

**EKONOMI MAKRO DAN DEREGULASI PASAR UANG
DAN GLOBALISASI DI INDONESIA**

Oleh : Munir Tubagus

ABSTRAK

Dalam era globalisasi di mana integrasi pasar uang dan modal semakin nyata sosoknya, kebijakan ekonomi makro menghadapi tantangan yang bertubi-tubi dengan semakin rumitnya dan saling terkaitnya variabel yang harus ikut diperhitungkan. Makalah ini bermaksud menengok sekejap kepada kebutuhan pendayagunaan kebijakan fiskal dalam peningkatan perannya sebagai salah satu kebijakan makro ekonomi. Kesimpulan yang diperoleh adalah bahwa perhitungan yang benar mengenai dampak moneter dari anggaran pemerintah, peningkatan sumner tabungan dalam negeri melalui revitalisasi perpajakan dan perubahan strategi perpajakan.

Pemangkasan pungutan bukan pajak melalui undang-undang yang berwibawa dan enforceabel akan mampu menciptakan sistem keuangan negara yang terpadu dan sehingga perannya sebagai alokator, distributor dan stabilisator menjadi berfungsi optimal.

A. Pendahuluan

Faktor-faktor dalam pengendalian ekonomi makro Salah satu faktor utama dalam pengendalian ekonomi makro adalah tingkat inflasi, yang di Indonesia diukur menurut tingkat perubahan Indeks Harga Konsumen (IHK). Dengan semakin kompleksnya struktur ekonomi, perdagangan dan keuangan, maka semakin rumit ulcara lasi. Kombmas kebijakan yang beragam harus digunakan secara tepat, seperti kebijaksanaan moneter, kebijaksanaan fiskal, kebijaksanaan perdagangan, kebijakan dan kebijaksanaan penetapan harga dan indexing.¹

Dalam kerangka kebijaksanaan moneter, inflasi dapat ditekan dengan cara mengatur menaikkan tingkat bunga fasilitas diskonto. Sedangkan pada kebijaksanaan fiskal, inflasi dapat ditempuh di antaranya dengan menciptakan surplus anggaran, yakni dengan jalan menurunkan permintaan total melalui penurunan pengeluaran pemerintah, ataupun dengan menaikkan tarif pajak. Dalam hal kebijaksanaan tarif, pengendalian inflasi dapat dilakukan dengan menurunkan tarif bea ma uk untuk barang-barang impor.

Hal ini diharapkan akan biaya produksi menjadi lebih rendah dan seterusnya mengurangi tekanan inflasi yang berasal dari sisi penawaran. Kebijaksanaan penetapan harga maksimum (*ceiling price*) dan penentuan indeks upah bagi buruh juga dapat mengendalikan inflasi, terutama bagi barang-barang dan industri-industri yang mempunyai proporsi besar dalam mengerek laju inflasi.

Pengendalian inflasi sebenarnya harus dilakukan dengan membandingkan tingkat inflasi dalam negeri dengan tingkat inflasi di negara mitra dagang utama. Tingkat inflasi yang lebih tinggi dl dalam negeri dibandingkan dengan mitra dagang utama akan menyebabkan harga relatif produk ekspor akan meningkat di luar negeri sehingga mengurangi daya saing produk tersebut di pasar international. Oleh sebab itu, manajemen nilai tukar juga menjadi bagian penting dalam kerjasama pengendalian inflasi secara terpadu.

¹ Alesina dan Perroti (1995), "Fiscal Adjustment In OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects ". Economic Policy 21, October 1995

Inflasi dari sisi penawaran umum dapat dijelaskan dengan adanya dorongan kenaikan biaya produksi, seperti upah, harga bahan baku, dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, untuk mengendalikannya.²

Pemerintah harus melakukan usaha-usaha untuk menekan kenaikan harga faktor-faktor produksi, diantaranya dengan jalan melakukan deregulasi untuk menekan biaya tinggi yang mampu mengurangi hambatan isi penawaran, fasilitas infrastruktur sehingga *supply bottle neck* dapat diatasi.

Faktor lain yang berkaitan erat dengan tingkat inflasi adalah besarnya uang beredar yang dinyatakan dalam pengertian sempit (M1) dan luas (M2). M1 adalah jumlah uang kartal dan giral. Jenis uang ini menggambarkan daya beli efektif yang dimiliki masyarakat yang secara langsung mempengaruhi permintaan terhadap barang dan jasa. Tingginya daya beli efektif masyarakat harus disesuaikan dengan kemampuan penawaran oleh sektor riil. Bila kapasitas produksi sektor riil tidak mampu memenuhi atau terjadi kelambanan respons produksi, maka akan terjadi kelebihan permintaan yang akan mendorong harga bergerak naik.

Uang beredar dalam pengertian luas (M2) terdiri dari M1 ditambah dengan uang kuasi. Uang kuasi sendiri terdiri dari jumlah Seluruh tabungan dan deposito yang ada di masyarakat. M2 menggambarkan potensi total daya beli karena M2 sesungguhnya merupakan cadangan kekayaan cair milik masyarakat yang sewaktu-waktu dapat digunakan sebagai daya beli. Jika pengendali dan lebih ditujukan untuk mengendalikan inflasi dari sisi permintaan, maka pengendalian M2 dapat digunakan untuk mengendalikan inflasi dari sisi penawarannya. Ini dimungkinkan karena M2 merupakan dari neraca sisi termometer, sedangkan bagian bagian dari sisi aktivitya adalah tagihan-tagihan atau pinjaman yang dibedakan pada perekonomian. Ini berarti dengan mendorong laju pertumbuhan M2, berarti laju pertumbuhan ekspansi kredit akan turun terdorong sehingga kapasitas dari sektor riil.

² Adiningsih, Sri, 1996, Tingkat Bunga Riil, Inflasi dan Kebijakan Moneter Indonesia Tahun 1989-1995, working paper, UGM

Hal tersebut berlaku bila diasumsikan pinjaman perbankan diinvestasikan dalam kegiatan-kegiatan yang produktif. Dalam kondisi seperti ini perbaikan sistem perbankan yang akhirnya mengarah kepada peningkatan M2 dan pinjaman perbankan akan membantu menurunkan biaya produksi (khususnya biaya bunga) sehingga inflasi yang disebabkan oleh sisi penawaran dapat teratasi. Akan tetapi tidak selalu pinjaman perbankan tersebut diinvestasikan ke dalam sektor-sektor yang produktif. Kegagalan pasar dan berlebarnya uang beredar akan mendorong kegiatan-kegiatan nonproduktif dan spekulatif yang dibiayai dengan pinjaman dari sektor perbankan. Kegiatan ini akan meningkatkan ekspektasi akan terjadinya mendorong tingkat inflasi yang sebenarnya. Pada kondisi ini, maka otoritas moneter perlu mengendalikan laju pertumbuhan uang beredar agar tidak terjadi kelebihan pasokan uang dibandingkan dengan kebutuhan yang sesungguhnya. Hal ini terjadi pada tahun 1991 yang dikenal dengan nama kebijaksanaan uang ketat (*tight money policy*).

Faktor lain yang juga dipertimbangkan dalam ekonomi makro adalah defisit anggaran. Defisit anggaran adalah selisih antara seluruh penerimaan di luar pinjaman dengan total pengeluaran. Dalam anggaran pemerintah Indonesia, defisit anggaran tersebut terlihat sebagai selisih antara dana pembangunan dengan pengeluaran pembangunan. Dana pembangunan sendiri adalah penjumlahan antara tabungan pemerintah yang merupakan selisih antara penerimaan dalam negeri dikurangi dengan pengeluaran rutin dan penerimaan pembangunan. Dari konsep di atas jelaslah bahwa defisit anggaran di Indonesia dibiayai dengan penerimaan pembangunan, yaitu berupa hibah dan pinjaman luar negeri.

Semenjak tahun Pertama pelaksanaan Repelital APBN Indonesia mengikuti konsep "Anggaran Berimbang" yang dinamis dan fungsional. Berimbang artinya jumlah keseluruhan pengeluaran harus tepat sama dengan jumlah keseluruhan penerimaan (termasuk bantuan dan pinjaman luar negeri). Dinamis artinya dalam hal penerimaan lebih rendah dari perencanaan maka pemerintah mengurangi pengeluaran. Ini juga berarti bahwa pemerintah tidak melakukan pinjaman domestik dengan mengeluarkan obligasi. Sebaliknya manakala penerimaan melebihi target anggaran ini menjadi penting dalam manajemen ekonomi makro, anggaran mempunyai tiga fungsi utama

dalam roda perekonomian.³ Pertama, Fungsi Alokasi yang mencakup penyediaan dana bagi kebutuhan masyarakat dan sarana dan prasarana yang tidak mungkin akan disediakan oleh swasta tanpa campur tangan Pemerintah. Kedua, Fungsi Distribusi yaitu pengeluaran yang diarahkan untuk mengurangi kesenjangan dan pemerataan pendapatan antar warga negara. Ketiga, Fungsi Stabilisasi yaitu anggaran pemerintah yang ditujukan untuk memelihara tingkat kesempatan kerja yang tinggi, kestabilan harga, dan pertumbuhan ekonomi yang memadai.'

Faktor yang tidak kalah pentingnya dalam manajemen ekonomi maka pemerintah meningkatkan pengeluaran. Selain itu konsep dinamis juga diartikan adanya usaha peningkatan dalam penerimaan dan pengeluaran dari tahun ketahun. Prinsip ketiga yaitu fungsional dimaksudkan bahwa fungsi dari penerimaan pembangunan (pinjaman luar negeri) semata mata untuk membiayai pengeluaran pembangunan. Hal ini untuk menghindari penggunaan hutang luar negeri untuk pengeluaran rutin. Pengawasan terhadap defisit makro adalah besarnya defisit transaksi berjalan. Defisit transaksi berjalan merupakan konsekuensi dari lebih tingginya pengeluaran masyarakat dibandingkan kemampuan perekonomian domestik di dalam negeri. Defisit transaksi berjalan bukanlah merupakan hal yang negatif.

Pengaruh Faktor Eksternal dan Internal serta Kebijakan Moneter Terhadap Tingkat Suku Bunga di selama defisit tersebut dapat diimbangi dengan pemasukan modal dari luar negeri dan digunakan untuk hal-hal yang produktif. Namun apabila defisit transaksi berjalan tersebut dibiayai oleh pinjaman luar negeri baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun tidak diinvestasi sektor yang produktif, akan menyebabkan semakin besarnya defisit transaksi berjalan di masa mendatang. Ini terjadi karena adanya peningkatan dalam komponen pembayaran bunga dalam neraca pembayaran, selain itu pembayaran cicilan hutang yang berarti keluarnya modal akan memberatkan kemampuan dalam menutup defisit transaksi berjalan. Jika arus modal yang masuk lebih kecil daripada defisit transaksi berjalan, maka kekurangan tersebut harus ditutup dengan pengurangan cadangan devisa. Dalam manajemen ekonomi

³ Anam, Haerul, 1995, Pengaruh Faktor Eksternal dan Internal serta Kebijakan Moneter Terhadap Tingkat Suku Bunga di Indonesia 1984. 1-1991.4, tidak dipublikasikan, Tesis S2 UGM Yogyakarta.

makro, pemerintah dituntut untuk dapat menjaga besarnya defisit transaksi berjalan sesuai dengan kemampuan ekonominya.

B. Pembahasan

a. Kebijakan Fiskal Di Indonesia

Seperti diuraikan diatas, dalam RAPBN, jumlah rencana penerimaan (yang didefinisikan sebagai penerimaan dalam negeri ditambah dengan Penerimaan pembangunan) selalu tepat sama dengan rencana. Belanja (belanja rutin dan belanja pembangunan), meskipun dalam realisasi APBN total penerimaan dan total pengeluaran ini dari tahun ke tahun belum tentu sama. Oleh sebab itu, Anggaran Negara kita selalu dikatakan sebagai anggaran yang berimbang. Namun, definisi anggaran berimbang yang umum diterapkan di dunia berdasarkan GFS dan SNA, adalah keseimbangan antara penerimaan (tanpa pinjaman) dengan total pengeluaran. Bila selisih ini positif maka terjadi surplus anggaran, sebaliknya bila negatif terjadi defisit anggaran. Jadi pada dasarnya ada perbedaan definisi defisit dan surplus anggaran antara RAPBN kita dengan yang lazim digunakan oleh IMF.

Dengan demikian, selisih antara rencana penerimaan pemerintah (dalam hal ini penerimaan dalam negeri) dengan seluruh rencana pengeluaran (pembangunan) di Indonesia yang dibiayai dengan penerimaan pembangunan (yang terdiri dari hibah dan pinjaman luar negeri merupakan suatu anggaran belanja yang defisit.⁴

Meskipun demikian, yang lebih penting dari pada definisi itu sendiri adalah bagaimana dampak dari konsep anggaran berimbang yang dipakai Indonesia terhadap efektifitas kebijakan makro. Dengan pelaksanaan pasangan kebijakan moneter dalam pengelolaan manajemen makro akan hilang artinya. Tentunya tidak, namun itu berarti kita perlu dengan benar mengukur dampak moneter dan dampak pertumbuhan dari kebijakan fiskal, tanpa terikat pada definisi. APBN sebagai salah satu bagian dari neraca makroekonomi jelas yang dapat digunakan untuk memenuhi keadaan ekonomi. Pertimbangan pengeluaran pemerintah pada dasarnya bertitik tolak dan diselaraskan

⁴ Mauro, P, "The effects of corruption on Growth Investment, and Government Expenditure IMF Working Paper WP19619 "September 1996

untuk mencapai sasaran rencana jangka panjang dan jangka menengah. Perekonomian nasional diharapkan mampu mendukung laju pembangunan yang lebih tinggi sesuai dengan target yang direncanakan, tanpa meningkatkan suhu ekonomi terlalu cepat. Untuk itu perlu terus membangun prasarana ekonomi yang diinginkan, efisiensi pemanfaatan dari prasarana yang ada, dan membangun sektor-sektor lainnya termasuk sumberdaya manusia maupun teknologi nasional.

Semuanya ini tidak pernah terlepas dari prinsip anggaran berimbang, yang artinya bahwa apabila sumber pendapatan terbatas, maka pengeluaran disesuaikan dengan sumber pembiayaan yang tersedia. Pada umumnya, pengeluaran rutin lebih sukar ditekan, kecuali dengan pencegahan kebocoran dan peningkatan efisiensi. Sedangkan pengeluaran pembangunan lebih mudah dijadwalkan kembali sesuai dengan arus dana yang tersedia. Sementara itu, defisit spending melalui pinjaman luar negeri hanya diperuntukkan untuk pengeluaran pembangunan. Dalam rangka pemikiran inilah tampaknya konsep anggaran betimbang yang dinamis fungsional dipakai untuk mencegah atau menghilangkan defisit anggaran. Pada dasarnya setiap sektor memiliki keterkaitan yang kuat satu sama lainnya walaupun derajat keterkaitannya sangat ekonomis terlalu cepat. Untuk itu perlu terus membangun prasarana ekonomi seperti listrik, telekomunikasi, pelabuhan jalan dan lain-lain untuk mendukung laju pertumbuhan satu sama lainnya. Walaupun derajat keterkaitannya sangat tergantung pada: (i) Derajat keterbukaan suatu negara, biasanya diukur sebagai rasio antara ekspor dan impor terhadap PDB. Semakin tinggi rasio ini sektor luar negeri, dan cara pembiayaan anggaran pemerintah, dan (iii) Tingkat monetisasi perekonomian, yang erat kaitannya dengan pengaruh sektor moneter terhadap sektor perekonomian lainnya.⁵

Sebab itu, jelas bahwa era globalisasi dan integrasi pasar uang dan modal sangat berpengaruh terhadap anggaran negara. Jelas pula bahwa anggaran pemerintah sangat berhubungan dengan neraca pembayaran, dimana defisit transaksi berjalan dalam neraca pembayaran adalah sama dengan penjumlahan defisit anggaran pemerintah dan kesenjangan tabungan investasi. Dengan kata lain, salah satu sumber defisit transaksi berjalan adalah defisit dalam anggaran pemerintah. Itu sebabnya, diversifikasi ekspor

⁵ Expenditure IMF Working Paper WP/96/96 September 1996

menjadi sangat penting artinya dalam memperbaiki kondisi anggaran negara dan neraca pembayaran. Dan dalam hal ini pemerintah sudah melakukan kebijakan diversifikasi penerimaan yang sangat tepat dengan menghindari ketergantungan pada minyak ekspansif yang dilakukan oleh uang negara dewasa keliru mempunyai kontribusi yang besar, terhadap keseimbangan dalam neraca pembayaran. Untuk kasus Amerika Serikat misalnya, banyak ekonom menyarankan agar pemerintah AS menurunkan defisit anggarannya untuk mengatasi defisit dalam neraca pembayarannya.' Semakin tinggi defisit anggaran domestik, maka akan terjadi ekspansi moneter yang besar pula.

Dengan demikian kebijakan anggaran domestik akan mempunyai efek inflasioner jika sektor riil tidak berkembang mengimbangi pertumbuhan uang beredar. Kasus Indonesia pada oil boom merupakan contoh yang paling menarik dihubungkan dengan kondisi di atas. Pada saat itu, terjadi pertumbuhan uang beredar sangat tinggi (sekitar 20- 25%) yang mengakibatkan inflasi . Salah satu sumbernya adalah defisit Liuksila, C., Garcia A. dan Bassett, S., "Fiscal Policy Sustainability of Oil-Producing Countries"; IMF Working Paper, WPI041137, November 1994

domestik yang besar yang dibiayai dengan foreign surplus yang berasal dari penerimaan migas dan bantuan luar negeri. Dampak moneter dari anggaran sebetulnya dapat dikurangi jika pemerintah melakukan sterilisasi dengan meningkatkan deposito . pemerintah pada Bank Sentral atau mempercepat pembayaran hutang. Ara pertama dilakukan oleh pemerintah, tetapi pertama bahan deposit ini dijadikan oleh Bank Indonesia sebagai sumber likuiditas yang bersubsidi.⁶

b. Ekspansif atau Kontraktif

Keterkaitan antar sektor moneter fiskal, produksi dan neraca pembayaran seperti yang diuraikan di atas menunjukkan betapa APBN memiliki peran penting sebagai alat manajemen makro ekonomi. Peran ini semakin meningkat mengingat bahwa APBN adalah yang relatif masih lebih dapat dikendalikan oleh kebijakan anggaran pemerintah, meskipun harus diakui bahwa masih luputnya pencatatan berbagai penerimaan dan pengeluaran yang dilakukan bagian dari pemerintahan (pusat dan daerah) dapat menyebabkan semakin kurangnya kemampuan mengendalikan. Terlebih penting lagi

⁶ Liuksila, C., Garcia, A., dan Bassett, S., "Fiscal Policy Sustainability of Oil-Producing Countries"; IMF Working Paper, WPI041137, November 1994

adalah peran APBN dalam era globalisasi dan intergrasi pasar uang dan modal, yang menyebabkan semakin mengurangi kemampuan kebijakan moneter sebagai pengendali stabilitas ekonomi.

Salah satu contoh betapa besarnya pengaruh perkembangan ekonomi Internasional terhadap perekonomian suatu negara di era globalisasi ini jelas terlihat pada sektor moneter. Dalam perekonomian yang exposure keuangannya ke dunia luar diawasi ketat, maka usaha pengendalian inflasi umumnya dilakukan dengan mengendalikan permintaan melalui peningkatan suku bunga yang akan menekan laju pertumbuhan kredit domestik sehingga mengurangi uang beredar. Namun, globalisasi yang cenderung mendorong semakin terbukanya neraca modal (capital account) suatu negara menimbulkan dilema, yang menyebabkan semakin berkurangnya efektivitas instrumen tingkat bunga untuk menurunkan laju inflasi. Salah satu penyebabnya adalah karena tingginya tingkat bunga domestik cenderung memperbesar interest rate differential dan mengundang masuknya investor asing di pasar uang Indonesia, sehingga Net Foreign Assets yang merupakan komponen uang primer akan ikut meningkat. Tanpa usaha sterilisasi, hal ini akan mendorong terjadinya peningkatan uang beredar, sedangkan usaha sterilisasi secara terus menerus merupakan upaya yang sangat bagi Bank Indonesia. Ini berarti, usaha menekan permintaan melalui peningkatan suku bunga menjadi kurang efektif atau terpaksa dibayar mahal.

Namun ada dampak ikutan lainnya yang juga kurang dikehendaki (less desirable). Dengan derasnya arus modal masuk ke Indonesia yang berarti suplai dolar meningkat, maka akan terjadi dorongan apresiasi nilai tukar rupiah. Dalam situasi dimana defisit transaksi berjalan semakin besar, maka kondisi ini sepatutnya harus dihindarkan, karena apresiasi nilai tukar akan cenderung membuat harga barang ekspor Indonesia relatif mahal dan harga barang impor terasa murah, sehingga cenderung mendorong defisit transaksi berjalan yang semakin besar lagi. Oleh karenanya, dalam perannya sebagai pendamping kebijakan moneter dalam mengendalikan stabilisasi ekonomi, maka berbagai pengamatan sering terfokus kepada fungsi stabilisasi dari anggaran negara. Anggaran yang bersifat kontraktif berpotensi untuk meningkatkan stabilisasi ekonomi dan sebaliknya anggaran yang ekspansif akan berpotensi mendorong ekonomi.

Namun ukuran ekspansif atau kontraktif juga beraneka ragam. Kelompok pertama bersifat perhitungan aritmatik, dengan melakukan pertambahan dan pengeluaran dari unsur-unsur yang dianggap ekspansif atau kontraktif. Salah satu data yang sederhana menganggap bahwa kontraksi atau ekspansi dapat diukur berdasarkan persamaan dibawah ini, yakni:

Kontraksi (+) atau Ekspansi (-) = Pengeluaran rutin Pembayaran hutang LN + Pembiayaan Pembangunan dalam Rupiah Berdasarkan definisi diatas terlihat bahwa Pemerintah bersikap ekspansif selama tahun anggaran sebelum 1993/94, dan bersikap kontraktif sejak itu hingga saat ini. Demikian pula LMun terakhir ini sepefti hHlihat dari tabel dimana APBN-P tahun nggaran 1996/97 menunjukkan terjadinya kontraksi sebesar Rp. 5.794,8 miliar. Alasan utama yang sering dipakai untuk bersikap kontraktif adalah untuk mengendalikan inflasi agar tetap berada di bawah tingkat 10% per tahun. Namun demikian, secara teori, anggaran bersifat kontraktif daya beli yang di edot dari masyarakat lebih besar dari kemampuan yang dipompakan kepada masyarakat. Oleh sebab itu, pandangan lainnya menyatakan bahwa untuk itu pengeluaran yang benar-benar ditarik dari masyarakat adalah pajak saja, dan yang dipompakan kepada masyarakat adalah seluruh pengeluaran di dalam negeri. Sebagai contoh, APBN-P (APB perubahan) tahun anggaran 1996/97 menunjukkan penarikan pajak sebesar Rp 55.833,2 miliar, sedangkan pengeluaran rutin dikurangi pembayaran utang dan cicilan luar negeri & lain ditambah dengan anggaran pembangunan dalam bentuk pembiayaan rupiah adalah Rp 59.125) miliar. Sehingga menurut definisi ini, telah terjadi ekspansi sebesar Rp 3.292,1 miliar.

Masih terhadap pula pandangan lainnya dalam pola pikir kelompok pertama, dimana bantuan proyek masih harus ditelaah lagi seberapa jauh dampaknya terhadap peningkatan daya beli masyarakat; sehingga akan diperoleh angka ekspansi yang lebih besar lagi. Kelompok kedua adalah dengan menggunakan model makro untuk mengetahui dampak kebijakan anggaran terhadap berbagai indikator makro perekonomian seperti inflasi, pertumbuhan ekonomi, distribusi pendapatan, kesempatan kerja, dan sebagainya. Selain arah dari dampak anggaran juga dapat diketahui besarnya dampak tersebut. Ada beberapa pilihan model makro yang dapat dipergunakan. Diantaranya adalah model Computable General Equilibrium (CGE), Budget Impact

Model (BIM), dan model makro ekonometrika. Berikut akan dijelaskan salah satu dari model di atas yaitu BIM, Model BIM, ciptaan Bent Hasan. dapat dipakai untuk menganalisa pengaruh APBN terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia, mengingat model ini memiliki 4 (empat) ciri-ciri yang sesuai dengan kondisi perekonomian Indonesia tersebut, dimana: Pertama, Pendekatan BIM mampu memisahkan efek pengeluaran yang benar-benar terjadi di dalam negeri dengan pengeluaran yang ternyata dibiayai melalui impor; Kedua, Pendekatan BIM telah memperhitungkan berapa besar kenaikan pendapatan nasional yang kembali ke pemerintah dalam bentuk pajak; Ketiga, Pendekatan BIM mampu memperhitungkan berapa besar kenaikan pendapatan nasional yang ditransformasikan menjadi tabungan sehingga tidak menjadi kenaikan PDB (Produk Domestik Bruto) riil pada tahun yang sama dan Keempat, yakni:

1. Pertumbuhan riil pengeluaran riil pemerintah.
2. Kenaikan pengeluaran pemerintah karena perubahan harga.
3. Perubahan besaran nilai pajak tak langsung.
4. Fluktuasi penerimaan pajak langsung.
5. Besaran marginal propensity to consume.
6. Besaran marginal propensity to import.

Dengan memperhatikan keenam faktor di atas tersebut, maka model BIM akan secara baik dapat digunakan untuk melihat apakah pengaruh APBN yang ekspansif Pendekatan ini mampu membedakan secara eksplisit antara efek kenaikan volume (riil) pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi melalui expenditure multiplier dan efek kenaikan pengeluaran pemerintah karena perubahan harga dan gaji (melalui price multiplier).

Penggunaan BIM sebagai alat untuk menganalisa pengaruh APBN terhadap pertumbuhan ekonomi suatu negara akan efektif bila 6 (enam) faktor berikut diperhitungkan dan diamati secara cermat fluktuasinya. Keenam faktor tersebut adalah: terhadap pertumbuhan ekonomi juga ekspansif atau sebaliknya berdampak kontraktif. Demikian pula bila disuatu saat pemerintah melakukan APBN yang kontraktif, apakah

pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi juga kontraktif atau malah sebaliknya bersifat ekspansif. Selain itu, model ini juga mampu melihat dampak jangka panjang dan jangka pendek dari berbagai kebijakan pengeluaran dan penerimaan pemerintah. Ketepatan dalam menghitung dampak multiplier inilah yang sebenarnya diperlukan untuk melihat dampak makro dari kebijakan anggaran pemerintah.

Yang juga tidak kalah pentingnya untuk dimasukkan sebagai perhitungan adalah apakah Cadangan Anggaran Pembangunan (CAP) digunakan atau disimpan. Oleh karenanya, semakin kencang arti dari besaran hal itu hitungan konstrol atau ekspansi, apalagi hitungan secara aritmatik sederhana. Yang lebih penting untuk diamati apakah kebijakan pemerintah konsisten untuk bersifat hati-hati dan konservatif dalam rencana anggarannya.

Data yang ada hingga saat ini tidak dapat menolak kenyataan bahwa memang pemerintah cenderung terus memilih kebijakan fiskal yang konservatif yakni bersikap kontraksioner atau kurang ekspansioner dengan berjalannya waktu. Namun, uraian diatas membersitkan pertanda, bahwa dalam era integrasi pasar uang dan modal, kebijakan moneter harus sepenuhnya didukung oleh kebijakan fiskal yang diukur berdasarkan dampak moneternya, dan untuk itu diperlukan perhitungan yang seakurat mungkin.

c. Redefinisi Konsep Kebijakan Fiskal

Namun demikian, pengamatan mengenai keberhati-hatian pemerintah dalam menetapkan anggarannya, dengan memasukkan unsur-unsur keterbukaan pasar barang dan jasa yang semakin pesat, tidak berarti bahwa kita harus berpuas dengan apa yang telah dilakukan saat ini. Integrasi pasar uang dan modal mengakibatkan semakin 'mobile' nya dana, dan semakin sensitifnya suatu negara terhadap berbagai indikator ekonomi dan rumor yang menyertainya. Oleh karenanya, di lahan yang sebenarnya masih bisa diamati secara baik oleh pemerintah, sikap yang maksimal untuk mengurangi exposure hutang serta merekam setiap kegiatan yang berkaitan dengan penerimaan dan pengeluaran pemerintah menjadi sangat lebih penting artinya. Salah satu cara adalah dengan meningkatkan penerimaan dalam negeri, terutama penerimaan pajak. Dalam rangka ini, peningkatan usaha penerimaan pajak melalui berbagai cara perlu dilakukan. Cara lain adalah dengan meningkatkan penerimaan non-pajak, yang

sampai saat ini baru berbentuk penerimaan dividen dari BUMN dan penerimaan hasil privatisasi. Tidak tercatatnya arus penerimaan atau pengeluaran pemerintah non pajak melalui APBN yang harus disahkan oleh wakil rakyat akan menyebabkan semakin sukanya memperhitungkan dampak inflator, dampak distributive, maupun dampak allocative dari APBN.

Bagaimana cara menekan defisit anggaran atau hutang luar negeri menjadi penting, karena fokus pada primary deficit dan rasio debt-to-GDP sedangkan rill dan bahkan perhatian kita bahwa komposisi dari penekanan defisit mempunyai pengaruh yang berbeda terhadap kesuksesan dalam jangka panjang maupun terhadap ekonomi secara keseluruhan. Sehingga tidak kalah menariknya untuk menelaah apakah ada perbedaan hakiki dalam dampak makro penyesuaian fiskal dengan pemilihan strategi penekanan pengeluaran dibanding dengan strategi peningkatan pajak. Alesina dan Perroti (1996) dalam tulisannya berjudul 'Fiscal Adjustments in GECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects' menunjukkan bahwa komposisi dan penyesuaian anggaran mempengaruhi kemungkinan sukses (yang didefinisikan sebagai pembangunan tidak akan dapat lama dipertahankan dan bersifat kontraksi).

Meskipun demikian, mereka menyadari bahwa pilihan pertama sering kurang disukai karena dampak distribusinya, dan oleh sebab itu sangat menarik untuk dipelajari lebih lanjut. Tentunya penemuan di atas kurang relevan bagi kita, dan mungkin hanya relevan bagi negara yang berbentuk welfare state dengan berbagai bentuk jaminan sosial dan kesejahteraan yang sering terasa sangat berlebihan, seperti misalnya di negara Skandinavia dan negara Eropa lainnya. Oleh sebab itu dapat dimengerti bahwa kecenderungan penyesuaian fiskal kita dalam rangka menutupi defisit anggaran adalah dengan upaya peningkatan pajak, dan bukannya dengan menekan gaji pegawai negeri atau jaminan sosial yang relatif sudah sangat minim. penekanan defisit dalam jangka panjang serta mempunyai dampak makroekonomi yang berbeda. Mereka menemukan bahwa penyesuaian anggaran melalui pemotongan pengeluaran transfer dan gaji pegawai negeri mempunyai kemungkinan 'sukses' yang lebih tinggi dan bersifat

ekspansioner. Sebaliknya, penyesuaian anggaran melalui peningkatan pajak dan pemotongan pengeluaran⁷

d. Perbaikan perpajakan administrasi

Gambaran terakhir memperkirakan realisasi penerimaan pajak 1996/1997 tidak akan mencapai target, antara lain disebabkan rendahnya penerimaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan bea masuk (BM), Secara total, memang perkiraan penerimaan pajak 1996/ 1997 akan mencapai sebesar Rp. 55, 883 triliun atau hanya 0,3% lebih rendah dari sasaran. Akan tetapi apabila kita melihat komponennya, maka terlihat beberapa unsur yang dominan menyebabkan penurunan ekonomi. Pertama adalah penerimaan Bea Masuk lebih rendah dari sasaran. Hal ini mudah dimengerti karena memang terdapat penurunan tarif BM sebanyak 428 pos tarif pada deregulasi Januari 1996, serta pembebasan khusus bagi impor mobnas. Namun, penerimaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) juga ternyata 6,4% lebih rendah dari sasaran APBN atau hanya Rp. 20,393 triliun, yang dikatakan akibat naiknya pembedaan retribusi PPN serta perkembangan sektor otomotif dan industri lainnya yang lebih rendah dari perkiraan. Dilihat dari turut administrasinya, mengakibatkan naiknya dari pemungutan pajak serta upaya ekstensifikasi dan intensifikasi pajak, penerimaan Pajak Penghasilan (Pph) diperkirakan mencapai Rp. 25,496 triliun atau 7,5% di atas target

Demikian pula halnya dengan penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan yang mencapai Rp.2,2 triliun, juga sedikit melebihi sasaran, maupun penerimaan cukai yang 4,6% lebih tinggi dari sasaran disebabkan kenaikan produksi barang kena cukai dan penyesuaian harga dasar dalam pemungutan cukai. Sementara itu, harga rata-rata minyak mentah yang melampaui harga patokan APBN 1996/ 1997 menyebabkan penurunan laba bersih minyak (LBM) mendekati nol, menimbulkan subsidi BBM sebesar Rp. 1,416 triliun.

⁷Ariff, Mohamed, 1996, Effect of Financial Liberalization on Four South East Asia Financial Market, 1973-1994, ASEAN Economic Bulletin Vol. 12 No.3 ISEAS.

Tanpa mengesalkan arti perbaikan administrasi perpajakan yang terlihat saat ini, mungkin beberapa kiat yang bisa dilakukan seperti diusulkan Tanzi dan Pellechio (1995), antara lain:

1. Pembentukan Unit Khusus untuk pembayar pajak besar

Salah satu cara untuk meningkatkan penerimaan pajak dalam administrasi perpajakan modern adalah dengan membentuk unit khusus untuk memonitor pungutan pajak dari pembayar pajak besar.

Anggota dari Unit Khusus ini hendaknya dipilih dari mereka yang sudah terlatih baik dan memiliki keahlian yang memadai untuk mengikuti dan mengaudit usaha para pembayar pajak besar ini, yang umumnya sangat rumit dan luas serta tersebar di berbagai negara dalam bentuk Multi National Corporation yang dengan mudah melakukan penghindaran pajak melalui transferpricing, misalnya. Para pembayar pajak besar ini meskipun tidak besar jumlahnya, namun sumbangannya terhadap PPN ataupun PPh sedng mencapai 90% dad total penarikan pajaktersebut, disamping kenyataan ini umumnya juga memegang peran ar dalam Witholding Tax. Dengan tujuan untuk melakukan pemungutaf pada waktunya, Unit Khusus ini juga dapat mencegah terjadinya kealah perhitungan, baik diseminarkan lebih dini. Dernikian besar dampaknya sehingga 25 negara telah melakukannya, antara Perancis, termasuk Amenka . serta Australia, Spanyol, Inggris, Burkin aso, Argentina, Belgia, Brazil. Colombia, El Salvador,dan lain-lain. Dengan beberapa halnya dengan beberapa keberlakuan uji-lainnya juga sedang mencoba konsep ini.

Sejalan dengan pertumbuhan pendapatan penduduk, maka kelompok yang tergolong 'besar' juga akan semakin meningkat, seperti halnya Argentina yang memulai kelompok tersebut dengan 1.000 perusahaan dan individual, yang sekarang berkembang menjadi 20.000 perusahaan dan individual yang termasuk dalam monitoring ini.

2. Memperbaiki administrasi pemungutan pajak golongan kecil

Administrasi pemungutan pajak golongan kecil umumnya sangat sukar, terutama karena pembukuan yang kurang baik, sehingga beberapa negara melakukan penyederhanaaaa. Mungkin dapat dipertimbangan berbagai altematif untuk menggantikan pajak bagi peng aha kecil, antara lain: (i) menetcpkan sernacam pembayaran tahuno, (Annual Fee), yang

dibedakan berdasarkan jenis usahanya, atau (ii) Presumptive Tax, dimana pend. patan terkena pajak didasarkan atas suatu tolok ukur tertentu seperti misalnya jumlah buruh, total pembayaran gaji, jenis harta, dan lain sebagainya. Kedua cara ini mungkin akan lebih efektif untuk memungut pajak dari perusahaan dan golongan nya yang belum memiliki kemampuan mengadakan pembukuan dengan baik. Namun apabila tidak dilakukan secara berhati-hati atau terlalu besar bebannya, akan menjadi counter productive.

C. Kesimpulan

Upaya kontraksi fiskal yang dilakukan pemerintah, serta upaya reformasi perpajakan akan dengan mudah hambar dengan masih banyaknya dana yang tidak terekam oleh APBN, yang dikenal dengan 'dana non-budgeter. Dengan semakin meningkatkan pendapatan dan pendidikan rakyat serta dengan diharapkan meningkatnya kesadaran membayar pajak, adalah lumrah apabila masyarakat juga semakin kritis terhadap hak-haknya sebagai terpayeryang baik. Kesan terjadinya arus luar dari penanganan uang negara dapat merupakan alasan untuk tidak menjadi wajib pajak yang baik, karena secara aktuil mungkin mereka sudah terkena beban pungutan (yang bersifat sebagai pajak bagi mereka). Belum lagi apabila kita ingat bahwa kebocoran akibat korupsi akan sangat mempengaruhi bukan saja pengeluaran pemerintah, akan tetapi juga pertumbuhan dan investasi; seperti yang diuraikan Paolo Mauro (1996) dalam studi perbandingan antar negaranya.

Seperti kita ketahui, Anggaran pemerintah Indonesia tidak dapat sepenuhnya merekam seluruh aspek anggaran pemerintah. Artinya, tidak seluruh penerimaan dan tidak seluruh pengeluaran pemerintah tercatat di APBN, seperti misalnya dana reboisasi dan iuran TV. Contoh lain adalah dana swadaya . masyarakat yang dipergunakan untuk membangun fasilitas sosial, seperti pembangunan jembatan, jalan, langgar, balai desa, dsb. Satu contoh lagi misalnya kegiatan ini menyumbang secara tidak langsung pada . pertumbuhan kemajuan ekonomi maupun pemerataan pendapatan, tetapi penerimaan dan pengeluaran ini tidak tercantum dalam APBN. Demikian pula halnya dengan berbagai pungutan oleh pemerintah pusat dan daerah yang tidak melalui APBN, yang saat ini sedang diusahakan penyempumaannya melalui UU penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang tengah dibahas di DPR.

Oleh sebab itu, sistem keuangan negara yang terpadu dan accountable merupakan prasyarat bagi kredibilitas pemerintah untuk meningkatkan rasa sadar wajib pajak, dan terlebih lagi dalam vactualitas ilmu menjadi alat manajemen ma ro yang baik. Undang-undang- undang bW bawa dan enforceable adalah salah satu jawabannya yang akan kurang optimal apabila komitmen seluruh pelaku baik pemerintah maupun swasta tidak menyertainya. Hal ini jelas terlihat dari perbandingan berbagai negara seperti terlihat pada Tabel 3 dibawah ini yang diambil dari Allan (1 994), dimana peran dan otoritas Menteri Keuangan sangat jelas dan besar termasuk dalam hal memonitor penggunaan pinjaman pemerintah.

Daftar Pustaka

Alesina dan Perroti (1995), Fiscal Adjustment In OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects "Economic Policy 21, October 1995

Liuksila, C., Garcia, A., dan Bassett, S., "Fiscal Policy Sustainability oin Oil-Producing Countries IMF "workin Paper, WP/041137, November 1994

Mauro, P., "The effects of corruption on Growth Investment, and Government Expenditure IMF "Working Paper, WP/96/96, September 1996

Tanzi, V. dan Pellechio, T, "The reform of Tax Administration WP/95/22 "February 1995

Anam, Haerul, 1995, Pengaruh Faktor Ekternal dan Internal serta Kebijakan Moneter Terhadap Tingkat Suku Bunga di Indonesia1984. 1-1991. 4, tidak dipublikasikan, Tesis S2 UGM Yogyakarta.

Adiningsih, Sri, 1996,Tingkat Bunga Riil, Inflasi dan Kebijakan Moneter IndonesiaTahun 1989- 1995, working paper, UGM.

Ariff. Mohamed, 1996, Effect of Financial Liberalization on Four South East Asia Finansial Market, 1973-1994, A EAN Economic Bulletin Vol. 12 I o. 3 ISEA .

Ikhsan, Mohamad, 1992 Penentuan Tingkat Bunga di Indonesia: Dampak Deregulasi Junil983 hingga 1989, Jurnal Ekonomi Indonesia, April, p.117-140

Insukindro, 1990, The Short and Long term .. Determinants of Money ana J d Bank Credit Market