

# Kebijaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara\*

Oleh M. Suparmoko

*Bentuk dan struktur "Anggaran Pendapatan dan Belanja Seimbang" yang dianut pemerintah Orde Baru sekarang mengandung arti seluruh pendapatan sama dengan seluruh pengeluaran. Tetapi bentuk anggaran seperti ini tidak umum dikenal, karena keseimbangan itu didukung oleh dana luar negeri di sisi penerimaan, bukan oleh penerimaan rutin. Dengan demikian, menurut M. Suparmoko, APBN yang kita tempuh adalah "Anggaran Defisit", karena seluruh penerimaan dalam negeri tidak cukup untuk membiayai seluruh anggaran belanja negara. APBN sejak Pelita I sampai awal Pelita IV mengalami defisit sebesar bantuan luar negeri dan hutang berikut angsurannya akan memberatkan perekonomian kita.*



## Pendahuluan

Tulisan ini akan melihat peranan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam melayani tugas pembangunan, khususnya mengenai dasar-dasar dan faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan APBN serta bagaimana pengaruh dari APBN itu sendiri terhadap struktur perekonomian Indonesia.

Pengalaman sebelum Orde Baru telah memberikan pelajaran kepada bangsa Indonesia, bahwa kebijaksanaan pembelanjaan defisit telah membawa perekonomian kita dalam keadaan inflasi yang sangat parah, sehingga perekonomian tidak berkembang dan mengalami kemacetan dan keruntuhan diikuti oleh kekacauan sosial dan politik. Pada masa itu pembangunan tidak terjadi, investasi yang menghilang diganti dengan spekulasi, dan semua prasarana—jalan raya, pelabuhan, listrik, irigasi—mengalami kerusakan yang amat parah.

Dari pengalaman tersebut, maka Orde Baru mencoba mengatasi kesulitan-kesulitan yang ada dengan mengetengahkan resep

"Anggaran Belanja Seimbang yang dinamis" serta melandaskan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan di atas Trilogi Pembangunan: Stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi dan pemerataan.

Stabilitas nasional mencakup stabilitas di segala bidang baik politik, sosial maupun ekonomi. Dengan adanya kestabilan nasional akan dimungkinkan terciptanya kegiatan-kegiatan pembangunan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, yang sekaligus mengusahakan untuk tidak melupakan adanya aspek pemerataan, yaitu pemerataan pembangunan antar wilayah dan antar sektor maupun pemerataan dari manfaat atau hasil pembangunan itu sendiri.

Pembahasan selanjutnya akan melihat tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh pembangunan ekonomi Indonesia serta landasan dari kebijaksanaan pembangunan itu, di mana keduanya berperan dalam menentukan kebijaksanaan anggaran dan pada gilirannya kebijaksanaan anggaran tersebut akan mempengaruhi proses pembangunan ekonomi itu sendiri.

## Kaitan antara Landasan dan Tujuan Pembangunan

Politik anggaran tampak telah diyakini

\* Ucapan terima kasih disampaikan kepada Drs. Soetrisno PH, dosen Fakultas Ekonomi UGM, Yogyakarta atas saran dan komentar sebelum tulisan ini disusun sebagai artikel jadi.

sebagai salah satu alat yang dapat dipakai untuk mempengaruhi struktur perekonomian negara. Dengan kata lain, struktur perekonomian negara selalu dihadapkan pada kegiatan-kegiatan pembangunan yang secara langsung akan dapat mempengaruhi struktur perekonomian yang sudah ada.

Kegiatan-kegiatan pembangunan itu sendiri akan sangat ditentukan oleh tujuan akhir yang ingin dicapai oleh upaya pembangunan serta dana yang tersedia dalam perekonomian, baik yang berada di tangan individu atau swasta maupun di tangan pemerintah. Alokasi dana pemerintah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara itu bertindak sebagai alat pengatur urutan prioritas pembangunan dengan mempertimbangkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh usaha pembangunan itu.

Usaha pembangunan ekonomi harus selalu berlandaskan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945 dan Trilogi Pembangunan. Trilogi pembangunan yang berupa pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, selalu menjadi landasan kebijaksanaan pembangunan sejak Pelita I, walaupun dengan urutan prioritas yang berbeda.

Dalam Pelita I urutan prioritas dalam Trilogi Pembangunan itu adalah stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan; dalam Pelita II urutan prioritas berubah menjadi pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas; sedangkan dalam Pelita III urutan prioritas menjadi pemerataan, pertumbuhan dan kestabilan. Bahkan dalam Pelita IV pemerataan akan merupakan sendi pokok kebijaksanaan pembangunan tetapi tidak mengurangi arti penting unsur pertumbuhan ekonomi dan stabilisasi.<sup>1</sup>

Tujuan pembangunan Indonesia adalah mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Masyarakat seperti ini akan tercapai dengan dihapuskannya kemiskinan lewat peningkatan pendapatan (nasional per kapita), perluasan kesempatan kerja dan

redistribusi pendapatan yang lebih merata.

Ini berarti bahwa pembangunan tetap diusahakan dengan memperhatikan adanya pemerataan. Pembangunan ekonomi tetap berada di posisi terdepan, sehingga diperlukan investasi-investasi kapital dan investasi kemanusiaan dan sosial yang besar. Dengan sendirinya peranan pemerintah akan sangat diperlukan untuk menjamin stabilitas politik maupun investasi-investasi kapital, kemanusiaan dan sosial. Dengan kata lain sektor negara harus menjadi semakin kuat lebih-lebih lagi bila pemerataan menjadi idaman bangsa kita, maka hanya lewat kemauan politik yang kuat dari pemerintah pertumbuhan dan pemerataan akan dapat direalisasikan.

Dari segi pembangunan sektoral, sejalan dengan prioritas pembangunan jangka panjang, sektor pertanian tetap merupakan sektor penting dan utama dibarengi dengan pengembangan sektor industri yang mengolah hasil-hasil pertanian sehingga dapat meningkatkan taraf hidup petani dan masyarakat kerja dan peningkatan produksi pangan serta ekspor. Perkembangan sektor pertanian itu berguna untuk mendorong perkembangan sektor industri.<sup>2</sup>

Di samping itu juga ditekankan bahwa bangsa Indonesia harus hidup sederhana sehingga kegiatan produksi seyogyanya diarahkan pada produksi barang-barang kebutuhan pokok sehari-hari (*basic necessities*). Peningkatan produksi barang pokok harus disertai dengan peningkatan daya beli (pendapatan nasional) yang dapat tercipta lewat peningkatan kesempatan kerja. Pendidikan dan pengajaran terus dikembangkan demi tercapainya peningkatan produktivitas yang membarengi perluasan kesempatan kerja tersebut, sehingga pertumbuhan ekonomi dapat terus melaju.

Guna mencapai berbagai tujuan di atas, haruslah disusun urutan prioritas pembangunan sesuai dengan tersedianya dana dan kebutuhan pembangunan. Urutan prioritas itu dapat tercermin pada prioritas anggaran, sehingga kebijaksanaan anggaran merupakan salah satu kebijaksanaan penting dalam

1 *Nota Keuangan dan RAPBN, 1984/85*, hal. 3

2 *Nota Keuangan dan RAPBN 1984/85*, Republik Indonesia, hal. 7

usaha mencapai cita-cita pembangunan. Lebih-lebih karena negara mengambil bagian pokok sebagai pemimpin pembangunan. Karena itu dapat diartikan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang disusun sejak Pelita I oleh Pemerintah Orde Baru dalam usaha mempertahankan stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi yang tinggi serta pemerataan pembangunan dan hasilnya merupakan pencerminan rencana pembangunan suatu negara. Rencana pembangunan yang jelas, yang tercermin dalam APBN itu, akan mempengaruhi rencana-rencana sektor swasta, dan meyakinkan lembaga-lembaga lain mengenai apa yang akan ditempuh oleh negara yang bersangkutan di masa datang; serta yang lebih penting lagi adalah, bahwa pemerintah yang bersangkutan akan lebih efisien dalam mengambil keputusan di masa datang.<sup>3</sup> Pemerintah Orde Baru telah bertekad untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan sebagaimana diikhtisarkan oleh A. Booth dan Peter McCawley sebagai berikut<sup>4</sup>:

- Menempuh anggaran belanja seimbang yang dinamis di mana pengeluaran total tidak melebihi penerimaan total.

- Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran negara dibedakan menjadi anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Tabungan pemerintah yang merupakan surplus penerimaan rutin di atas pengeluaran rutin teras diusahakan meningkat agar dapat mengurangi kebutuhan bantuan luar negeri.

- Di sisi penerimaan APBN, dasar perpajakan diusahakan semakin luas lewat intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan pajak.

- Di sisi pengeluaran prioritas diberikan pada kegiatan-kegiatan pembangunan dan bukan pada kegiatan-kegiatan rutin. Subsidi-subsidi semakin dikurangi baik untuk perusahaan-perusahaan negara maupun terhadap barang-barang konsumsi, sehingga akan menghemat pengeluaran.

- Kebijakan anggaran diarahkan

pada sasaran untuk meningkatkan penggunaan barang-barang dan tenaga dalam negeri dengan tujuan agar produksi dalam negeri semakin meningkat.

- Dalam hubungannya dengan perluasan kesempatan kerja, produsen didorong untuk lebih menggunakan teknologi padat karya dengan sedikit mungkin menggunakan teknologi padat modal.

## Pola Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Anggaran dapat diartikan sebagai rencana keuangan untuk suatu jangka waktu tertentu yang menyangkut baik rencana penerimaan dan pengeluaran yang akan datang. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara termasuk dalam fungsi perencanaan dari administrasi negara. Fungsi administrasi negara yang lain di samping fungsi perencanaan adalah fungsi pelaksanaan dan fungsi pengawasan. Dalam menyusun suatu anggaran harus diingat kaitan antara dana-dana yang akan dikeluarkan dan tujuan yang akan dicapai, sehingga karenanya anggaran pun memiliki beberapa fungsi administrasi keuangan seperti fungsi perencanaan, fungsi pelaksanaan dan fungsi pengawasan.<sup>5</sup>

Pola APBN serta realisasinya dapat dilihat pada Tabel 1, di mana diuraikan bahwa APBN terdiri dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan.

Anggaran penerimaan rutin atau anggaran penerimaan dalam negeri dikurangi dengan pengeluaran rutin membentuk tabungan pemerintah, dan tabungan pemerintah ini dialokasikan ke dalam dana pembangunan bersama-sama dengan penerimaan pembangunan yang berupa bantuan luar negeri. Proporsi dari tabungan pemerintah kelihatan semakin besar sejak Pelita I sampai dengan Pelita III, baik dari segi rencana maupun realisasinya. Dalam Pelita I realisasi tabungan pemerintah hanya mengambil bagian 44,6 persen, dalam Pelita II 63,7 persen dan dalam Pelita III menjadi 72,4 persen; masing-masing dihitung dari dana pembangunan yang tersedia. Ini berarti bahwa kebijaksanaan anggaran

3 R.M. Sundrum, *Development Economics, A Framework for Analysis and Policy*, (Singapore: John Wiley & Sons, 1983), hal. 286-287.

4 Anne Booth dan Peter McCawley, "Kebijakan Fiskal," dalam Anne Booth dan Peter McCawley, penyunting, *Ekonomi Orde Baru* (Jakarta: LP3ES, 1982), hal. 166-167.

5 Drs. Siahaan, *Anggaran Belanja Rutin Ditinjau dari Segi Administrasi Negara*, (Jakarta: Yayasan Karya Bakti Jaya, 1973), hal. 11-13.

TABEL 1. Pelaksanaan APBN dalam Repelita I, II dan III (1969/70 - 1983/84) (dalam milyar Rupiah)

	Repelita I		Repelita II		Repelita III	
	Repelita	Realisasi	Repelita	Realisasi	Repelita	Realisasi
Penerimaan dalam negeri	1.630,0	2.574,6	11.410,9	14.703,1	34.273,1	55.378,3
Pengeluaran rutin	1.404,0	2.005,2	7.218,4	8.871,1	21.661,2	31.110,8
Tabungan pemerintah	226,0	569,4	4.192,5	5.832,0	12.611,9	24.267,5
Bantuan luar negeri	833,0	708,6	1.056,7	3.316,3	9.237,5	9.265,7
a. bantuan program	393,0	420,4	—	150,5	—	194,1
b. bantuan proyek	440,0	288,2	—	3.165,8	—	9.071,6
Dana pembangunan	1.059,0	1.278,0	5.249,2	9.148,3	21.849,4	33.533,2
Pengeluaran pembangunan	1.059,0	1.232,8	5.249,2	9.126,4	21.849,4	33.520,3
a. rupiah	619,0	944,6	—	5.960,6	—	24.448,7
b. bantuan proyek	440,0	288,2	—	3.165,8	—	9.071,6
Sisa (defisit)/surplus	0	45,2	0	21,9	0	12,9

SUMBER: Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 1984/1985, Republik Indonesia.

pemerintah yang diarahkan kepada penggunaan dana dalam negeri untuk semakin menggeser dana dari luar negeri kelihatan cukup berhasil.

Demikian pula dari Tabel 1 dapat diketahui, bahwa untuk semua Pelita—mulai dari Pelita I sampai dengan Pelita III—angka realisasi selalu lebih tinggi dibanding dengan angka-angka rencana yang bersangkutan, kecuali untuk pos bantuan luar negeri dalam Pelita I. Keadaan ini bukannya tidak baik, karena peningkatan angka realisasi di atas angka rencana selalu lebih tinggi pada pos-pos penerimaan dibanding dengan pos-pos pengeluaran, sehingga hasil akhir selalu menunjukkan bahwa untuk setiap Pelita terdapat surplus anggaran keseluruhan. Setiap surplus anggaran tersebut selalu ditambahkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara tahun anggaran berikutnya untuk membiayai anggaran belanja pembangunan.

Dalam Pelita I, II dan III, Sumber Penerimaan Dalam Negeri diperinci atau dibedakan menjadi penerimaan dari pajak langsung, pajak tidak langsung dan bukan pajak, di mana termasuk dalam penerimaan pajak langsung adalah pajak pendapatan, pajak perseroan, pajak perseroan minyak, MPO, Ipeda dan lain-lain; sedangkan yang termasuk dalam penerimaan pajak tidak langsung adalah pajak penjualan, pajak penjualan impor, cukai, bea masuk, pajak ekspor dan lain-lain. Penerimaan bukan pajak berupa keuntungan

perusahaan negara dan bank-bank negara serta penerimaan departemen-departemen. Bila penerimaan dalam negeri ini kita perhatikan sejak Pelita I sampai dengan Pelita III, maka ternyata bahwa penerimaan yang berasal dari minyak bumi menjadi semakin dominan yaitu mulai dari 35,7 persen pada Pelita I meningkat terus menjadi 55,1 persen dalam Pelita II dan 64,2 persen dalam Pelita III.

Dengan adanya keguncangan dalam pasaran minyak internasional selama Pelita III yang dibarengi dengan masa resesi sampai saat ini, maka semakin disadari perlunya peningkatan penerimaan yang berasal dari ekspor di luar minyak bumi. Karena itu sangat tepat bila untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 1984/85, penerimaan dalam negeri dengan tegas dibedakan menjadi penerimaan dari migas (minyak dan gas alam) dan penerimaan nonmigas (di luar minyak bumi dan gas alam). Penerimaan minyak bumi dan gas alam seluruhnya berasal dari pajak penghasilan minyak dan gas alam; sedangkan penerimaan di luar minyak dan gas alam berupa pajak-pajak penghasilan perorangan dan badan, pajak pertambahan nilai barang dan jasa, pajak penjualan barang mewah, bea masuk dan cukai, pajak ekspor Ipeda dan penerimaan bukan pajak. Di sisi anggaran belanja tidak terdapat perubahan pos-pos pengeluaran yang berarti.

Walaupun demikian keseluruhan anggaran belanja itu tetap dipertahankan seimbang, artinya seluruh pendapatan sama dengan seluruh pengeluaran. Sayangnya bentuk anggaran pendapatan dan belanja seimbang seperti itu tidak umum, karena keseimbangan dalam anggaran tersebut disebabkan oleh adanya aliran dana di sisi penerimaan yang berasal dari bantuan luar negeri. Seharusnya anggaran pendapatan dan belanja yang seimbang berupa seluruh pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan seperti yang sudah dianut oleh APBN kita, tetapi hanya dibiayai oleh seluruh penerimaan rutin saja. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa selama ini, sejak Pelita I sampai dengan Pelita III dan tahun Pertama Pelita IV, Anggaran Penerimaan dan Belanja yang kita tempuh adalah anggaran yang defisit, karena seluruh penerimaan dalam negeri tidak cukup untuk membiayai seluruh anggaran belanja negara baik anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Defisit anggaran yang bersangkutan selalu ditutup dengan bantuan luar negeri yang nilainya menjadi semakin besar dari tahun ke tahun. Namun adanya bantuan luar negeri dan penerimaan minyak ini telah dapat memperkuat posisi pemerintah sebagai motor pembangunan di Indonesia.<sup>6</sup>

Bila diteliti lebih dalam lagi, masuknya dana dari luar negeri yang berbentuk bantuan luar negeri dan penerimaan minyak yang begitu besar, yang kemudian dipakai untuk membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan akan bersifat inflatoir.<sup>7</sup> Karena itu, walaupun bantuan luar negeri itu sebenarnya sangat berguna untuk mengekang laju inflasi, namun dalam kenyataannya inflasi di Indonesia masih terus ada, karena dana tersebut meningkatkan permintaan agregatif di dalam negeri.

## Pengaruh Penarikan Pajak

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, penerimaan dalam negeri dapat dibedakan menjadi penerimaan dari pajak dan

penerimaan dari bukan pajak. Sejak Pelita I sampai sekarang penerimaan yang berasal dari pajak selalu menduduki tempat yang sangat dominan dalam seluruh penerimaan rutin. Penerimaan pajak pada tahun 1969/70 sebesar 99 persen dari penerimaan rutin, pada tahun 1974/75 sebesar 96 persen, pada tahun 1978/79 sebesar 98 persen dan pada tahun 1984/85 diperkirakan sebesar 96 persen. Kalau dihitung atas dasar seluruh penerimaan (penerimaan rutin dan pembangunan), maka penerimaan pajak juga masih sangat menonjol yaitu sekitar 76 persen pada tahun 1984/85. Karena itu layak bila kita melihat bagaimana pengaruh pemungutan pajak itu dalam perekonomian.

Dalam melihat pengaruh pemungutan pajak terhadap produksi dapat dilihat bagaimana pengaruh pajak tersebut pada kemampuan dan kemauan untuk bekerja dan mengadakan investasi. Sehingga pemerintah dalam usahanya untuk meningkatkan penerimaan rutin lewat perpajakan jangan sampai masyarakat/perekonomian kehilangan kemampuan dan kemauan untuk bekerja maupun berinvestasi. Pada umumnya pemungutan pajak itu mengurangi kemampuan berproduksi dan berinvestasi, tetapi dapat mendorong kegiatan produksi dan investasi maupun mengurangi kegiatan produksi dan investasi. Ini tergantung pada jenis pajak dan obyek pajak yang bersangkutan. Kita telah menyadari bahwa tantangan utama di bidang keuangan negara saat ini dan masa mendatang terletak pada bagaimana memperluas dasar fiskal dan peningkatan penerimaan negara di luar sektor minyak bumi. Karena itu kebijaksanaan perpajakan harus memberi dorongan bagi kegiatan produksi di berbagai bidang. Dengan kata lain harus terdapat diversifikasi produksi baik secara horizontal maupun vertikal, sehingga obyek pajak itu menjadi semakin luas.<sup>8</sup>

Di samping itu harus pula diperhitungkan, bahwa tingkat efisiensi dari kegiatan pemerintah belum tentu lebih tinggi dibanding dengan kegiatan swasta. Namun perlu diketahui bahwa pembangunan yang dibiayai dengan penerimaan pajak dapat diharapkan

<sup>6</sup> Anne Booth dan Peter McCawley *op.cit.*, hal. 193-194; juga M. Dawam Rahardjo, "Menguak GBHN dalam Suasana Resesi", *Prisma*, LP3ES, Januari 1983, hal. 4

<sup>7</sup> David O. Dapice, *op.cit.*, hal. 27

<sup>8</sup> Priyono Tjiptoherijanto dkk, penyunting, *Evaluasi Ekonomi Indonesia 1978-1981*, (Jakarta: PT. Bina Aksara, 1983).

mampu mengekang laju inflasi, dapat dipakai untuk redistribusi pendapatan dan mengarahkan investasi ke penggunaan sosial yang paling tinggi. Karena itu pemerintah akan tetap memungut pajak untuk membiayai kegiatannya itu di samping memakai pajak sebagai sumber penerimaan negara yang utama.

Sering dikemukakan bahwa pemungutan pajak sebagai sumber penerimaan negara di Indonesia masih perlu ditingkatkan karena jauh ketinggalan dari negara-negara lain. Walaupun pola umum penerimaan pajak itu selalu mirip dengan pola penerimaan negara-negara sedang berkembang lainnya yaitu bahwa sebagian besar penerimaan pajak berasal dari pajak tidak langsung.<sup>9</sup> Sejak Pelita I sampai sekarang penerimaan pemerintah dari pajak langsung menjadi semakin besar proporsinya. Ini dapat diartikan bahwa unsur keadilan dan pemerataan menjadi semakin tercermin dalam APBN Indonesia, karena pajak langsung umumnya bersifat progresif (semakin tinggi kemampuan membayar pajak, semakin tinggi pula persentase tarif pajak itu), dan sebaliknya pajak tidak langsung bersifat regresif, sehingga kurang mengarah pada perbaikan keadilan dan pemerataan. Namun demikian pajak tidak langsung sangat bermanfaat bagi kemudahan dalam pengumpulan penerimaan negara dan mengikatkan semua pihak (kaya atau miskin) untuk menyumbang bagi pembangunan negara.<sup>10</sup>

Selanjutnya pajak dan tarif impor digunakan sebagai alat untuk realokasi faktor-faktor produksi. Bahan-bahan baku serta alat-alat mesin yang bersifat padat karya dikenakan tarif yang rendah, dengan tujuan agar para produsen dapat mengolah bahan baku menjadi barang jadi yang tentunya disertai pula dengan kesempatan kerja yang lebih luas. Namun demikian karena terdapat faktor-faktor lain yang dampaknya tidak seiring dengan kebijaksanaan pemungutan pajak, seperti kebijaksanaan moneter dan

perkreditan dan pula karena sistem pemungutan pajak yang kurang efektif dan efisien, maka kebijaksanaan perpajakan untuk tujuan alokasi faktor-faktor produksi belum dapat dikatakan berhasil. Masih banyak kegiatan-kegiatan padat modal yang dikembangkan di Indonesia, walaupun sebenarnya dikehendaki agar lebih banyak kegiatan padat karya yang harus berkembang.

## Pengeluaran Pemerintah

Semua kegiatan pemerintah selalu membutuhkan pembiayaan dan ini didukung oleh penerimaan pemerintah baik yang berasal dari penerimaan rutin maupun penerimaan pembangunan. Demikian pula kegiatan pemerintah dibedakan menjadi kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan.

Dari Tabel 1 terbukti bahwa pada Pelita I, realisasi anggaran belanja rutin menunjukkan angka yang lebih besar dari anggaran belanja pembangunan yaitu 163 persen dari anggaran pembangunan. Hal ini berarti bahwa sebagian besar dana yang tersedia dari seluruh penerimaan negara lebih banyak dipakai untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran yang bersifat konsumtif dan lebih sedikit yang digunakan untuk investasi. Tetapi pada masa-masa Pelita II, III dan Repelita IV, nampak adanya perubahan dalam posisi, di mana anggaran belanja rutin menjadi lebih kecil daripada anggaran belanja pembangunan, masing-masing adalah 97,2 persen pada Pelita II dan 92,8 persen pada Pelita III serta 96,6 persen pada tahun pertama Repelita IV. Hal ini perlu dinilai positif karena anggaran belanja yang demikian sangat bermanfaat untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi negara. Walaupun anggaran belanja rutin dikatakan bersifat konsumtif, tetapi anggaran belanja rutin itu tidak berarti tidak diperlukan, apalagi karena ini sangat berguna dalam menunjang pelaksanaan pembangunan. Jadi anggaran rutin bersifat dapat lebih meningkatkan kemampuan membangun karena memang pelaksanaan pembangunan itu juga para pelaksana kegiatan-kegiatan rutin, dan hasil dari kegiatan rutin itu sangat berguna untuk menunjang kegiatan pembangunan serta pengeluaran rutin meningkat sejalan dengan

9 David O. Dapice, "An Overview of the Indonesian Economy" dalam Gustav F. Papanek, editor, *The Indonesian Economy*, Praeger, 1986, hal. 25, dan lihat juga A. Booth dan P. McCawley, *op.cit.*, 207-208.

10 M. Suparmoko, *Asas-Asas Ilmu Keuangan Negara*, BPFE, 1982, Edisi ke 2, Bab IV.

kegiatan-kegiatan pembangunan yang semakin berhasil.

Anggaran belanja pembangunan disusun untuk mencerminkan pola-pola kebijaksanaan, prioritas-prioritas dan program-program pembangunan untuk setiap tahun anggaran. Sejak Pelita I, anggaran pembangunan diklasifikasikan menurut fungsi kegiatan sesuai dengan program-program. Ini dimaksudkan agar perencanaan penyediaan biaya terarah kepada pelaksanaan suatu program dan setiap program diperinci dalam proyek-proyek. Anggaran belanja pembangunan disusun atas dasar perkiraan penerimaan negara dan tabungan pemerintah serta penerimaan pembangunan.<sup>11</sup>

Dalam melihat bagaimana dampak anggaran belanja pembangunan itu terhadap pertumbuhan ekonomi dan struktur perekonomian negara kita, maka kita dapat melihat pada alokasi sektoral dari anggaran belanja itu. Pembagian sektoral dari anggaran belanja rutin biasanya sama dengan pembagian sektoral dalam anggaran belanja pembangunan.

Bila kita perhatikan tentang distribusi pengeluaran pembangunan menurut sektor kegiatan, nampak bahwa sejak Pelita I sampai sekarang proporsi anggaran belanja pembangunan untuk sektor pertanian dan sektor swasta terus menurun. Sedangkan untuk sektor industri, pertambangan serta sektor listrik/energi terus meningkat. Demikian pula sektor transmigrasi dan tenaga kerja serta sektor pendidikan mengalami peningkatan dalam proporsi anggaran belanja pembangunan.

Perubahan dalam bobot alokasi anggaran pembangunan itu akan membawa konsekuensi perubahan dalam struktur perekonomian. Perekonomian Indonesia yang semula lebih dicirikan sebagai perekonomian agraris berangsur-angsur akan menjadi perekonomian industri dan ini akan tercermin dalam angka-angka sektoral dari pendapatan nasional

Indonesia, di mana pada tahun 1969, sektor pertanian menyumbang 46,9 persen terhadap produk domestik nasional bruto atas dasar harga konstan, dan 38,7 persen pada tahun 1974, 32 persen pada tahun 1979 dan 29,8 persen pada tahun 1982. Sedangkan sektor-sektor lain justru mengalami peningkatan dalam sumbangannya terhadap pembentukan produk domestik nasional bruto.<sup>12</sup>

Dengan struktur perekonomian yang baru ini maka strategi kebijaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara harus diadakan penyesuaian lagi dengan melihat sektor-sektor mana yang memiliki potensi sebagai sumber penerimaan negara yang utama serta sektor-sektor mana yang harus lebih didorong perkembangannya guna mencapai masyarakat adil-makmur lahir dan batin berdasarkan Pancasila.

## Penutup

Pembicaraan yang telah disajikan di muka mengamati pola atau struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kita, di mana APBN telah dipakai sebagai alat untuk mengendalikan pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi. Pengalaman sebelum Orde Baru telah mengarahkan pemerintah untuk menganut Anggaran Pendapatan dan Belanja yang Seimbang dengan maksud agar pengeluaran-pengeluaran negara itu dapat terkontrol sesuai dengan kekuatan penerimaan negara. Sebaliknya dengan target pengeluaran negara tertentu, penerimaan negara diusahakan untuk dapat menutup anggaran pengeluaran yang telah ditargetkan.

Bantuan luar negeri merupakan bagian penting dalam anggaran penerimaan negara, karena bantuan luar negeri itu seluruhnya dialokasikan untuk pembiayaan anggaran pembangunan. Hal ini yang secara psikologis telah menenangkan kita karena APBN selalu nampak seimbang, yang sebenarnya APBN tersebut selalu mengalami defisit sebesar bantuan luar negeri tersebut.

Sebenarnya negara kita mengalami suatu dilema yaitu tanpa bantuan luar negeri pertumbuhan ekonomi hanya akan terserap

11 Walaupun anggaran belanja harus disusun atas perkiraan anggaran penerimaan rutin dan bantuan luar negeri yang akan dapat diterima, tetapi anggaran belanja harus mampu meningkatkan pendapatan nasional dengan laju yang lebih tinggi dari laju pertumbuhan penduduk agar pendapatan per kapita dapat meningkat. Lihat Drs. T.M. Siahaan *op.cit.*, hal. 43.

12 *Nota Keuangan dan RAPBN 1984/1985*, Republik Indonesia, hal. 207.

oleh pertumbuhan penduduk, sedangkan dengan bantuan luar negeri, hutang negara kita semakin berat dan angsuran hutang itu juga meningkat terus dan diperkirakan akan mencapai Rp 2656 milyar dalam RAPBN 1984/85. Ini berarti sebagai bagian kekuatan investasi yang hilang karena harus mengalir ke negara kreditor. Melihat angka angsuran hutang yang semakin membengkak ini perlu kiranya kita mawas diri apakah kita harus

hidup dengan cukup konsumsi di atas hutang yang semakin menumpuk?

Dengan sungguh-sungguh melihat keadaan dan keberadaan kita sekarang, kita akan dapat menentukan target-target pembangunan yang ingin kita capai dan menyesuaikan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara sebagai alat pengendali dan pengatur usaha-usaha pembangunan untuk masa-masa yang akan datang.

