

TABEL 5. Perkembangan laju inflasi dalam Pelita I s/d III. (dalam persentasi)

<i>Pelita I</i>	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74
inflasi	9,8	7,8	0,8	20,8	47,4
<i>Pelita II</i>	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
inflasi	20,1	19,8	21,1	10,7	9,91
<i>Pelita III</i>	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
inflasi	20,65	15,85	9,80	8,40	12,63
Pengaruh kenaikan BBM	4,66	3,79	4,7	4,59	3,42
Pengaruh devaluasi	—	—	—	—	2,43

SUMBER: diambil dari beberapa sumber, diantaranya diolah dari Laporan Bank Indonesia.

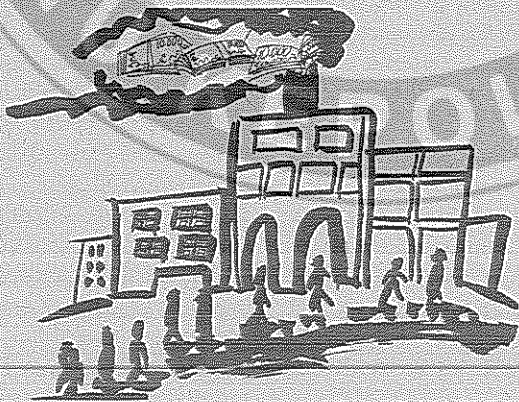
an *balanced budget* telah berhasil melakukan pengendalian inflasi.

3. Prinsip anggaran seimbang, fungsional dan dinamis dalam kenyataannya hanya dapat dilaksanakan sebagian saja, ialah prinsip seimbang dan fungsional. Prinsip anggaran dinamis dalam pengertian relatif maupun absolut dilihat dari ketergantungan terhadap dana bantuan luar negeri seperti apa yang digariskan dalam GBHN dalam rangkaian Pelita I s.d. III ternyata tidak tercapai.

4. Kecenderungan peningkatan ketergantungan pada dana bantuan luar negeri, terutama sejak Pelita III dan akan disusul dalam Pelita IV (projeksi) merupakan kebijaksanaan anggaran yang tidak sesuai dengan garis kebijaksanaan yang telah ditetapkan dalam GBHN.

5. Apa yang dikenal dengan kebijaksanaan anggaran seimbang, sebenarnya merupakan suatu keseimbangan semu (artifisial), anggaran tidak seimbang kalau dilihat dari segi adanya defisit dalam belanja pembangunan yang baik absolut maupun relatif semakin tergantung pada "penerimaan pembangunan" yang tidak lagi merupakan *soft loan*, tetapi juga sebagian merupakan kredit komersial.

6. Mengingat beban pembayaran kembali hutang-hutang luar negeri dimasa depan, maka perlu adanya konsistensi dalam pengelolaan ataupun kebijaksanaan anggaran dalam tahun-tahun yang akan datang; upaya untuk menekan ketergantungan pada dana bantuan luar negeri.



Aspek Ekonomi Anggaran Belanja Negara*

Oleh Anwar Nasution

Sampai menginjak Pelita IV sekarang tidak terjadi perubahan struktur APBN. Sebagaimana pada APBN sebelumnya, defisit komponen anggaran dalam negeri—dalam mata uang rupiah—akan dibelanjai dengan surplus pada komponen anggaran luar negeri—dalam mata uang asing, pada gilirannya dapat menambah jumlah uang beredar, bila devisa tadi dibeli oleh perbankan dengan menciptakan uang giral. Selain itu, menurut Anwar Nasution, pernyataan bahwa RAPBN 1984/85 naik 24,1 persen dibandingkan tahun sebelumnya tidaklah tepat, karena tolok-ukurnya tidak realistis lagi. Devaluasi 30 Maret 1983 telah mengubah jumlah penerimaan dan pengeluaran negara yang mengandung devisa.



Pengantar

Perubahan status kontrak penambangan minyak bumi dan rangkaian Undang-Undang Perpajakan yang mulai berlaku sejak beberapa bulan yang lalu mempengaruhi struktur penerimaan dan belanja negara. Mulai tanggal 28 November 1983, PT Caltex mengubah kontraknya dari kontrak karya menjadi kontrak bagi hasil. Perubahan kontrak ini, di satu pihak meningkatkan persentase pajak perseroan minyak yang diterima oleh pemerintah, dari 85 persen menjadi 88 persen dari hasil produksi setelah dikurangi biaya. PT. Caltex merupakan kontraktor minyak asing terbesar yang memproduksi 44 persen produksi minyak mentah Indonesia.

Di pihak lain, perubahan status kontrak tersebut mengurangi kewajiban PT Caltex untuk menyediakan minyak mentah *prorata* yang diperlukan untuk konsumsi dalam negeri. (Minyak mentah *prorata* dibeli oleh pemerintah pada harga pokoknya sebesar

US\$ 0,20 per barrel). Dengan berkurangnya volume minyak mentah *prorata*, maka volume minyak *in kind* atau eks impor, menjadi membesar untuk memenuhi kebutuhan konsumsi minyak dalam negeri yang semakin meningkat pula. (Minyak mentah *in kind* merupakan minyak mentah yang dibeli oleh pemerintah dari kontraktor asing pada tingkat harga pasar yang berlaku). Dewasa ini harga ekspor minyak Minas adalah US\$ 29,53 per barrel. Perubahan komposisi penyediaan minyak mentah untuk keperluan konsumsi dalam negeri tersebut mempengaruhi besarnya subsidi bahan bakar minyak (BBM) yang harus disediakan oleh pemerintah dalam anggaran rutinnya.

Pengalihan daerah konsesi PT Stanvac di Sumatera Selatan kepada Pertamina, sejak tanggal 28 November 1983, juga mempunyai pengaruh yang sama karena Pertamina tunduk kepada undang-undang yang berbeda dengan undang-undang yang berlaku bagi PT Stanvac. Di samping itu juga akan ada masalah tambahan karena produksi dan pemasaran minyak dari daerah konsesi tersebut kini sepenuhnya diserahkan kepada Pertamina yang nampaknya kurang efisien dibandingkan dengan Stanvac. Setelah pengambilalihan daerah konsesi tersebut, kini Pertamina memproduksi kira-kira 7 persen

* Perbaikan atas makalah yang disampaikan oleh penulis dalam Panel Diskusi Harian Sinar Harapan di Jakarta pada tanggal 17-18 Januari 1984. Artikel ini serta makalah-makalah lain dalam diskusi tersebut akan diterbitkan dalam bentuk buku oleh Pustaka Sinar Harapan.

dari produksi minyak mentah nasional.

Ketiga Undang-undang Perpajakan yang mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 1984 merupakan reformasi dalam sistem pajak nasional. Menurut keterangan Menteri Keuangan Radius Prawiro, undang-undang tersebut disusun berdasarkan penelitian suatu tim ahli asing multinasional di bawah *Harvard Institute for International Development (HIID)* — suatu lembaga di bawah *Harvard University* di Cambridge, Massachusetts, Amerika Serikat.¹ Tim tersebut mulai bekerja pada tahun 1981, rencana undang-undangnya di ajukan pada DPR pada tanggal 4 November 1983 dan disahkan menjadi undang-undang pada tanggal 15 Desember 1983. Rangkaian undang-undang tersebut adalah: 1. Undang-undang tentang Ketentuan Umum Perpajakan; 2. Undang-undang tentang Pajak Penghasilan yang menggantikan undang-undang serta peraturan-peraturan mengenai Pajak Pendapatan, Pajak Perseroan, MPO, Pajak atas bunga, dividen dan royalti (PDBR); dan 3. Undang-undang tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, yang menggantikan undang-undang dan peraturan mengenai Pajak Penjualan dan Pajak Penjualan Impor.

Tulisan ini dimaksudkan untuk menganalisa berbagai aspek ekonomi APBN sejak Pelita I sampai dengan RAPBN 1984/85 serta menelusuri makna dan dampaknya serta masalah-masalah yang mungkin dihadapinya. Analisa mendalam mengenai arti ekonomis APBN dan RAPBN tersebut tidak mungkin dilakukan kerana terbatasnya informasi yang dipublikir, baik mengenai asumsi, metodologi cara penaksiran penerimaan maupun pengeluarannya.

Laju Kenaikan APBN

Adalah kurang tepat untuk mengatakan bahwa pada tahun anggaran 1984/85, jumlah anggaran pemerintah akan naik sebesar 24,1 persen dari jumlah anggaran pada tahun 1983/84. Tolok ukur yang digunakan

yaitu jumlah APBN 1983/84 sebesar Rp. 16,565 trilyun — tidak realistis lagi. Akibat melemahnya permintaan akan minyak bumi di pasar dunia, sidang OPEC di London menurunkan harga jual minyak mentah sebesar US \$ 5 per barel. Bersamaan dengan itu, kuota produksi negara anggota juga diturunkan guna menjaga keseimbangan pasar pada tingkat harga yang lebih rendah tersebut. Keputusan mengenai penurunan harga berlaku mundur dan kerananya harga jual minyak Minas Indonesia diturunkan dari US \$ 34,53 per barel menjadi US \$ 29,53 per barel mulai bulan Februari 1983. Kuota produksi minyak mentah Indonesia dibatasi sampai dengan 1,35 juta barel per hari tidak termasuk kondensat, atau 0,2 juta barel lebih rendah dari tingkat produksi rata-rata harian sebelumnya. Kedua hal ini sangat besar pengaruhnya pada penurunan Pajak Perseroan Minyak yang diterima oleh pemerintah dalam uang asing. Walaupun ada kenaikan produksi dan ekspor kondensat, yang produksinya dikenakan kuota, namun kenaikan penerimaan pemerintah daripadanya tidak dapat mengimbangi penurunan penerimaan minyak.

Devaluasi 30 Maret 1983 mengubah jumlah penerimaan dan pengeluaran negara yang secara langsung maupun tidak langsung mengandung devisa. Nilai rupiah Pajak Perseroan Minyak, Bea Masuk Pajak Penjualan Impor, Pajak Ekspor, dan pajak-pajak lain yang dipungut secara *ad valorem*, dan Penerimaan Pembangunan mengalami kenaikan. Akibat dari meningkatnya laju inflasi yang terjadi setelah devaluasi, penerimaan dari jenis-jenis pajak lainnya juga seharusnya ikut meningkat pula. Setelah devaluasi, nilai rupiah pembelian impor meningkat sebesar persentasi devaluasi. Harga pembelian *traded goods* di pasar dalam negeri juga ikut meningkat setelah devaluasi. *Traded goods* adalah barang-barang dan jasa-jasa yang dapat diperjualbelikan di pasar dunia. Besarnya peningkatan harga *traded goods* tergantung pada kondisi permintaan maupun penawaran pasarnya serta kemungkinan substitusinya dengan *non traded goods*. *Non traded goods* merupakan barang-barang dan jasa-jasa yang diproduksi dan dikonsumsi di pasar lokal, jadi tidak diperdagangkan di pasar dunia. Contoh dari barang yang disebut terakhir ini

1. Majalah *Tempo*, 19 November 1983. Informasi yang sama juga diperoleh dari *Biannual Report HIID*, 1981-1982 ataupun dari berbagai nomor penerbitan surat kabar mahasiswa *Harvard Crimson*.

adalah tenaga listrik, air minum, kangkung, bayam, jasa tukang cukur dan lain sebagainya yang tidak ataupun belum dapat diekspor maupun diimpor.

Tindakan pemerintah di bidang neraca pembayaran seperti pelarangan impor sayur-sayuran dan buah-buahan segar dan berbagai jenis barang konsumsi mewah lainnya, sedikit banyak juga mempengaruhi penerimaan bea masuk dan pajak penjualan impor serta cukai. Pada sisi pengeluaran, pada tahun 1982/83 Pemerintah membayar gaji bulan ketiga belas pada pegawai negeri, yang belum diperhitungkan dalam RAPBN.

Efek Moneter RAPBN 1984/1985

Sebagaimana dengan APBN pada tahun-tahun sebelumnya, maka RAPBN 1984/1985 disusun berdasarkan prinsip anggaran berimbang yang dinamis. Prinsip anggaran berimbang tersebut mulai dijalankan pada tahun 1968 dan terus dipegang teguh sampai dengan sekarang ini. Yang disebut dengan anggaran berimbang dalam RAPBN adalah bahwa defisit anggaran negara ditutup dengan nilai lawan pinjaman dan bantuan luar negeri, yang dalam anggaran digolongkan sebagai Penerimaan Pembangunan. Kebijakan anggaran berimbang seperti ini telah berhasil mendisiplinkan sebagian besar dari transaksi keuangan pemerintah pusat², dan mencegah pencetakan uang baru guna membiayai defisit anggaran sebagaimana halnya dalam masa pemerintahan Orde Lama. Kebijakan anggaran berimbang serta kebijaksanaan moneter dan kebijaksanaan di bidang pembayaran luar negeri yang mendukungnya, telah berhasil menurunkan laju inflasi dari 650 persen (1966), menjadi 85 persen (1968) dan 10 persen (1969).

Sebagaimana halnya dengan ilmu kedokteran dan farmasi, ilmu ekonomi belum me-

nemukan obat yang mujarab bagi segala macam penyakit dan ampuh bagi semua orang. Morfin, misalnya, merupakan obat yang sangat diperlukan sewaktu menjalani operasi besar agar si pasien tidak merasakan penderitaan akibat luka operasi. Morfin yang sama merupakan racun yang sangat berbahaya bagi orang sehat. Demikian juga dengan anggaran belanja berimbang yang sangat ampuh sebagai alat kebijaksanaan pengendalian inflasi jika defisit anggaran ditutup dengan penambahan stok jumlah uang beredar. Namun, setelah bertambah besarnya proporsi penerimaan pemerintah yang berasal dari pinjaman dan bantuan luar negeri serta pajak perseroan minyak, anggaran negara yang berimbang tersebut telah berubah menjadi sumber utama penyebab pertambahan jumlah uang beredar dan inflasi.

Pengaruh moneter anggaran berimbang kita menjadi lebih jelas jika dikelompokkan penerimaan dan pengeluaran dalam anggaran negara berdasarkan pengaruh langsungnya pada perekonomian dalam atau luar negeri³. Berdasarkan pengelompokan ini maka anggaran dapat dibagi menjadi anggaran (yang berorientasi pada ekonomi) dalam negeri dan anggaran (yang berorientasi pada ekonomi) luar negeri. Penerimaan yang berorientasi pada ekonomi luar negeri (R_F) merupakan penerimaan yang berasal dari dayabeli masyarakat asing. Penerimaan seperti ini biasanya diterima dalam bentuk mata uang asing pula. Dalam kelompok penerimaan ini termasuk bantuan dan pinjaman luar negeri, pajak perseroan minyak yang dibayar oleh perusahaan-perusahaan minyak asing yang beroperasi di Indonesia, sebagian dari pajak ekspor serta pajak atas badan dan orang asing. Jika kita tidak memungut pajak perseroan minyak dari kontraktor asing, maka pajak tersebut akan ditransfer sebagai tambahan pendapatannya ke kantor pusatnya. Pengeluaran anggaran yang berorientasi pada

2 APBN tidak mencerminkan transaksi keuangan seluruh sektor negara. Di dalamnya tidak termasuk transaksi keuangan pemerintah daerah dan lembaga-lembaga nondepartemen seperti Bulog maupun transaksi keuangan perusahaan-perusahaan milik pemerintah pusat dan daerah. Di samping itu berbagai instansi pemerintahan juga masih memelihara transaksi ekstra *budgeter*, walaupun jumlahnya diperkirakan semakin berkurang dibandingkan dengan jumlah seluruh anggaran negara.

3 Dasar analisa pengkajian efek moneter APBN dapat diikuti pada Raja J. Chelliah, 'Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit', *IMF Staff Papers*, XX (3), November 1973; David R. Morgan, 'Fiscal Policy in Oil Exporting Countries, 1972-78', *IMF Staff Papers*, XXVI (1), March 1979; Anwar Nasution, *Financial Institutions and Policies in Indonesia* (Singapore: ISEAS, 1983).

ekonomi luar negeri (G_F), tidak merupakan bagian dari permintaan agregat di dalam negeri kita. Misalnya pengeluaran kantor-kantor perwakilan kita di luar negeri adalah bagian dari permintaan agregat di negara setempat. Pengeluaran anggaran luar negeri mengurangi permintaan agregat di dalam negeri. Sebagian daripadanya (seperti impor) menambah persediaan barang dan jasa atau penawaran agregat di dalam negeri.

Penerimaan yang berorientasi pada ekonomi dalam negeri (R_D) mengurangi daya beli atau permintaan agregat masyarakat di dalam negeri. Contohnya adalah berbagai jenis pajak dan retribusi yang dipungut dari badan dan orang yang bertempat tinggal di Indonesia. Penerimaan ini biasanya diterima dalam bentuk Rupiah. Pengeluaran negara yang berorientasi pada ekonomi dalam negeri (G_D) merupakan bagian dari permintaan agregat masyarakat di dalam negeri.

Dari uraian di atas dapatlah digambarkan anggaran berimbang Indonesia sebagai berikut:

$$G = R \quad (1)$$

$$G = G_F + G_D \quad (2)$$

$$R = R_F + R_D \quad (3)$$

$$G_F + G_D = R_F + R_D \quad (4)$$

$$G_D - R_D = R_F - G_F \quad (5)$$

Sebelum kenaikan harga minyak bumi (*oil shock*) Oktober 1973, sumber utama R_F berasal dari pinjaman dan bantuan luar negeri. Namun sejak kenaikan harga minyak tersebut, yang terjadi terus menerus selama dasawarsa 1970-an, maka sumber utama R_F beralih pada penerimaan Pajak Perseroan Minyak.

Struktur penerimaan RAPBN 1984/85 tidak berubah dari APBN-APBN sebelumnya (Tabel 1). Penerimaan minyak bumi dan gas alam menyumbang sebesar 64,2 persen dari jumlah penerimaan dalam negeri atau 50 persen dari jumlah seluruh penerimaan. Bantuan dan kredit luar negeri menyumbang 21,3 persen dari jumlah seluruh penerimaan anggaran atau membiayai 42,2 persen dari pengeluaran pembangunan. Bea masuk, cukai, dan pajak ekspor menyumbang 26,5 persen dari penerimaan dalam negeri di luar penerimaan migas. Penerimaan yang dipungut berdasarkan Undang-undang Pajak Tahun

1984 memberikan sumbangan sebesar 21,1 persen dari penerimaan dalam negeri pada tahun 1984/1985, hampir sama dengan pada tahun-tahun anggaran sebelumnya.

Tidak ada suatu negara termasuk Indonesia yang mencatat berapa besarnya penerimaan dan pengeluaran yang berorientasi pada ekonomi dalam dan luar negeri sebagaimana diuraikan dalam konsep-konsep di atas. Karenanya besarnya komponen-komponen anggaran tersebut hanya dapat ditaksir secara kasar berdasarkan asumsi-asumsi tertentu. Jika kita asumsikan bahwa penerimaan yang bersumber dari daya beli masyarakat di luar negeri hanya terdiri dari (a) Penerimaan Minyak Bumi dan Gas Alam serta (b) Penerimaan Pembangunan saja, maka besarnya R_F pada tahun anggaran 1984/85 adalah Rp. 14.901,2 milyar. Pengeluaran yang berorientasi pada ekonomi luar negeri diasumsikan sebagai penjumlahan dari (a) belanja pegawai dan barang di luar negeri; (b) bantuan proyek dan (c) kira-kira 40 persen dari belanja barang di dalam negeri dan pengeluaran pembangunan yang dibiayai dengan Rupiah. Asumsi terakhir adalah untuk mengakomodir usaha pemerintah yang sedang menggalakkan peningkatan penggunaan produksi dalam negeri. Tetapi, produksi dalam negeri itu masih mengandung komponen impor yang cukup besar. Dengan asumsi seperti ini maka jumlah pengeluaran yang berorientasi pada ekonomi luar negeri sebesar Rp. 7.434,7 milyar.

Jumlah penerimaan dalam negeri (R_D) merupakan jumlah seluruh penerimaan dikurangi dengan R_F sebesar Rp. 5.659,2 milyar. Pengeluaran pemerintah yang berorientasi pada ekonomi dalam negeri (G_D) merupakan jumlah seluruh pengeluarannya dikurangi dengan G_F sebesar Rp. 13.125,7 milyar.

Perhitungan kasar di atas menunjukkan bahwa struktur RAPBN 1984/85 tidak berbeda dengan struktur APBN pada tahun-tahun sebelumnya. Sebagaimana dengan APBN tahun-tahun yang lalu, defisit komponen anggaran dalam negeri (dalam Rupiah) RAPBN 1984/85, akan dibiayai dengan surplus pada komponen anggaran luar negerinya (dalam mata uang asing). Penukaran seperti ini akan menambah stok jumlah uang beredar (melalui penambahan *base money*

TABEL 1. Realisasi Pencitraan, 1969/70 - 1984/85 (Rp. Milyar)

	1969/70	% thd I	1974/75	1979/80	1981/82	1982/83	% thd I	APBN	RAPPN
I. Pencitraan Dalam Negeri	243,8	100,0	1.754	5.697	12.213	12.418	100,0	13.823	16.149,4
A. Pajak Persoran Minyak (PPM) (Harga ekspor minyak, Minas oil US\$/barrel)	48,3	19,8	973	4.260	8.628	8.170	65,8	8.469	10.366,6
B. Pencitraan Dalam Negeri di luar PPM (1,67) a)	195,5	80,2	(12,60) b)	(18,26) c)	(95,00) d)	(34,33) e)		(94,55) f)	(94,53) g)
1. Pajak langung	43,2	17,7	781	2.437	3.565	4.248	34,2	4.554	5.782,7
a. Pajak Pendapatan	12,1	5,0	43	148	207	289	2,3	282	2.064
b. Pajak Persoran	15,6	6,4	91	297	559	675	5,4	875	2.451,1
c. MPO	15,3	6,3	84	291	513	642	5,2	742	2.451,1
d. Lain-lain termasuk Ipecha	0,2	—	38	184	193	284	1,9	165	150,6
2. Pajak Tidak Langung	149,1	61,2	458	4.280	1.776	1.973	15,9	2.288	2.366,1
a. Pajak Penjualan	15,1	6,2	85	192	311	477	3,8	487	958,2
b. Pajak Penjualan Impor	19,9	8,1	69	137	223	231	1,9	299	502
c. Cukai	92,1	37,4	74	326	544	630	5,0	688	727,5
d. Bea Masuk	57,7	23,7	161	317	556	522	4,2	678	681,4
e. Pajak Ekspor	7,4	3,0	70	389	129	32	0,6	88	123,6
f. Pencitraan minyak lainnya	17,5	7,2	16	—	—	—	—	—	—
g. Lain-lain	5,4	2,2	1,4	1,5	1,9	3,3	0,4	4,8	75,4
3. Penerimaan Non Tax	3,2	1,3	67	187	337	435	3,5	502	615,0
II. Pencitraan Pembangunan	91,1	37,4	292	1.381	1.709	1.940	100,0	2.742	4.411,0
A. Bantuan Program	65,8	27,8	36	65	45	15	0,8	5	39,5
B. Bantuan Proyek	25,3	10,4	196	1.316	1.664	1.925	99,2	2.737	4.371,5
III. Jumlah A + B	334,9	137,4	1.986	8.078	13.922	14.358		16.565	20.560,4
IV. Produk Domestik Bruto (harga pasar yang berlaku)	2.778,3		10.708	32.025,4	54.927	59.632,6		67.377,4) h)	77.483,9) i)
V. Rasio terhadap III (PDB) (%)									
1. PDN	8,9		16,4	20,9	22,6	20,8		20,5	20,8
2. PPM	1,8		9,1	13,3	16,0	18,7		18,2	18,4
3. PDN di luar PPM	7,2		7,8	7,6	6,6	7,1		7,3	7,4
4. Pencitraan Pembangunan	3,3		2,2	4,3	3,2	3,3		4,1	5,7
5. Jumlah Pencitraan (III)	12,3		18,5	25,2	25,8	24,1		24,6	26,5
VI. Elasistas terhadap PDB									
a. PDN	2,1		1,4	1,3	1,0	0,2		1,1	1,1
b. PPM	3,0		3,1	2,1	1,5	1,2		-0,5	1,1
c. PDN di luar PPM	1,9		0,4	0,8	0,3	1,0		1,6	1,1

SUMBER: 1. Bank Indonesia, Statistik Ekonomi - Keuangan Indonesia, berbagai nomor penerbitan; 2. BPS, *Tabel-tabel Pokok Pendapatan Nasional*, berbagai nomor penerbitan.

CATATAN: a. Mulai Januari 1969; b. Mulai Juli 1974; c. Mulai Juni 1979; d. Mulai Mei 1980; e. Mulai Januari 1981; f. Mulai November 1982; g. Mulai Februari 1983; h. Dirakit berdasarkan asumsi bahwa PDB 1983 (berdasarkan harga pasar yang berlaku) meningkat sebesar 13 persen; i. Dirakit berdasarkan asumsi bahwa PDB 1984 (berdasarkan harga pasar yang berlaku) meningkat sebesar 15 persen.

atau uang primer), jika devisa tadi dibeli langsung oleh Bank Indonesia dan bank-bank komersial dengan menciptakan uang giral. Dalam proses ini stok persediaan atau cadangan devisa perbankan meningkat sejalan dengan peningkatan stok uang beredar tersebut. Jika devisa yang sama dibeli oleh masyarakat nonbank, jumlah uang beredar tidak akan berubah karena yang terjadi hanyalah transfer pemilikan Rupiah dari masyarakat pada pemerintah dalam proses jual beli devisa.

Dulu, hampir seluruh devisa dari surplus anggaran luar negeri pemerintah dibeli oleh Bank Indonesia. Akibatnya terjadilah monetisasi surplus anggaran luar negeri, yang menjadi penyebab utama pertambahan stok uang beredar yang sangat cepat (rata-rata 30-40 persen setahun) selama dasawarsa 1970. Di pihak lain, proses pembangunan memang mendorong kenaikan permintaan akan uang akibat dari semakin berkembangnya spesialisasi kegiatan ekonomi masyarakat, penurunan peranan produksi subsistensi dalam pembentukan pendapatan nasional, perubahan struktur perekonomian dan urbanisasi. Tetapi pertambahan permintaan akan uang akibat dari perubahan struktur ekonomi dan sosial seperti ini berlangsung sangat lambat dan tidak dapat mengejar laju pertumbuhan stok jumlah uang beredar.

Sementara itu, laju pertumbuhan produksi nasional (dalam arti riil) juga tidak dapat mengimbangi laju pertumbuhan stok uang beredar di atas. Produk Domestik Bruto (PDB) riil (diukur pada tingkat harga pasar 1973=100) selama dasawarsa 1970 hanya meningkat sebesar 7-8 persen setahun. Dalam tiga tahun terakhir PDB riil meningkat masing-masing sebesar 1980: 9,9 persen; 1981: 7,9 persen; dan 1982: 2,2 persen. Karenanya maka pertambahan stok jumlah uang beredar yang sangat cepat itu telah menimbulkan inflasi. Kecuali pada tahun 1971 (2,47 persen), laju inflasi sejak Pelita I, berkisar antara 7-33 persen setahun.

Adanya monetisasi devisa yang bersumber dari surplus komponen anggaran luar negeri pemerintah di atas, telah mempersukar Bank Indonesia untuk melaksanakan tugas pokoknya guna mengendalikan kestabilan rupiah baik di dalam negeri (inflasi) maupun terhadap mata uang asing. Tugas pengendalian

inflasi bertambah berat karena sumber penerimaan dalam negeri di luar migas pun sangat tergantung pada bea masuk, cukai, pajak penjualan dan pajak-pajak tidak langsung lainnya. Pajak-pajak tidak langsung seperti ini bersifat inflatoir apalagi dipungut melalui sistem MPO/MPS di masa lalu yang mengubahnya menjadi semacam pajak peredaran yang regresif. Di samping itu, kenaikan harga-harga itu pun tidak terlepas dari tindakan dan kebijaksanaan pemerintah sendiri yang seringkali meningkatkan biaya produksi dalam negeri, menimbulkan distorsi dan menghambat peningkatan produksi nasional. Contoh dari tindakan kebijaksanaan dimaksud, adalah banyaknya jenis izin usaha yang diperlukan dengan prosedur yang berbelit-belit serta dengan masa berlaku yang relatif singkat pula. Pengurusan dan perpanjangan berbagai jenis izin-izin ini menghabiskan waktu dan biaya yang tidak sedikit.

Penyakit Belanda

"Penyakit Belanda" (*Dutch Disease*) dalam perekonomian kira-kira sama dengan penyakit darah tinggi pada tubuh manusia. Penyakit tersebut sangat mengganggu walaupun tidak seberbahaya kanker. Namun, jika tidak diobati segera, penyakit ini dapat menimbulkan akibat yang lebih jauh. Kedua jenis penyakit itu berkaitan erat dengan peningkatan tingkat kemakmuran ekonomi masyarakat. Penyakit darah tinggi biasanya menghinggapi orang-orang yang relatif kaya. Setelah kenaikan harga minyak bumi, perekonomian negara-negara penghasil migas dihindangi oleh "penyakit Belanda". Dinamakan "penyakit Belanda" karena gejalanya untuk pertama sekali dideteksi di Belanda yang merupakan penghasil gas alam yang cukup besar.

Gejala "penyakit Belanda" berbeda antara satu dengan negara lain, walaupun perbedaan tersebut tidak besar. Di Indonesia, gejala penyakit tersebut nampak sebagai berikut. *Pertama*, laju inflasi di dalam negeri lebih tinggi dari laju inflasi dunia ataupun dari laju inflasi di negara-negara partner dagang kita. Penyebab inflasi tersebut adalah akibat dari semakin besarnya monetisasi penerimaan negara dalam bentuk valuta asing. *Kedua*, sejalan dengan peningkatan penerimaan negara

dari migas yang dipungut dari kontraktor asing tersebut, maka porsi pendapatan nasional yang jatuh ke tangan pemerintah membesar pula. Dengan demikian, maka terbukalah kini kesempatan bagi pemerintah untuk meningkatkan peranannya secara langsung dalam perekonomian.

Gejala *ketiga*, adanya distorsi harga sebagai akibat dari campur tangan langsung dan tidak langsung serta subsidi pemerintah untuk mengendalikan laju inflasi. Dengan tindakan-tindakan seperti ini sebenarnya bukan sumbernya yang diobati tapi hanya *symptom*-nya saja yang ditangani. Tindakan-tindakan kebijaksanaan tersebut misalnya dalam kebijaksanaan harga BBM, bahan pangan, fasilitas kesehatan pada rumah-rumah sakit/klinik negara, sekolah-sekolah negeri, suku bunga kredit perbankan, dan lain-lain. Di samping itu, pemerintah juga membatasi ekspor beberapa jenis komoditi tertentu, seperti kelapa dan kelapa sawit, untuk menjaga agar tingkat harganya tetap rendah di pasar dalam negeri.

Jika tingkat harga barang-barang pangan yang dihasilkan oleh sektor pertanian dikendalikan oleh pemerintah, sebaliknya tingkat harga barang-barang yang dihasilkan oleh sektor industri justru diusahakan tinggi, melalui kebijaksanaan proteksi dan subsidi ekspor untuk merangsang produksi dalam negeri. Akibat dari kebijaksanaan yang saling bertentangan ini, maka terjadilah distorsi harga yang menurunkan nilai pertukaran (*term of trade*) antara hasil pertanian dan hasil industri yang merugikan sektor pertanian. Gejala *keempat*, adalah meningkatnya arus urbanisasi berkenaan dengan kesenjangan keadaan ekonomi dan kualitas hidup antara di kota-kota besar dengan di pedesaan.

Inflasi dalam negeri yang diikuti oleh peningkatan jumlah cadangan luar negeri karena peningkatan nilai ekspor migas di atas, menyebabkan terjadinya apresiasi kurs Rupiah. Kurs mata uang asing yang terlalu rendah (dalam nilai Rupiah) seperti ini, menyebabkan tidak menariknya usaha ekspor sedangkan impor menjadi meningkat karena harganya relatif lebih murah. Kurs yang tidak realistis seperti itu juga akan mendorong pelarian modal ke luar negeri karena adanya spekulasi akan ada devaluasi. Produksi barang ekspor nonmigas menurun, produksi

barang-barang pengganti impor meningkat dan demikian pula produksi barang-barang yang sangat populer dalam keadaan inflasi.

Bilamana kebijaksanaan fiskal tidak berfungsi untuk mengatur besarnya permintaan agregat masyarakat, maka untuk mengoreksi keridakwajaran kurs Rupiah perlu diadakan devaluasi sebagaimana telah berulang kali kita alami di masa lalu. Devaluasi seperti ini menjadi makin diperlukan jika Rupiah dikaitkan hanya dengan mata uang US dollar, yang merupakan mata uang ekspor kita. Secara teoretis, pengembangan Rupiah terhadap sekelompok mata uang keras, yang dimulai sejak Kenop 15, 1978 sudah cukup baik karena dengan demikian nilai Rupiah lebih stabil terhadap gejolak fluktuasi nilai uang negara-negara partner dagang kita dari mana kita mengimpor dan pada siapa kita mengekspor. Namun, ternyata dalam pelaksanaannya Rupiah masih terlalu terikat pada mata uang US dolar. Meningkatnya nilai mata uang US dolar terhadap mata-mata uang keras lainnya, ikut meningkatkan nilai Rupiah terhadap mata uang negara-negara lain. Padahal, faktor-faktor yang mempengaruhi ekonomi Amerika Serikat jauh berbeda dengan faktor-faktor yang mempengaruhi ekonomi Indonesia. Akibat dari pengaturan kurs yang tidak realistis seperti ini, ekspor nonmigas sukar ditingkatkan, impor tetap murah sedangkan insentif untuk menempatkan modal di luar negeri tetap tinggi, walaupun devaluasi terakhir baru beberapa bulan berselang. Sementara itu, pemerintah kehilangan cadangan devisanya untuk mempertahankan kurs yang tidak realistis tersebut di tengah keadaan yang semakin sukar dan mahal untuk memperoleh pinjaman luar negeri dewasa ini.

Secara teoretis, rangkaian undang-undang perpajakan tahun 1984 lebih baik dari undang-undang yang ada sebelumnya. Mudah-mudahan dengan tersedianya peraturan perundang undangan yang lebih baik tersebut, aparat fiskal dapat memungut pajak sesuai dengan kebutuhan pengeluaran negara. Diharapkan pula agar penerimaan yang dipungut tersebut lebih banyak bersumber dari pajak pendapatan dan dipungut dengan cara yang lebih adil pula. Bila kebijaksanaan fiskal dapat bekerja untuk mengatur besar kecilnya permintaan agregat masyarakat, maka

kebutuhan untuk mengadakan devaluasi akan menjadi berkurang.

Aspek Penerimaan

Tabel 1 menunjukkan bahwa setelah kenaikan harga ekspor minyak bumi, penerimaan negara meningkat dari 12,3 persen dari PDB tahunan pada awal Pelita I (1969/70), menjadi 18,5 persen pada tahun pertama Pelita II (1974/75) dan 25,2 persen pada awal Pelita III (1979/80), masing-masing terhadap PDB pada tahun yang bersangkutan. *Oil shock* kedua setelah Revolusi Iran pada akhir tahun 1979 telah menjadi penyebab kenaikan persentase penerimaan pada awal Pelita III di atas. Konservasi dan substitusi minyak bumi di negara-negara konsumen telah menurunkan permintaan dunia pada sumber energi migas. Hal ini serta resesi ekonomi dunia yang mulai terasa pada awal tahun 1980, telah menurunkan penerimaan pemerintah dari pajak perseroan minyak. Penurunan ini telah menyebabkan penurunan pula pada rasio penerimaan negara terhadap PDB menjadi 24,1 persen pada tahun 1982/83. Dalam RAPBN 1984/85, pemerintah mengharapkan untuk dapat memobilisir penerimaannya sebesar 26,5 persen dari PDB tahun 1984.

Rasio penerimaan dalam negeri, di luar pajak perseroan migas, terhadap PDB relatif tidak berubah sejak Pelita I sampai dengan Pelita III, yakni sebesar 7 persen. Rasio bantuan dan kredit luar negeri (Penerimaan Pembangunan), berkisar antara 2-4 persen dari PDB tahunan selama Pelita I sampai Pelita III tersebut. Pada tahun anggaran 1984/85, jumlah pinjaman dan bantuan luar negeri tersebut diharapkan akan dapat ditingkatkan menjadi 5 persen dari PDB. Rasio penerimaan pajak perseroan minyak terhadap PDB tahunan, meningkat dengan cepat, dari 1,8 persen (1969/70) menjadi 9,1 persen (1974/75) dan sekitar 13 persen sejak Pelita II (1979/80) kecuali pada tahun 1981/82 (sebesar 16 persen) setelah *oil shock* kedua.

Elastisitas penerimaan pemerintah secara keseluruhan (terhadap pertumbuhan PDB) juga menunjukkan kenaikan sejak Pelita I. Koefisien elastisitas penerimaan ini menunjukkan persentase kenaikan penerimaan aki-

bat dari (laju persentase) pertumbuhan PDB. Dalam keadaan normal, kenaikan koefisien elastisitas penerimaan menunjukkan kenaikan usaha pemerintah untuk meningkatkan penerimaannya. Namun, kenaikan koefisien tersebut dapat pula diakibatkan karena perkembangan faktor eksteren yang tidak diduga, seperti *oil shock* yang terjadi selama dasawarsa 1970.

Koefisien elastisitas penerimaan dalam negeri (PDN), pajak perseroan minyak (PPM) dan PDN diluar PPM, cukup tinggi pada tahun pertama Pelita I. Tetapi setelah itu koefisien-koefisien elastisitas ini menjadi semakin menurun sehingga rata-rata berkisar pada angka 1. Ini berarti bahwa penerimaan pemerintah hanya mampu meningkat sebesar laju pertumbuhan PDB. Keadaan seperti ini menggambarkan kurangnya usaha pemerintah untuk meningkatkan penerimaannya dari sektor nonmigas karena besarnya penerimaan dari pajak perseroan minyak yang dapat diperolehnya tanpa perlu bekerja keras. Sebagai perbandingan, Malaysia dapat mempertahankan koefisien elastisitas penerimaan dalam negerinya sebesar 1,7 setiap tahun sejak proklamasi kemerdekaannya.

Kira-kira sepertiga dari pajak langsung dipungut dengan sistem MPO. Karena pajak dipungut pada setiap mata rantai transaksi, maka jenis-jenis pajak yang dipungut dengan sistem ini berubah menjadi pajak peredaran yang represif dan tidak lagi berkaitan dengan kekuatan atau posisi ekonomi wajib pajak sebagaimana dimaksud semula. Sumber pajak tidak langsung yang terpenting adalah bea masuk, cukai dan pajak penjualan impor yang lebih mudah cara pemungutannya apakah di pelabuhan pada waktu pemasukan impor atau di pabrik. Penerimaan *non tax* merupakan pungutan yang diselenggarakan oleh Departemen-departemen teknis seperti royalti, retribusi, uang Nikah Talak dan Rujuk (NTR) dan setoran laba oleh Badan-Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Rangkaian undang-undang pajak tahun 1984, diharapkan akan dapat menyumbang sebesar 58,9 persen dari PDN di luar PPM atau 21 persen dari jumlah seluruh penerimaan dalam negeri termasuk PPM. Baru dalam jangka panjang, rangkaian undang-undang ini dapat diharapkan untuk memberikan kontribusi yang berarti dalam mening-

katkan penerimaan negara. Berhasil tidaknya usaha peningkatan penerimaan negara tersebut setidaknya tergantung pada empat hal pokok, yakni: 1. peningkatan pengetahuan masyarakat akan undang-undang pajak dan kesadarannya untuk membayar pajak; 2. peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan aparat pemerintah pada masyarakat; peningkatan kemampuan aparat perpajakan untuk memungut pajak, dan 3. perbaikan sistem pembukuan perorangan dan badan usaha.

Pengetahuan masyarakat dapat ditingkatkan melalui kampanye dan penerangan. Kampanye tidak hanya menakut-nakuti, tetapi memberikan kesadaran pada masyarakat bahwa jalan dan selokan air harus dipelihara, sampah harus dibuang, sekolah dan rumah sakit juga memerlukan biaya. Masyarakat mungkin enggan membayar pajak karena sudah keenanakan di masa lalu. Alasan lain barangkali karena masih belum baiknya kualitas pelayanan aparat negara akan jasa-jasa pemerintahan pokok yang menurut masyarakat, disediakan oleh negara (*public goods*). Menyetorkan pajak dan retribusi saja memerlukan waktu yang tidak sedikit. Demikian pula untuk keperluan pengurusan kartu penduduk, surat-surat kelahiran dan kematian, tanda berkelakuan baik, izin membangun dan berusaha. Pengadilan tilang pelanggaran lalu lintas dan pengaduan pencurian memerlukan proses lama dan tidak jarang juga membutuhkan biaya ekstra. Waktu yang terbuang dan biaya-biaya ekstra seperti ini sudah merupakan pajak efektif yang merupakan beban yang ditanggung oleh masyarakat. Apakah pajak-pajak efektif seperti itu masuk kas negara atau kantong pribadi, itu soal lain. Yang penting ialah bahwa tanpa pengeluaran seperti itu masyarakat tidak bisa bergerak dan berusaha serta para remaja tidak dapat menikah. Jika dipaksakan untuk membayar pajak resmi di atas pajak tidak resmi maka beban efektif yang harus ditanggung oleh masyarakat dan dunia usaha sudah di luar batas kemampuan membayarnya.

Tanpa adanya sistem pembukuan yang teratur dan terpelihara baik, tidak mungkin untuk menghitung beban pajak yang benar dan adil. Ditambah lagi dengan ketidakjujuran petugas dan wajib pajak serta ketidakmampuan petugas untuk membuat taksiran pembukuan yang mendekati kebenaran, me-

nyebabkan mudahnya beralih kembali pada sistem MPO/MPS dan sistem negosiasi di masa lalu.

Semangat tinggi dari petugas saja, tanpa hal-hal di atas, tidak akan dapat meningkatkan penerimaan pajak. Penerimaan pajak yang dipungut secara membabibuta dan dari wajib pajak yang itu-itu juga dapat menimbulkan disrupsi ekonomi dan sosial. Jumlah wajib pajak sebesar 600 ribu, sebagaimana pernah diungkapkan oleh Menteri Radius Prawiro, bukanlah suatu prestasi yang dapat dibanggakan setelah 34 tahun sejak pemulihannya kedaulatan dan setelah masa tiga Pelita.

Usaha pemerintah untuk menggunakan lembaga-lembaga keuangan sebagai alat pemungutan pajak dan menggunakan informasi keuangan nasabah yang ada pada lembaga-lembaga keuangan tersebut bagi perhitungan pajak, akan merugikan lembaga-lembaga keuangan itu sendiri. Tindakan seperti itu akan mendorong terjadinya proses disintermediasi, yakni masyarakat sedapat mungkin mengurangi penyimpanan kekayaan dan transaksi keuangan melalui lembaga-lembaga keuangan formal, yang dapat diawasi oleh aparat pajak. Lembaga keuangan adalah lembaga usaha jasa yang hanya bisa tumbuh jika ada kepercayaan masyarakat untuk menyimpan dan mengelola kekayaan pribadi dan usaha masyarakat tersebut. Untuk menjaga rasa kepercayaan masyarakat tersebut maka diundangkanlah undang-undang mengenai rahasia bank. Sebaiknya Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) disesuaikan dengan nomor kartu penduduk sebagaimana dengan *Social Security Number* di negara-negara maju.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, peranan bantuan dan pinjaman luar negeri dalam RAPBN 1984/85 semakin besar dibandingkan dengan peranannya pada APBN-APBN sebelumnya. Rasio penerimaan pembangunan terhadap PDB meningkat menjadi 5,7 persen pada tahun 1984/85 dari tingkat 3-4 persen terhadap PDB di masa lalu. Terhadap jumlah seluruh anggaran 1982/83, rasio penerimaan pembangunan adalah 15,6 persen sedangkan pada tahun 1984/85 meningkat menjadi 27,3 persen. Peranannya sebagai sumber anggaran pembangunan meningkat menjadi 42,2 persen pada tahun

1984/85 dari tingkat 26,3 persen pada realisasi anggaran 1982/83.

Kesulitan ekonomi negara-negara maju seperti inflasi, tingkat pengangguran dan defisit anggaran yang sangat tinggi maupun stagnasi pertumbuhan ekonomi belum sepenuhnya dapat diatasi, walaupun sudah mulai menunjukkan perbaikan yang cukup mengembirakan. Defisit anggaran belanja negara-negara industri yang besar dewasa ini, menyebabkan tingginya tingkat suku bunga riil di pasar dunia. Perbedaan tingkat suku bunga riil antar negara telah mendorong perpindahan modal jangka pendek antar negara, yang pada gilirannya menyebabkan ketidakstabilan kurs mata uang. Tingkat suku bunga riil yang tinggi tersebut menghambat kegiatan investasi yang diperlukan untuk menyehatkan kembali perekonomian dunia. Ketidakstabilan kurs mata uang, menghambat investasi jangka panjang dan perdagangan internasional.

Dalam keadaan ekonomi dunia yang masih belum stabil ini, nampaknya sulit untuk mengharapkan peningkatan bantuan dan kredit luar negeri dari negara-negara donor. Tingkat suku bunga riil pinjaman dari pasar uang dan modal swasta internasional juga menjadi semakin mahal. Akibatnya, rasio kewajiban pembayaran hutang-hutang luar negeri (terhadap nilai ekspor) kita diharapkan akan meningkat di masa depan, apalagi jika ekspor nonmigas tidak dapat ditingkatkan. Mudah-mudahan proyek aromatik di Plaju, Sumatera Selatan, dan metanol di Bunyu, Kalimantan Timur, yang pembangunannya akan diteruskan pada tahun anggaran 1984/85 mendatang, dapat dibiayai oleh kredit luar negeri seperti pembiayaan proyek-proyek Asahan dan LNG, dengan pemasaran luar negeri yang sudah terjamin pula.

Pengeluaran Negara

Dengan semakin pesatnya penambahan penerimaan pemerintah, maka pengeluarannya pun ikut berkembang pesat pula (Tabel 2). Nampaknya, hal seperti inilah yang disebut dengan predikat dinamis dalam pengertian anggaran belanja berimbang. Dalam anggaran belanja berimbang yang dinamis tersebut, jumlah pengeluaran pemerintah tidaklah persis sama dengan jumlah pengeluar-

annya. Setelah periode Orde Baru, seringkali terdapat surplus anggaran, walaupun jumlahnya relatif kecil terhadap jumlah seluruh anggaran.

Kenaikan penerimaan migas terutama digunakan untuk memperbesar pengeluaran pembangunan. Pada permulaan Pelita I, pengeluaran pembangunan baru mencapai 35 persen dari jumlah seluruh anggaran. Selama Pelita II dan III, rasio tersebut sudah mencapai 50 persen atau lebih. Jumlah pengeluaran rutin meningkat secara absolut, namun persentasenya terhadap seluruh pengeluaran pemerintah justru merosot dari 64,7 persen (1969/70) menjadi 51,4 persen (1974/75) dan 50,3 persen (1979/80) dan 48,7 persen (1982/83). Dalam tahun anggaran 1984/85 rasio pengeluaran rutin tersebut sebesar 49,1 persen.

Bagian terbesar dari pengeluaran rutin adalah untuk belanja pegawai, yang diikuti oleh belanja barang dan bunga serta cicilan hutang pemerintah. Peningkatan belanja pegawai tidak terlepas dari pertambahan jumlah pegawai negeri dan ABRI untuk mengisi perluasan birokrasi pemerintahan dan penambahan jumlah Departemen-departemen serta lembaga-lembaga negara non departemental. Jumlah pembayaran kewajiban hutang-hutang luar negeri semakin terasa sekarang ini baik berupa hutang-hutang lama (sebelum 1967) maupun hutang-hutang luar negeri setelah itu. Nilai rupiah kewajiban pembayaran hutang-hutang luar negeri tersebut dan persentasenya terhadap jumlah seluruh anggaran juga meningkat terutama sejak Pelita III antara lain karena devaluasi Rupiah baik Kenop 15, 1978 maupun devaluasi 30 Maret 1983.

Bantuan pemerintah pusat pada pemerintah daerah tercermin dalam subsidi daerah otonom (pada anggaran rutin) dan bantuan pembangunan daerah (pada anggaran pembangunan). Yang pertama merupakan bantuan pemerintah pusat untuk membayar gaji pemerintah daerah otonom, seperti guru-guru Sekolah Dasar, lurah dan tenaga-tenaga medis Puskesmas. Yang kedua mencakup berbagai proyek-proyek pembangunan Inpres. Karena sempitnya sumber penerimaan pajak daerah dan rendahnya potensi jenis-jenis pajak tersebut, anggaran berbagai Daerah Tingkat I dan II sangat tergantung pada

TABEL 2. Realisasi Pengeluaran Pemerintah, 1969/70 - 1984/85 (Rp. milyar).

	1969/70		1974/75		1979/80		1981/82		1982/83		APBN 1983/84		RAPBN 1984/85	
		%		%		%		%		%		%		%
I. Pengeluaran Rutin:	216,54	100	1.016		4.062		6.978		6.996		7.275		10.101,1	100
A. Belanja Pegawai:	103,84	47,9	420		1.420		2.277		2.418		2.997		3.189,5	31,6
1. Belanja Pegawai di DN			410		1.391		2.234		2.372		2.643		3.110,1	30,8
2. Belanja Pegawai di LN			10		29		48		46		54		79,4	0,8
B. Belanja Barang	50,29	23,2	175		569		923		1.041		1.149		1.263,9	12,5
1. Belanja Barang DN			158		540		891		1.007		1.099		1.207,8	12,0
2. Belanja Barang LN			17		29		32		34		50		56,1	0,5
C. Subsidi Daerah Otonom	44,42	20,4	202		670		1.209		1.315		1.388		1.784,6	17,7
D. Bunga/Cicilan Hutang	14,44	6,7	74		684		931		1.225		1.417		2.686,1	26,6
1. Hutang DN			6		36		16		20		30		30,0	0,3
2. Hutang LN			67		648		915		1.205		1.387		2.656,1	26,3
E. Pengeluaran rutin lainnya	3,85	1,7	145		719		1.638		997		724		1.177,0	11,6
1. Subsidi BBM					535		1.316		962		699		1.147,0	11,4
2. Lain-lain			145		184		322		35		25		30,0	0,2
II. Pengeluaran Pembangunan	118,13	100	962		4.014		6.940		7.360		9.290		10.459,3	100
A. Pembayaran Rupiah	92,83	78,6	766		2.698		5.276		5.435		6.553		6.089,8	58,2
(Penyertaan Modal Pemerintah)	(7,38)	(3,9)	(91)		(253)		(481)		(937)		(498)		(959,6)	
B. Bantuan Proyek	25,30	21,4	196		1.316		1.664		1.925		2.737		4.371,5	41,8
III. Jumlah Pengeluaran	334,76	1,978	1.978		8.076		13.918		14.356		16.565		20.560,4	
IV. Persentase terhadap III:														
1. Pengeluaran rutin:	64,7		51,4		50,3		50,1		48,7		43,9		49,1	
a. Belanja Pegawai	31,0		21,2		17,6		16,4		16,8		15,7		15,5	
b. Belanja Barang	15,0		8,8		7,0		6,6		7,3		6,9		6,1	
c. Subsidi Daerah Otonom	13,2		10,2		8,3		8,7		9,2		8,4		8,7	
d. Bunga/cicilan hutang	4,3		3,7		8,5		6,6		8,5		8,6		13,1	
e. Pengeluaran rutin lain	1,2		7,5		8,9		11,8		6,9		4,3		5,7	
2. Pengeluaran Pembangunan	35,3		48,6		49,7		49,9		51,3		56,1		50,9	

SUMBER: Bank Indonesia, Statistik Ekonomi-Kuangan Indonesia, berbagai nomor pencetakan dan RAPBN 1984/85.

bantuan keuangan dari pemerintah pusat. Arah penggunaan dan bahkan lokasi penggunaan bantuan pemerintah Pusat sudah ditentukan dari atas, sehingga pemerintah daerah tinggal melaksanakannya saja. Seringkali bahwa proyek-proyek pembangunan bantuan dari pusat tidak cocok dengan kebutuhan di daerah ataupun pada lokasi yang tepat. Akibatnya, tidak jarang bahwa penggunaan dana ini menjadi pemborosan yang kurang bermanfaat.

Pembiayaan Rupiah dalam pengeluaran pembangunan bersumber dari bantuan program dan tabungan pemerintah. Bantuan program merupakan nilai lawan dari bantuan luar negeri berupa barang-barang konsumsi dan bahan baku seperti bantuan pangan dalam rangka PL 480 dari Amerika Serikat. Setelah barangnya dijual di pasar dalam negeri, hasil penjualannya digunakan untuk dana pembangunan. Tabungan pemerintah merupakan sisa penerimaan dalam negeri setelah dikurangi pengeluaran rutin. Perkembangan jumlah tabungan pemerintah sejak Pelita I dapat diikuti pada Tabel 3. Bantuan proyek pada umumnya berupa mesin-mesin dan barang-barang modal yang berasal dari bantuan dan kredit luar negeri untuk berbagai proyek pembangunan. Sebagian dari bantuan proyek ini merupakan jasa konsultan dan tenaga teknis yang membantu merencanakan dan melaksanakan pembangunan proyek-proyek pembangunan tersebut.

Tidak semua pengeluaran pembangunan merupakan pengeluaran untuk menambah stok barang modal. Sebagian daripadanya digunakan sebagai suplemen gaji pegawai negeri yang terlibat langsung di dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan. Juga di dalamnya termasuk pengadaan kendaraan dan rumah dinas bagi sebagian pegawai negeri.

Pada tahun anggaran 1983/84 yang lalu, semua kendaraan dinas milik negara dijual kepada pemegangnya dengan tingkat harga yang jauh lebih murah dari tingkat harga pasar. Penjualan rumah dinas milik negara juga ditetapkan setelah rumah tersebut mencapai suatu usia tertentu. Penjualan barang-barang milik negara seperti ini merupakan transfer dari negara pada individu-individu pegawai negeri yang beruntung dapat menik-

matinya. Karena tidak semua pegawai negeri memperoleh kesempatan yang sama dan tidak semua pula terlibat dalam penanganan proyek-proyek pembangunan, maka terciptalah ketidakadilan dalam penggajian di lingkungan pegawai negeri.

Penyertaan Modal Pemerintah

Dalam rangka dekontrol dan liberalisasi perekonomian, pemerintah mengurangi keterlibatannya secara langsung dalam kegiatan ekonomi pada awal masa Orde Baru. Kecuali di sektor perbankan, berbagai perusahaan dagang negara, perkebunan dan perusahaan-perusahaan industri negara yang tidak sehat dibiarkan bangkrut atau dijual pada swasta. Tendensi seperti ini nampaknya terbalik setelah semakin bertambah besarnya sumber-sumber ekonomi yang mengalir ke tangan pemerintah akibat dari kenaikan harga ekspor migas. Setelah penerimaannya meningkat, investasi langsung pemerintah melalui penyertaan modal pada badan-badan usaha milik negara juga semakin meluas. Sebagian dari bantuan proyek pada anggaran pembangunan disalurkan pada BUMN. Dalam keadaan seperti ini pemerintah hanya bertindak sebagai perantara saja di mana ia meminjam dari luar negeri untuk dipinjamkan kembali pada pihak lain di dalam negeri.

Salah satu tujuan dari perluasan investasi pemerintah ialah untuk mengubah struktur industri nasional. Schubungan dengan ini, pemerintah membangun industri-industri hulu yang bersifat padat modal yang hasil produksinya dimaksudkan sebagai pengganti bahan baku dan barang modal eks impor maupun untuk mengolah bahan baku dalam negeri untuk keperluan sendiri atau ekspor. Contoh dari proyek-proyek seperti ini adalah pabrik-pabrik: besi baja Krakatau Steel, LNG, pupuk, semen, dan kapal terbang. Sebagaimana telah disebut di muka, pada tahun anggaran 1984/85 pemerintah akan melanjutkan pembangunan proyek metanol di Bunyu dan aromatik di Plaju. Kedua proyek ini termasuk dalam daftar proyek-proyek pembangunan yang tadinya dijadwalkan pada bulan Mei 1983.

Dalam pembangunan proyek-proyek industri hulu dan industri pengganti impor yang bersifat padat modal di atas, agaknya

TABEL 3. Ringkasan Realisasi APBN 1969/70 - RAPBN 1984/85 (milyar Rp.)

Uraian	1969/70										1974/75										1979/80										1980/81										1981/82										1982/83										1983/84										1984/85									
	1969/70										1974/75										1979/80										1980/81										1981/82										1982/83										1983/84										1984/85									
1. Penerimaan Dalam Negeri (PDN)	243,70										1.754										6.696,8										10.227,0										12.212,6										12.418,3										13.823,6										16.149,4									
2. Pajak Perseroan Migas (PPM)	48,33										973										4.279,6										7.019,4										8.627,8										8.170,4										8.869,1										10.366,6									
3. PDN diluar PPM	194,37										781										2.417,2										3.207,6										3.584,8										3.247,9										4.954,5										5.783,8									
4. Pengeluaran rutin	216,54										1.016										4.061,8										5.800,0										6.977,6										6.996,3										7.275,1										10.101,1									
5. Tabungan Pemerintah (1-4)	27,16										738										2.635,0										4.427,0										5.225,0										5.422,0										6.548,5										6.048,3									
6. Dana Bantuan Luar Negeri (Bantuan Program) (Bantuan Proyek)	91,06 (65,76) (25,30)										232 (36) (196)										1.381,1 (64,8) (1.316,3)										1.493,8 (64,1) (1.429,7)										1.709,0 (45,1) (1.663,9)										1.940,0 (15,1) (1.924,9)										2.741,8 (6,0) (2.736,8)										4.411,0 (39,5) (4.371,5)									
7. Dana Pembangunan (5 + 6)	118,22										970										4.016,1										5.920,8										6.944,0										7.362,0										9.290,3										10.459,3									
8. Pengeluaran Pembangunan	118,13										962										4.014,2										5.916,1										6.940,1										7.359,6										9.290,3										10.459,3									
9. Surplus/Defisit	+ 0,09										+ 8										+ 1,9										+ 4,7										+ 3,9										+ 2,4										0										0									
10. Rasio 5 terhadap (persen)	1,1										42,1										39,3										43,3										14,0										43,7										47,4										37,4									
a. Penerimaan D.N.	56,2										75,8										61,9										63,1										60,7										66,4										73,8										58,3									
b. Pajak Perseroan Minyak	13,9										94,5										108,1										138,0										146,0										166,9										132,2										104,5									
c. PDN di luar PPM	23,0										76,1										65,6										74,5										75,4										73,6										70,5										57,8									
d. Dana Pembangunan	0										0,8										0,04										0,08										0,06										0,03										0										0									
11. Rasio surplus terhadap	0										0,9										0,05										0,08										0,06										0,03										0										0									
a. Dana Pembangunan	0										0,9										0,05										0,08										0,06										0,03										0										0									
b. Pengeluaran Pembangunan	0										0,9										0,05										0,08										0,06										0,03										0										0									

SUMBER: Tabel 1 dan 2.

perlu diperhatikan agar industri-industri tersebut nantinya dapat bersaing di pasar dunia. Jika tidak menyerap tenaga kerja, paling tidak industri-industri seperti ini hendaknya dapat menghemat devisa ataupun menghasilkannya atau meningkatkan persaingan industri hilir dalam negeri di pasar dunia. Hubungan industri hilir dengan industri hulu adalah seperti sungai. Jika ada banjir di hulu maka air di hilir pun akan meluap pula. Dengan demikian, jika terdapat inefisiensi pada industri hulu sehingga terpaksa menjual produksinya lebih mahal dari harga pasar dunia, maka industri hilir pun tidak akan dapat menjual produksinya pada tingkat harga yang bersaing di pasar internasional.

Dalam menghadapi ketidakpastian ekonomi dunia dewasa ini dan keterbatasan penerimaan negara dan persediaan devisa, ada baiknya jika pemerintah memusatkan perha-

tiannya pada penyediaan *public goods* yang menjadi tugas pokoknya, yakni menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dan teratur, memelihara ketertiban dan keamanan serta menyediakan prasarana ekonomi yang merangsang peningkatan kegiatan ekonomi swasta. Dalam rangka penghematan, ada baiknya untuk menjual atau memasyarakatkan kepemilikan BUMN yang tidak menyangkut kehidupan orang banyak. Jika BUMN yang kurang penting ingin terus berkembang, perlu dimobilisir dana sendiri dari pasar uang dan modal dalam maupun luar negeri dengan resiko sendiri. Kalau PT Jasa Marga mampu menjual obligasi untuk membiayai pembangunan jalan raya, kenapa PT Nurtanio atau PT Krakatau Steel tidak bisa? Apakah skala prioritas produksi besi baja, yang mengolah bahan baku eks impor, dan assembling helikopter berada di atas pembangunan prasarana jalan?



Buku-buku Baru *LP3ES* yang Anda Nantikan Kini Terbit

Kepemimpinan dalam Dimensi Sosial

Penyunting: Prof. Sartono Kartodirdjo.

Kumpulan karangan para ahli mengungkap berbagai dimensi sosial dari gejala kepemimpinan: Peranan pemimpin karismatik; Kepemimpinan dan massa di Jawa, Birma, Vietnam; Militer dan Masyarakat. Melengkapi buku yang sudah terbit lebih dulu: Elite dalam Perspektif Sejarah.

Tebal 236 hal., Rp. 2.750,-



KEPEMIMPINAN DALAM DIMENSI SOSIAL

PENYUNTING: SARTONO KARTODIRJO

Administrasi Negara Baru oleh: George Frederickson

Administrasi negara baru memang bukan sekedar manajemen yang efisien, ekonomis dan terkoordinir. Tapi juga menambahkan masalah keadilan sosial.

Bagaimana kita membuat pemerintah menjadi kompeten dan otoritatif tanpa merusak nilai partisipasi demokratis. . . . ?

Buku yang juga menjadi pegangan mahasiswa ilmu sosial.

Tebal 215 hal., Rp. 2.250,-

Dapatkan pada agen/toko buku anda. Pesan langsung disertai pembayaran tambah ongkos kirim 10% (minimum Rp. 750,-) ke :

LP3ES Jl. S. Parman 81, Slipi, Jakarta Barat.
P.O. Box: 493 Jkt. Telepon: 597211.