

# **RAPBN 1985/1986: Tantangan dan Harapan yang Diciptakannya\***

Pande Radja SILALAH

Bila dibandingkan dengan rencana tahun kedua Pelita IV, RAPBN 1985/1986 yang berjumlah Rp 23 trilyun lebih ternyata lebih kecil dan kalau dibandingkan dengan APBN 1984/1985 menunjukkan kenaikan nominal sebesar 12,1%. Seandainya tingkat inflasi dapat dipertahankan sekitar 8% dalam tahun anggaran mendatang berarti peningkatan riil RAPBN 1985/1986 secara total hanya sekitar 4% dan pengeluaran pembangunan bahkan akan menciut. Melihat gambaran ini sudah ada yang menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang mungkin dapat dicapai dalam tahun anggaran mendatang tidak akan jauh berbeda dengan yang dicapai dalam tahun 1984/1985, dan harapan sektor pemerintah dapat berfungsi sebagai motor penggerak pertumbuhan ekonomi telah sirna.

Dalam beberapa tahun terakhir ini banyak aparat pemerintah yang selalu mendengarkan bahwa kenaikan APBN yang pesat dan terus-menerus merupakan cermin dari keberhasilan pembangunan, cermin dari kemampuan yang besar dari sektor pemerintah menciptakan pertumbuhan ekonomi. Pernyataan yang biasanya dibumbui dengan angka-angka statistik ini diyakini oleh banyak orang sehingga RAPBN 1985/1986 yang meningkat relatif kecil ditafsirkan merupakan indikasi dari ketidakmampuan pemerintah menciptakan pertumbuhan ekonomi atau ketidakmampuan pemerintah menjadi motor penggerak pertumbuhan ekonomi.

Tidak dapat disangkal bahwa APBN mempunyai bobot yang besar dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi terlebih karena sampai sekarang sebagian terbesar investasi masih bersumber dari sektor pemerintah. Namun, kiranya perlu diingat bahwa bobot sektor pemerintah dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi sangat tergantung kepada beberapa faktor seperti, bagaimana

---

\*Akan dimuat juga dalam Majalah *Eksekutif* edisi Februari 1985.

sumber-sumber dana dikelola, bagaimana pengeluaran disalurkan serta bagaimana perilaku pengelola dalam menyedot dan menyalurkan dana tersebut. Dengan perkataan lain, kemampuan APBN menjalankan fungsinya bukan hanya ditentukan oleh faktor kuantitas tetapi juga oleh faktor kualitas, dan bahkan dalam tahun-tahun yang akan datang faktor yang disebut terakhir ini akan menjadi lebih dominan. Atas dasar pemikiran ini penelaahan yang lebih mendalam terhadap RAPBN 1985/1986 yang kemungkinan besar akan menjadi APBN 1985/1986 tanpa perubahan yang berarti cukup penting.

### PENAJAMAN PRIORITAS DAN PERUBAHAN KEBIJAKAN

Peningkatan pengeluaran pembangunan secara nominal hanya sebesar 1,8% merupakan kejadian yang pertama kali sejak awal Pelita I. Dengan peningkatan pengeluaran pembangunan yang relatif kecil ini bersamaan dengan pertumbuhan yang relatif besar dalam pengeluaran rutin ternyata komposisi pengeluaran pemerintah berubah yaitu saham pengeluaran rutin menjadi lebih besar (54%) dari pengeluaran pembangunan (46%) (lihat Tabel 1). Perubahan ini pada hakikatnya tidak berarti buruk karena sebenarnya tidak ada rumus dalam ilmu keuangan negara atau ilmu ekonomi yang menyatakan bahwa pengeluaran pembangunan harus lebih besar daripada pengeluaran rutin. Lagipula pengamatan lebih dalam menunjukkan bahwa tidak semua pengeluaran pembangunan merupakan investasi dan tidak seluruh pengeluaran rutin merupakan konsumsi menurut pengertian ekonomi. Namun demikian, melihat komposisi RAPBN 1985/1986 segera dapat dibayangkan bahwa tanpa suatu usaha khusus untuk meningkatkan "daya gerak pengeluaran" bagi penciptaan lapangan pekerjaan, pertumbuhan ekonomi (melalui multiplier effect), masalah-masalah ekonomi yang akan dihadapi akan menjadi semakin mencekam. Di sinilah letak pentingnya penajaman prioritas proyek-proyek pembangunan dalam tahun-tahun yang akan datang.

Dalam beberapa tahun terakhir ini timbul kesan bahwa daya serap sektor pemerintah secara relatif semakin menurun. Hal ini tercermin dari jumlah SIAP yang cenderung bertambah besar. Selama periode 1969/1970-1982/1983, pertumbuhan SIAP secara rata-rata mencapai 45,7% setahun dan ini lebih besar dari pertumbuhan rata-rata pengeluaran pembangunan (37,4% setiap tahun, lihat Tabel 2). Menurut keterangan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Ketua Bappenas, Prof. Dr. Sumarlin, "terhitung tanggal 1 Desember 1984" besarnya SIAP adalah sebagai berikut: tahun anggaran 1981/1982 sebesar Rp 109.485 juta, 1982/1983 sebesar Rp 368.833 juta dan tahun 1983/1984 sebesar Rp 855.935 juta. Selanjutnya, selama delapan bulan pertama tahun anggaran 1984/1985 baru sebesar Rp 917.379 juta atau hanya sebesar 30,3% dari dana anggaran pembangunan dalam rupiah yang telah digunakan. Melihat angka-angka ini segera terbayang kepada kita bahwa

Penerimaan	APBN	RAPBN	$\Delta$ %		APBN	RAPBN	$\Delta$ %
	1984/1985	1985/1986			1984/1985	1985/1986	
<i>A. Penerimaan Dalam Negeri</i>	16.149,4	18.677,9	15,7	<i>A. Pengeluaran Rutin</i>	10.101,1	12.399,0	22,7
<i>I. Penerimaan Minyak Bumi dan Gas Alam</i>	10.366,6	11.159,7	7,7	<i>I. Belanja Pegawai</i>	3.189,5	4.117,3	29,1
- Minyak	8.895,1	9.479,6	6,6	1. Tunjangan beras	415,7	482,5	16,1
- LNG	1.471,5	1.680,1	14,2	2. Gajih/upah/pensiun	2.307,9	3.115,8	35,0
<i>II. Penerimaan di luar Minyak Bumi dan Gas Alam</i>	5.782,8	7.518,2	30,0	3. Biaya makan/LP	286,6	313,3	9,3
1. Pajak Penghasilan/ Pendapatan Perorangan	577,6	797,3	38,0	4. Lain-lain Belanja Pegawai DN	99,9	116,6	16,7
2. Pajak Penghasilan BUMN	496,8	658,0	32,4	5. Belanja Pegawai LN	79,4	89,1	12,2
3. Pajak Penghasilan Badan Usaha Swasta	754,1	1.010,1	33,9	<i>II. Belanja Barang</i>	1.263,9	1.529,9	21,1
4. Hasil pemungutan kegiatan usaha	442,2	314,4	-28,9	1. Belanja Barang DN	1.207,8	1.451,8	20,2
5. Hasil potongan bunga dividen, royalti, dsb.	180,4	294,2	63,1	2. Belanja Barang LN	56,1	78,1	39,2
6. Pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah	958,2	1.666,4	73,9	<i>III. Subsidi Daerah Otonom</i>	1.784,6	2.590,4	45,1
7. Bea masuk	681,4	717,1	5,2	1. Belanja Pegawai	1.581,4	2.349,0	48,5
8. Cukai	727,5	963,3	32,4	2. Belanja Non-pegawai	203,2	241,4	18,8
9. Pajak Ekspor	123,6	101,7	-17,7	<i>IV. Bunga/Cicilan Hutang</i>	2.686,1	3.559,1	32,5
10. IPEIDA	150,6	167,4	11,2	1. Hutang DN	30,0	30,0	-
11. Pajak lainnya	75,4	96,4	27,9	2. Hutang LN	2.656,1	3.529,1	32,9
12. Penerimaan Bukan Pajak	615,0	731,9	19,0	<i>V. Pengeluaran Rutin Lainnya</i>	1.177,0	602,3	-48,8
<i>B. Penerimaan Pembangunan</i>	4.411,0	4.368,1	-0,0	1. Subsidi BBM	1.147,0	532,3	-53,6
<i>I. Bantuan Program</i>	39,5	70,9	79,5	2. Lain-lain	30,0	70,0	133,0
<i>II. Bantuan Proyek</i>	4.371,5	4.297,2	-1,7	<i>B. Pengeluaran Pembangunan</i>	10.459,3	10.647,0	1,8
				<i>I. Pembiayaan Rupiah</i>	6.087,8	6.349,8	4,3
				1. Departemen/Lembaga	3.129,8	3.249,1	3,8
				2. Hankam	380,2	395,2	3,9
				3. IPEIDA	150,6	167,4	11,2
				4. Proyek Inpres	1.357,4	1.467,3	8,1
				5. Timor Timur	8,5	8,8	3,5
				6. Subsidi Pupuk	458,7	557,8	21,6
				7. PMP	359,6	255,6	-29,0
				8. Lain-lain	243,0	248,6	2,3
				<i>II. Bantuan Proyek</i>	4.371,5	4.297,2	1,7
Jumlah	20.560,4	23.046,0	12,1	Jumlah	20.560,4	23.046,0	12,1

Tabel 2

SIAP DAN PENGELUARAN PEMBANGUNAN 1969/1970 - 1982/1983  
(milyar rupiah)

Tahun Anggaran	SIAP*		Pengeluaran Pembangunan**		SIAP/ Pengeluaran Pembangunan
	Jumlah	Pertumbuhan Δ (%)	Jumlah	Pertumbuhan Δ (%)	
1969/1970	12,4	—	118,2	—	10,5
1970/1971	23,2	87,1	169,6	43,5	13,7
1971/1972	27,3	17,7	195,9	15,5	13,9
1972/1973	38,4	40,7	289,2	52,2	12,9
1973/1974	41,1	7,0	450,9	51,2	9,1
1974/1975	86,7	110,9	961,8	113,3	9,0
1975/1976	160,8	85,5	1.397,7	45,3	11,5
1976/1977	251,3	56,3	2.054,5	47,0	12,2
1977/1978	369,4	47,0	2.156,8	5,0	17,1
1978/1979	566,0	53,2	2.555,6	18,5	22,1
1979/1980	704,5	24,5	4.014,2	57,1	17,6
1980/1981	969,8	37,7	5.916,1	47,4	16,4
1981/1982	1.180,2	21,7	6.940,1	17,3	17,0
1982/1983	1.647,1	39,6	7.359,6	6,0	22,4

Catatan: Nilai SIAP yang diperiksa per 1 April Tahun Berikutnya (Rp Juta).

\*\*Seluruh realisasi pengeluaran pembangunan.

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 1985/1986.

penyaluran dana yang bersumber dari APBN semakin bertambah seret. Hal ini tentu sangat memprihatinkan terlebih karena dalam tiga tahun terakhir ini unit-unit ekonomi sangat membutuhkan kelancaran penyaluran dana agar mereka dapat menekan biaya uang yang cukup tinggi. Jadi walaupun secara relatif jumlah SIAP tidak terlalu besar, bobot pengaruhnya membengkak karena tingkat bunga sangat tinggi dan lemahnya permintaan.

Untuk memecahkan masalah SIAP dan ketidakteraturan penyaluran dana yang bersumber dari APBN dibutuhkan tindakan yang bersifat komprehensif. Di masa lalu penyusunan APBN lebih berorientasi kepada kuantitas daripada orientasi fungsional. Pendekatan semacam ini tidak sesuai lagi dengan tuntutan pembangunan dan dalam tahun-tahun mendatang orientasi fungsional perlu lebih ditonjolkan. Untuk ini sudah tentu diperlukan perubahan, mulai dari saat pengusulan proyek dan perubahan dalam wewenang penentuan proyek.

Pendekatan fungsional dalam banyak hal lebih banyak mempersyaratkan adanya desentralisasi wewenang dalam penentuan proyek-proyek yang akan dilaksanakan, sehingga pertimbangan politis mungkin akan menonjol. Dengan demikian masalahnya menjadi sejauh mana pertimbangan politis selajunya ditempatkan agar pendekatan fungsional dapat berjalan dengan baik.

Faktor ini penting karena hanya dengan pendekatan fungsionalah penajaman prioritas proyek-proyek yang akan dilaksanakan dapat dilakukan secara lebih terarah dan baik.

## KENAIKAN GAJI, BBM DAN HARGA UMUM

Walaupun jumlah RAPBN 1985/1986 meningkat tidak besar ternyata pemerintah masih merencanakan kenaikan gaji pegawai negeri dengan jumlah yang cukup berarti. Kebijakan ini mendapat sambutan yang sangat positif bukan hanya dari pegawai negeri tetapi juga dari seluruh masyarakat khususnya masyarakat pengusaha. Masyarakat pengusaha menyambut baik tindakan tersebut karena dengan demikian mereka mengharapkan produktivitas birokrasi dapat dipertinggi, beban yang harus ditanggung dalam berurusan dengan aparat birokrasi dapat ditekan. Sudah sangat sering dikemukakan bahwa salah satu masalah pokok yang dihadapi oleh dunia usaha kita dewasa ini adalah rendahnya produktivitas pegawai negeri dan masalah "biaya siluman" yang harus dikeluarkan bagi oknum-oknum pegawai negeri dalam melakukan kegiatan ekonomi. Dalam keadaan yang sulit seperti sekarang efisiensi dalam melakukan kegiatan ekonomi semakin dituntut sehingga masalah pungutan-pungutan tidak resmi dan kelambanan aparat birokrasi menjadi semakin kuat getarannya dan nyaring bunyinya.

Pengalaman menunjukkan kepada kita bahwa kenaikan gaji pegawai negeri selalu diiringi oleh kenaikan harga. Dengan akan diberlakukannya peningkatan harga jual BBM maka tekanan terhadap kenaikan harga umum menjadi semakin besar. Tetapi sehubungan dengan ini beberapa faktor kiranya perlu dikedepankan untuk mendapat perhatian. Di masa lalu kenaikan gaji pegawai negeri selalu berbarengan dengan kenaikan gaji dan upah dari para pegawai swasta atau pertumbuhan aktivitas ekonomi swasta. Tetapi dalam beberapa tahun terakhir ini dunia usaha swasta pada umumnya masih mengalami tekanan dan banyak di antara mereka yang belum mencapai kapasitas normal bahkan beberapa harus gulung tikar. Hal ini berarti kalau di masa lalu tekanan peningkatan permintaan tampaknya menyeluruh maka dalam tahun yang akan datang tidaklah demikian. Dengan demikian kalau di masa lalu kenaikan gaji pegawai negeri dapat dianggap sebagai suatu signal kenaikan permintaan dan selanjutnya kenaikan harga maka dalam tahun yang akan datang hal ini perlu ditanggapi dalam bentuk lain. Para produsen hendaknya jangan berorientasi kepada maksimalisasi profit yang hanya bersifat jangka pendek tetapi lebih baik berorientasi kepada peningkatan kapasitas secara teratur. Dengan pendekatan peningkatan kapasitas diharapkan kegiatan ekonomi dapat bergerak secara mantap dan lebih merata walaupun prosesnya mungkin agak lambat.

Keputusan pemerintah untuk mengenakan Pajak Pertambahan Nilai terhadap pembelian BBM oleh banyak orang ditanggapi sebagai permainan kata-kata, karena dianggap dampaknya adalah sama yaitu kenaikan harga barang dan jasa khususnya hasil industri yang mempergunakan BBM sebagai bahan baku dan bahan penolongnya.

Pada hakikatnya terdapat perbedaan dampak ekonomi antara dari tindakan peningkatan harga seperti yang sebelumnya dilakukan dan peningkatan harga melalui Pajak Pertambahan Nilai. Dalam kasus yang disebut terakhir ini industri-industri yang mempergunakan BBM sebagai bahan baku dan bahan penolongnya tidak akan memperhitungkan pajak tersebut seluruhnya sebagai unsur biaya. Dengan perkataan lain sesuai dengan undang-undang, para industriawan diberi kesempatan mengkreditkan pajak tersebut. Hal ini berarti bahwa sebenarnya tidak ada alasan yang kuat bagi produsen untuk meningkatkan harga produknya dengan intensitas yang sama seperti yang ditempuh dalam kasus-kasus sebelumnya. Dan selanjutnya, beralasan untuk mengatakan bahwa adalah kurang bijaksana melakukan penyesuaian harga (menaikkan harga) barang dan jasa yang sifatnya merupakan kebutuhan masyarakat banyak seperti biaya pengangkutan, listrik, air dan telepon dan biaya jasa-jasa perhubungan lainnya dalam tahun anggaran yang akan datang. Pembekuan harga dalam hal ini dapat menghasilkan pengaruh positif yang cukup luas yaitu di satu pihak masyarakat pegawai negeri dapat merasakan bahwa peningkatan gaji memang meningkatkan kesejahteraan mereka dan di lain pihak akan tercipta keyakinan bahwa kenaikan gaji dan kenaikan harga minyak tidak akan selalu berarti kenaikan harga umum atau akan mengurangi kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Selanjutnya terbentuknya keyakinan tersebut akan mempermudah pelaksanaan Pajak Pertambahan Nilai.

#### PENERIMAAN REALIS?

Penerimaan dari minyak dan gas diperkirakan akan meningkat masing-masing sebesar 6,6% dan 14,2%. Perkiraan ini didasarkan kepada asumsi bahwa produksi minyak mentah adalah sebesar 1,3 juta barrel dan kondensat sebesar 100.000 barrel sehari, serta harga rata-rata ekspor minyak mentah sebesar US\$29,50 per barrel. Selama Pelita I sampai dengan Pelita III, penerimaan dari minyak bumi dan gas alam secara nominal mengalami pertumbuhan rata-rata kira-kira 46% setiap tahun. Peningkatan yang relatif kecil (hanya 7,7%) dalam tahun anggaran 1985/1986 ini tentu tidak terlepas dari kecenderungan perkembangan harga minyak di pasar internasional. Kalau dalam dekade 1970-an Indonesia menikmati rezeki minyak bahkan hampir terlenu oleh karenanya, maka dalam tahun-tahun yang akan datang kejadian

tersebut sangat kecil kemungkinannya terulang kembali bahkan dalam tahun anggaran yang akan datang Indonesia dituntut lebih waspada terhadap tekanan harga minyak di pasar internasional. Kewaspadaan sangat dibutuhkan karena dampak penurunan harga minyak masih cukup besar bagi perekonomian dan penerimaan negara. Walaupun pemerintah telah berusaha menekan peranan minyak akan tetapi dalam tahun anggaran 1985/1986 saham penerimaan dari minyak dalam keseluruhan penerimaan dalam negeri masih lebih 50%.

Sebagai kompensasi terhadap penurunan tingkat pertumbuhan penerimaan dari Migas dan Penerimaan Pembangunan maka penerimaan dalam negeri dari non-migas diharapkan meningkat sebesar 30% sehingga mencapai Rp 7.518,2 milyar. Mengamati perubahan komponen-komponennya terlihat gambaran yang cukup menarik perhatian. Dengan penurunan penerimaan dari Pajak Ekspor sebesar 17,7% berarti pemerintah menciutkan beban pajak ekspor kira-kira sebesar 35%. Kebijakan ini sejalan dengan usaha pemerintah untuk menggalakkan ekspor non-migas. Dengan membarengi tindakan ini dengan tindakan penyederhanaan prosedur, pembenahan di pelabuhan-pelabuhan dan tindakan yang memperlancar arus barang mulai dari produsen sampai kepada konsumen di luar negeri dapat diharapkan bahwa hambatan yang selama ini dihadapi dalam usaha penggalakan ekspor akan hilang dan rencana untuk mencapai sasaran ekspor non-migas kira-kira sebesar US\$7 milyar akan dapat dicapai melalui peningkatan daya saing Indonesia di pasar internasional.

Yang mungkin agak merisaukan adalah rencana peningkatan penerimaan dari Pajak Penghasilan sebesar 25,4% dan Pajak Pertambahan Nilai sebesar 73,9%. Sasaran ini oleh beberapa pengamat dianggap terlalu tinggi sehingga dapat menimbulkan akibat-akibat lanjutan negatif tertentu. Peningkatan penerimaan Pajak Pertambahan Nilai dari Rp 958,2 milyar dalam tahun 1984/1985 menjadi Rp 1.666,4 milyar sebenarnya tidak perlu mencemaskan. Karena sesuai dengan keterangan pemerintah, mulai tanggal 1 April 1985 harga penjualan BBM akan dinaikkan sebesar 10%. Dengan pengenaan pajak tersebut pemerintah akan dapat mengumpulkan dana kurang lebih Rp 580 milyar jika konsumsi minyak di dalam negeri sama seperti tahun anggaran 1984/1985 yaitu 27 milyar liter dan harga pokok BBM dapat dipertahankan sebesar Rp 236 per liter. Dengan demikian peningkatan Pajak Pertambahan Nilai terhadap komoditi non-minyak hanya kira-kira 13%. Sasaran ini tampaknya tidak sulit dicapai "secara normal" bahkan mudah dilampaui karena seperti yang dikemukakan Kepala Negara dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 7 Januari yang baru lalu, kesadaran wajib pajak akhir-akhir ini menunjukkan peningkatan yang berarti.

Namun demikian, usaha peningkatan penerimaan dari Pajak Penghasilan

kiranya perlu mendapat perhatian terutama karena beberapa hal. Peningkatan penerimaan Pajak Penghasilan antara lain terdiri dari Peningkatan Penerimaan dari Pajak Penghasilan Perorangan sebesar 38,04% Pajak Penghasilan Badan Usaha Swasta sebesar 33,95% dan Pajak Penghasilan Badan Usaha Milik Negara sebesar 32,44%. Sasaran peningkatan untuk kedua sumber yang disebut pertama sangat tergantung kepada peningkatan jumlah wajib pajak. Karena kalau jumlah wajib pajak tidak berkembang secara berarti maka (demi mencapai target) praktek-praktek yang akan memberatkan wajib pajak dengan mudah berkembang padahal hal ini sangat perlu dihindarkan dalam tahun-tahun pertama pelaksanaan Undang-Undang Perpajakan yang baru. Secara teoretis penerimaan dari pajak penghasilan dalam tahun 1985/1986 sebenarnya masih kecil. Kalau target penerimaan Pajak Penghasilan badan usaha 1985/1986 dibandingkan dengan surplus usaha yang akan terjadi dalam tahun 1986 saja misalnya, ternyata masih jauh di bawah 10% atau masih jauh di bawah tarif minimal Pajak Penghasilan. Maka itu kalau jumlah wajib pajak dapat ditingkatkan sasaran tersebut tidak akan sulit dicapai.

Masalah lain yang perlu mendapat perhatian adalah usaha peningkatan penerimaan dari Pajak Penghasilan Badan Usaha Milik Negara. Dengan target peningkatan yang cukup besar dan dihubungkan dengan jumlah wajib pajak yang kurang lebih tidak berubah, banyak orang yang memperkirakan bahwa tindakan ini dapat mengundang tindakan-tindakan yang tidak sehat dari BUMN terlebih sesudah dengan mengaitkannya dengan rencana pemerintah yang memperkecil pengeluaran Penyertaan Modal Pemerintah dari Rp 359,6 milyar menjadi Rp 255,6 milyar. Banyak orang yang memperkirakan bahwa dalam proses pencapaian target, BUMN secara langsung atau tidak langsung akan menekan sektor swasta dan hal ini sangat mungkin dilakukan mengingat kedudukan mereka yang dominan dalam pasar dan kemungkinan mereka berlindung di balik peraturan-peraturan yang ada dan yang akan diciptakan. Kecenderungan seperti ini tentu merupakan tantangan yang perlu mendapat perhatian.

## HUTANG DAN NERACA PEMBAYARAN

Semula banyak orang yang memperkirakan bahwa untuk menutupi pengeluaran yang meningkat, pemerintah akan meningkatkan pinjaman atau memperbesar jumlah penerimaan pembangunan. Peningkatan penerimaan pembangunan diperkirakan akan dilakukan karena selama ini realisasi penciptaan hutang lebih kecil daripada komitmen dari negara-negara donor. Sampai 30 Juni 1984 jumlah hutang luar negeri Indonesia yang telah dipergunakan adalah sebesar US\$32,841 milyar dari perjanjian/komitmen sebesar US\$46,123 milyar. Tetapi pemerintah merencanakan lain. Penerimaan pem-



bangunan justru direncanakan turun dari Rp4.411,0 milyar menjadi Rp4.368,1 milyar. Hal ini merupakan cermin dari sikap kehati-hatian pemerintah sesudah memperkirakan pengaruh yang mungkin timbul terhadap neraca pembayaran. Dalam tahun 1985/1986 diperkirakan bunga dari cicilan hutang luar negeri saja telah mencapai Rp3.529,1 milyar atau 28,46% dari seluruh pengeluaran rutin (untuk lebih terperinci lihat Tabel 3). Sehingga dengan menekan penerimaan pembangunan, diperkirakan RAPBN 1985/1986 akan menghasilkan perkembangan positif bagi neraca pembayaran atau secara kasar dapat menghasilkan transfer positif kira-kira sebesar Rp 671,8 milyar. Perhatian serius terhadap penciptaan hutang sudah selayaknya diberikan karena dalam

Tabel 3

BANTUAN LUAR NEGERI, PEMBAYARAN HUTANG DAN EKSPOR INDONESIA  
1969/1970 - 1985/1986

Tahun Anggaran	Bantuan Luar Negeri (milyar Rp).	Bunga dan Cicilan Hutang (milyar Rp)	Pemasukan Modal Pemerintah* (juta US\$)	Pembayaran Hutang Pokok (juta US\$)	Total Ekspor (fob) (juta US\$)	Ekspor Non-migas (juta US\$)
<b>Pelita I</b>	707,6	185,8	2264	303	9174	5084
1969/1970	91,0	12,7	371	31	1044	660
1970/1971	120,4	23,6	369	47	1204	761
1971/1972	135,5	41,0	400	78	1374	784
1972/1973	157,8	46,0	481	66	1939	974
1973/1974	203,9	62,5	643	81	3613	1905
<b>Pelita II</b>	3316,3	1050,7	8792	1725	45758	14255
1974/1975	232,0	67,3	660	89	7186	2033
1975/1976	491,6	71,7	1995	77	7146	1873
1976/1977	733,8	165,1	1823	166	9213	2863
1977/1978	773,4	220,9	2106	761	10860	3507
1978/1979	1035,5	525,7	2208	632	11353	3979
<b>Pelita III</b>	10406,3	5594,4	19699	4052	102878	25223
1979/1980	1381,1	647,6	2690	692	18511	6171
1980/1981	1493,8	754,0	2684	615	22885	5587
1981/1982	1709,0	915,3	3521	809	22994	4170
1982/1983	1940,0	1204,7	5011	926	18672	3928
1983/1984	3882,4	2072,8	5793	1010	19816	5367
<b>Pelita IV</b>	4411	2656,1	4351	1509	19779	6050
1985/1986	4368,1	3529,1		1698		
1969/1970 - 1985/1986	23209,1	13016,1		9287		
Pelita I - Pelita III	14430,2	6830,9	30775	6080	157810	44562

Catatan : - \* Untuk 1984/1985 dan 1985/1986 - Angka APBN atau angka perkiraan

\* Pemasukan modal Pemerintah terdiri dari Bantuan Program, Bantuan Proyek dan lain-lain

Sumber : Nota Keuangan beberapa penerbitan.

beberapa tahun yang akan datang tanpa penciptaan hutang baru maka bunga dan cicilan hutang yang harus dibayar oleh Indonesia akan bertambah besar. Dengan perkataan lain tanpa "debt management" yang baik Indonesia akan mengalami kesulitan pembayaran di kemudian hari dan kalau hal ini sampai terjadi, campur tangan pihak luar dalam pengelolaan ekonomi Indonesia tidak dapat dihindarkan.

Namun demikian, sikap yang terlalu kaku terhadap penciptaan hutang dalam menjalani tahun anggaran 1985/1986 hendaknya dihindari terutama karena adanya ketidakpastian tentang perkembangan harga minyak di pasar internasional.

Berdasarkan uraian di atas menjadi jelas bahwa dalam tahun 1985/1986 Indonesia menghadapi masalah yang tidak semakin ringan, tetapi justru semakin rumit dan kompleks. RAPBN 1985/1986 memberi petunjuk bahwa pemerintah berkeinginan menggerakkan roda perekonomian melalui rangsangan peningkatan permintaan terutama permintaan terhadap produk-produk dalam negeri serta mengatasi masalah-masalah lain yang sedang dan akan dihadapi seperti masalah inflasi, ketidakmerataan dan masalah neraca pembayaran. Namun untuk mencapai sasaran pembangunan yang diinginkan dibutuhkan kerja keras, dibutuhkan penajaman prioritas proyek-proyek yang akan dilaksanakan, dibutuhkan partisipasi masyarakat dan yang lebih penting adalah RAPBN 1985/1986 mempersyaratkan terciptanya peningkatan produktivitas dan disiplin aparat birokrasi karena di sanalah sebagian terbesar terletak taruhannya.