

**ANALISIS DESKRIPTIF PENGELUARAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA
(APBN)
DI INDONESIA DITINJAU DARI
PANDANGAN MUSGRAVE 2000 - 2004**

SKRIPSI

**DIAJUKAN UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN PERSYARATAN
DALAM MEMPEROLEH GELAR SARJANA EKONOMI
JURUSAN EKONOMI PEMBANGUNAN**

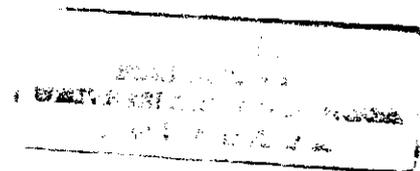
C. 44/06

1105
a.



**DIAJUKAN OLEH :
EKA SANTI WAHYU NURANI
No. Pokok : 040016816**

**KEPADA
FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006**



SKRIPSI
ANALISIS DESKRIPTIF PENGELUARAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)
DI INDONESIA DITINJAU DARI PANDANGAN
MUSGRAVE 2000 – 2004

DIAJUKAN OLEH :

EKA SANTI WAHYU NURANI

No. Pokok : 040016816

TELAH DISETUJUI DAN DITERIMA DENGAN BAIK OLEH

DOSEN PEMBIMBING,


Drs. Ec. H. R. DJOHAR DJAELANI

TANGGAL 24-7-2006

KETUA PROGRAM STUDI,


Dra. Ec. Hj. SRI KUSRENI, MSi

TANGGAL 24-07-2006

Surabaya, 18-1-2006

Skripsi telah selesai dan siap untuk diuji

Dosen Pembimbing

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Drs. Ec. H. R. DJOHAR DJAELANI', written over a large, stylized, handwritten 'X' or checkmark.

Drs. Ec. H. R. DJOHAR DJAELANI

KATA PENGANTAR

Penulisan skripsi ini sebagai persyaratan lulus menjadi sarjana S-1. Penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. ALLOH SWT yang telah melimpahkan rejeki, rahmat, karunia, hidayah, anugrah yang sangat besar kepada penulis.
2. Papa Dr. R. Ngartjojo Harsanto (Alm) dan mama Ir. Rr. Artiati Sugihardiati adik Andika Pambudi Raharja, Fajar Wahyu Atmoko dan Erwin Hardianto,S.E.
3. Dosen Pembimbing : Bapak Drs.Ec.H.Rochmad Djohar Djaelani.
4. Dekan Fakultas Ekonomi : Bapak Drs.Ec.H.Karjadi Mintaroem,MSi
5. Ketua Jurusan Ekonomi Pembangunan : Ibu Dra.Ec.Hj.Sri Kusreni,MSi dan Sekretaris Jurusan : Ibu Dra.Ec.Hj.Siti Umayah Masykuri
6. Dosen Wali : Drs.Ec.H.Bustani Berachim.
7. Seluruh dosen pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga atas segala didikan dan bimbingan selama menuntut ilmu di FE UNAIR.
8. Keluarga besar Ngartjojo dan keluarga Soegianto serta saudara lainnya.
9. Teman – teman Ekonomi Pembangunan, teman – teman KKN dan jurusan lain yang telah membantu penulis selama ini
10. Semua teman – teman LPPM ” SEKTOR ” FE UNAIR.
11. Terima kasih banyak kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam situasi apapun, kapanpun dan dimanapun, yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

TERIMA KASIH KEPADA

1. ALLOH SWT atas segala karunia, rahmat, rejeki, hidayah dan segala nikmat yang telah diberikan selama ini, yang membuat penulis masih bisa menikmati hidup hingga saat ini....dan untuk anugerah yang tiada terhingga. Terimakasih atas segala Kebesaran dan Keagungan MU....
Alhamdulillah Hirobbil 'Aalamiin.....
2. Orang Tua penulis :
 - a. Almarhum papa Dr. Ngartjojo Harsanto atas segala kasih sayang, perhatian, didikan dan doa selama masih hidup, materi yang cukup hingga penulis masih bisa sekolah sampai saat ini.
 - b. Mama Ir. Artiati Sugihardiati atas segala bantuan, kasih sayang, semangat, doa dan apa saja yang telah diberikan sejak penulis lahir hingga meninggal.
3. Adik-adik penulis :Andika Pambudi "Impoet" Raharja dan Fajar Wahyu "Chikok" Atmoko yang telah membantu keperluan hidup penulis.
Kalian harus sukses!!!!!!!!!!
4. Erwin "tembem" Hardianto. Terimakasih atas segala perhatian, pengertian, cinta, kasih sayang, senyum, semangat dan segala bantuan tenaga, materi dan waktu yang telah diberikan kepada penulis selama ini.....
ASDCBSKCTM..... Kamu juga harus sukses!!!!!!
5. Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga bapak Drs.Ec Karyadi Mintaroem, bapak Pembantu Dekan I dan bapak Pembantu Dekan II

6. Ketua Jurusan Ekonomi Pembangunan : ibu Dra.Ec Sri Kusreni dan Sekretaris Jurusan : ibu Dra.Ec. Siti Umajah atas segala bimbingannya.
7. Dosen Pembimbing : bapak Drs Ec Rochmat Djohar Djaelani. Terimakasih atas segala perhatian, kritik, saran, nasehat di luar masalah skripsi dan bantuan dalam mengerjakan dan mempercepat penulisan skripsi ini.
8. Dosen Wali : bapak Drs.Ec Bustani Berachim. Terimakasih atas segala perhatian saran, dalam menentukan mata kuliah dan membantu menyelesaikan masalah / kesulitan.
9. Seluruh dosen pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga atas segala didikan dan bimbingan selama menuntut ilmu di FE UNAIR.
10. Seluruh karyawan FE : Pak Djalu atas transkripnya, Pak Happy atas beasiswanya, Pak Sus telah mengantar ke Coban Rondo, Mbak Nuning dan Danny atas jawaban pertanyaan penulis, Bapak yang di Ruang Baca, Cak No dan Mbah parkir yang telah menjaga kendaraan penulis dari pagi sampai malam, Pamsus FE, dan lain-lain.....
11. Teman-teman EP dari berbagai angkatan ; 96: mas Deniey atas humornya, mas Edik atas bukunya, mas Yosef atas curhatnya, dll; 97 : mas Roem atas semuanya, dll; 98 : Farid atas segala bantuan hingga penulis bisa mengenal FE, mas Romi atas "ilmunya", dll; 99 : Hastin telah jadi teman penulis sejak SMU, kelompok SP Ceria hingga penulis bisa mengenal anak kantin,

12. Serta lainnya; 2000 : Dyah, Afni, Nia, Ika, Sari, Putih, Reza, Yusuf, Yusron, dll; teman KKN :Lukman, Wahyu, Aditya (thanks a lot) Irene, Zhendy, Sotya, Jamin, Adi, Teguh, Donny, Rita, Dicky, Riha, Pipit, Ali, Agus, Citra, Chitra, Naniek, Ama dan Yossafat. 2001 : Vembri atas catatannya, Widodo, Donny, dll dan semua teman-teman EP yang belum disebutkan satu per satu yang telah merasa membantu penulis selama ini.
13. Ibu' dan Bapak, tante + Om, paktde + budhe : paktde Hari (alm) + budhe Meni, paktde To' (alm) + budhe Wido, paktde Jit (alm) + budhe Ti'ah,budhe Tuti',paktde Ted + budheWiwik, om Chemank + tante Endang, mama Wiek + papa Oss, mama Niek + om Sudi, om Mbiek + mbak Ella, tante Wiwik + om Ully (Sawangan), Eyang Hasyim kakung (alm) dan eyang putri (alm).
14. My Ngartjojo's brothers and sisters : mas Dhidha dan mbak Riena, mas Donny yang telah menjadi 'kakakku' selama di FE, mbak Maya, mas Yoyok, mas Yoyon, mas Trio, mbak Dilla dan mas Dwi, mas Rendy, mas Reza, mas Adi, mbak Indah, dik Sonny, dik Ana, mas Agung, juga kakak – kakak lain yang belum disebutkan.
15. My Soegianto's brothers and sisters : dik Uwis, dik Lia, Ilham, Ibra
16. Semua teman – teman LPPM ' SEKTOR ' tanpa terkecuali; juga pada Encik M Shofi (alm), yang telah membuka wawasan dan pengetahuan penulis selama ini. Penulis banyak berhutang pada kalian....

17. Teman-teman Perpajakan , MP, AKSo, Aks1, Manajemen, semua kantin; yang dikenal dan mengenal penulis. (I bath, Kiki, Awang, Helmi, Wahyu, dll) Thanks banget ya....
18. Semua 'teman' dan sahabat penulis di seluruh penjuru nusantara serta sahabat pena yang belum disebutkan satu per satu. Terimakasih atas bantuannya selama ini sehingga penulis bisa mengenal luar daerah.
19. Terima kasih banyak kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam situasi apapun dan dimanapun, yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Abstracts

Musgrave's research in America said that transfer payment and sum of population can be increased government expenditure. Generally, in Indonesia, those factor had same performed by Musgrave's theory. For DAU and sum of population, its have same performed. But for penssion and interest loan show different performed.

Generally, government policy from 2000 untill 2004 are: reducing subsidy (to minimalize burden in national budget); fiscal decentralization policy (DAU as a grant for low income *kabupaten* (region) to converge fiscal capacity within *kabupaten* and *kotamadya*); Promoting economic growth by extends opportunities for employment and poverty reduction are government policy for population issues; Pay in installments for foreign and domestic's interest loan.

Keywords: Indonesia's Government Expenditure, Musgrave Theory, Transfer Payment, Population.

Abstrak

Penelitian Musgrave di Amerika menyatakan bahwa peningkatan jumlah penduduk dan pembayaran transfer dapat menyebabkan peningkatan pengeluaran pemerintah. Penelitian di Indonesia ditemukan persamaan dengan penelitian Musgrave. Peningkatan pembayaran transfer secara umum menunjukkan pola pergerakan searah dengan belanja negara. Sedangkan jumlah penduduk juga menunjukkan hubungan searah dengan total pengeluaran pemerintah; yang artinya jika jumlah penduduk dan pembayaran transfer (terutama Dana Alokasi Umum) semakin meningkat, maka jumlah pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah yang berkaitan dengan APBN terutama pengeluaran pemerintah dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tahun 2000 – 2004 antara lain adalah mengurangi dana subsidi terutama subsidi BBM (untuk meminimalkan / meringankan beban anggaran pengeluaran), kebijakan desentralisasi fiskal (DAU sebagai *grant* untuk menambah pendapatan daerah dan menyamakan kapasitas fiskal), membuka kesempatan kerja dan mengatasi kemiskinan, serta membayar dan mencicil beban hutang beserta bunga luar negeri dan dalam negeri.

Kata kunci : pengeluaran pemerintah, teori Musgrave, pembayaran transfer, jumlah penduduk.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iv
Abstrak.....	v
BAB 1 : PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	7
1.3. Tujuan Penelitian.....	7
1.4. Manfaat Penelitian.....	8
1.5. Sistematika Skripsi.....	8
BAB 2 : TINJAUAN KEPUSTAKAAN.....	10
2.1. Landasan Teori.....	10
2.1.1. Teori Musgrave.....	10
2.1.2. Teori Alvin Hansen.....	13
2.1.3. Teori makro.....	14
2.1.3.1. Teori Peacock dan Wiseman.....	14
2.1.3.2. Model pembangunan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah.....	17
2.1.3.3. Hukum Wagner.....	18
2.1.4. Teori mikro.....	20
2.1.4.1. Penentuan tingkat output.....	20

2.1.4.2. Penentuan permintaan.....	21
2.1.5. Sebab dan sifat pengeluaran pemerintah.....	22
2.1.6. Pembagian dana perimbangan.....	22
2.1.7. Definisi keuangan negara.....	23
2.1.8. Fungsi pemerintah.....	24
2.1.9. <i>Transfer payment</i> (pembayaran transfer).....	25
2.2. Penelitian Sebelumnya.....	27
2.3. <i>Research Question</i> dan Model Analisis.....	28
BAB 3 : METODE PENELITIAN.....	29
3.1. Pendekatan Penelitian.....	29
3.2. Jenis dan Sumber Data.....	30
3.3. Prosedur Pengumpulan Data.....	31
3.4. Teknik Analisis.....	31
BAB 4 : PEMBAHASAN.....	33
4.1. Gambaran Umum Pengeluaran APBN Indonesia 2000 – 2004.....	33
4.2. Hasil Analisis.....	45
4.2.1. <i>Transfer payment</i> (pembayaran transfer).....	48
4.2.2. Jumlah Penduduk.....	71
4.2.3. Kebijakan terhadap peningkatan pengeluaran pemerintah.....	81
4.2.3.1. Kebijakan pemerintah tahun 2000.....	83

4.2.3.2. Kebijakan pemerintah tahun 2001.....	85
4.2.3.3. Kebijakan pemerintah tahun 2002.....	87
4.2.3.4. Kebijakan pemerintah tahun 2003.....	89
4.2.3.5. Kebijakan pemerintah tahun 2004.....	90
BAB 5 : SIMPULAN DAN SARAN.....	93
5.1. Simpulan.....	93
5.2. Saran.....	

Daftar Pustaka

Lampiran

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1 : Realisasi APBN Indonesia 2000 – 2004.....	37
Tabel 4.2 : Realisasi pengeluaran APBN Indonesia 2000 – 2004.....	38
Tabel 4.3 : Proporsi beban bunga hutang luar negeri dan bunga hutang dalam negeri terhadap total pengeluaran rutin dan terhadap total pengeluaran 2000 – 2004.....	57
Tabel 4.4 : Pembayaran Pokok dan Bunga Pinjaman Luar Negeri.....	60
Tabel 4.5 : Dana Alokasi Umum dan Proporsinya Terhadap Total Pengeluaran APBN di Indonesia.....	68
Tabel 4.6 : Jumlah Penduduk 2000 – 2004 dan Laju Pertumbuhann 1999 – 2000 di Indonesia.....	72
Tabel 4.7 : Jumlah dan Pertumbuhan Pengangguran di Indonesia 2000 – 2003.....	77
Tabel 4.8 : Jumlah Kemiskinan, Prosentase dan Batas Kemiskinan Perkotaan di Indonesia.....	78

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 : Teori Peacock dan Wiseman.....	15
Gambar 2.2 : Pertumbuhan pengeluaran pemerintah menurut Wagner.....	19
Gambar 2.3 : Kurva perkembangan pengeluaran pemerintah.....	20
Gambar 2.4 : Kerangka konseptual.....	28
Gambar 3.1 : Komponen analisis data menurut Miles dengan model interaktif.....	32
Gambar 4.1 : Pengeluaran APBN di Indonesia 2000 – 2004.....	34
Gambar 4.2 : Proporsi belanja pemerintah pusat, dana perimbangan serta dana otonomi khusus dan penyeimbang terhadap total pengeluaran pemerintah tahun 2000 - 2004.....	35
Gambar 4.3 : Pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan 2000 – 2004.....	40
Gambar 4.4 : Proporsi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan terhadap total total pengeluaran pemerintah 2000 – 2004.....	42
Gambar 4.5 : Proporsi Dana Perimbangan serta dana otonomi khusus dan penyeimbang terhadap total pengeluaran pemerintah 2000 – 2004.....	44

Gambar 4.6 : Proporsi Gaji dan Pensiun Pegawai Negeri di Indonesia	
2000 – 2004.....	50
Gambar 4.7 : Hubungan antara gaji dan pension terhadap total belanja Negara	
2000 – 2004.....	53
Gambar 4.8 : Hubungan Antara Pembayaran Bunga Hutang Pemerintah dengan	
Belanja Negara 2000 – 2004.....	63
Gambar 4.9 : Hubungan Antara Dana Alokasi Umum (DAU) dengan Belanja	
Negara 2000 – 2004.....	70
Gambar 4.10 : Hubungan Antara Belanja Negara dengan Jumlah Penduduk	
Di Indonesia 2000 – 2004.....	73

BAB 1

PENDAHULUAN

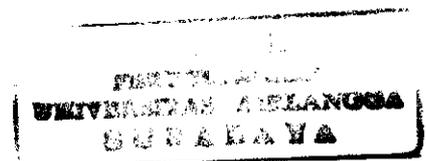
1.1. Latar Belakang

Negara merupakan lembaga kemasyarakatan yang mempunyai wilayah dan pemerintahan yang berkuasa yang didukung oleh warganya guna mencapai tujuan tertentu (BPK, 1998 : 7). Tujuan negara menurut pembukaan UUD 1945, salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum. Dengan mengutamakan kesejahteraan warganya, maka dalam kegiatan perekonomian, pemerintah menyusun anggaran pengeluaran terlebih dahulu, baru mencari sumber dananya (seperti yang tercantum dalam struktur APBN).

Menurut Suparmoko, penilaian pengeluaran pemerintah dapat dilihat dari berbagai segi, diantaranya menyediakan kesempatan kerja yang lebih banyak dan penyebaran tenaga kerja yang lebih luas, pengeluaran dapat langsung memberi kesejahteraan dan kegembiraan bagi masyarakat serta menyediakan kesempatan kerja yang lebih banyak dan penyebaran tenaga beli yang luas (Suparmoko, 1986 : 47).

Berdasarkan penilaian tersebut, maka pengeluaran pemerintah dibagi menjadi lima, diantaranya (Suparmoko, 1986 : 48) :

1. *Self Liquidating* adalah pengeluaran pemerintah mendapat pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima barang / jasa misalnya untuk jasa perusahaan negara.



2. Reproduktif adalah mewujudkan keuntungan ekonomis bagi masyarakat, yaitu dengan naiknya penghasilan dan tarif pajak yang akhirnya meningkatkan penerimaan pemerintah misal untuk pengairan, pendidikan, kesehatan.

3. Tidak *self-liquidating* maupun tidak reproduktif yaitu langsung menambah kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat, dapat juga mengakibatkan naiknya penghasilan nasional, misalnya rekreasi dan pendirian monumen.

4. Secara langsung tidak produktif dan merupakan pemborosan misalnya pembiayaan pertahanan atau perang meskipun pada saat pengeluaran terjadi penghasilan perorangan yang menerimanya akan naik.

5. Merupakan penghematan di masa yang akan datang misalnya pengeluaran untuk anak-anak yatim piatu dan jika tidak sekarang maka kebutuhan pemeliharaan mereka pada usia yang lebih lanjut pasti lebih besar.

Pelaksanaan kebijakan pengeluaran yang dikemukakan Musgrave (dimana sistem pemerintahan dan cara kerja pemerintahan federal, mengambil kasus di negara Amerika Serikat), terdapat 3 kelompok dalam proses fiskal yaitu para pemberi suara, presiden dan badan eksekutif, serta kongres. Sedangkan langkah – langkah dalam siklus anggaran (dimana instrumen pusat dari kebijakan pengeluaran adalah anggaran) yang pertama adalah perumusan anggaran presiden oleh badan eksekutif dimana anggaran meliputi tahun fiskal yang datang mulai 1 oktober sampai 31 september, dengan demikian anggaran belanja akan mencerminkan pernyataan kebijakan administrasi dan perencanaan ekonomi (dalam sistem pemerintahan Amerika Serikat).

Langkah yang kedua adalah proses pengajuan anggaran ke kongres, dimana setiap komisi harus melaporkan resolusi kepada dewan tanggal 15 april yang akan menentukan tingkat pengeluaran secara keseluruhan, kemudian dalam sisa waktu menjelang dimulainya tahun fiskal (1 oktober) kongres menyerahkan resolusi yang kedua. Langkah ketiga adalah pelaksanaan program anggaran, dimana pelaksanaannya tetap berada dalam *Office Management and Budget* (OMB); serta pemeriksaan oleh *General Accounting Office* yang berdiri sendiri di luar kantor eksekutif dan bertanggung jawab pada kongres.

Menurut Musgrave bahwa penyebab peningkatan pengeluaran pemerintah adalah adanya pengeluaran barang dan jasa (yang disebabkan karena perubahan teknis, pertumbuhan pendapatan per kapita, urbanisasi, perubahan teknis, perubahan populasi), perubahan ruang lingkup transfer (program transfer seperti pembayaran kesejahteraan yang ditujukan langsung untuk menyeimbangkan besarnya distribusi pendapatan), karena tersedianya dasar pengenaan pajak, serta dikarenakan faktor sosial dan politik.

Transfer payment atau pembayaran transfer merupakan pembayaran oleh pemerintah pada pihak-pihak tertentu yang bukan merupakan balas jasa dari aktivitas produksi yang berpengaruh terhadap peningkatan pengeluaran pemerintah (Boediono, 1992 : 110). Pembayaran transfer yang dimaksud misalnya pembayaran subsidi atau bantuan langsung pada masyarakat bawah, dana pensiun dan kesejahteraan sosial.

Sedangkan pengeluaran barang dan jasa yang disebabkan oleh perubahan populasi atau peningkatan jumlah penduduk merupakan salah satu penentu utama porsi pengeluaran pemerintah. Perubahan tingkat populasi menyebabkan perubahan distribusi umur, dan kecenderungan direfleksikan dalam perubahan pengeluaran untuk pendidikan maupun perawatan orang-orang tua.

Meningkatnya pengeluaran pemerintah dan berkembangnya kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan, semakin membuktikan bahwa masyarakat (sektor swasta dan individu) sangat memerlukan sektor pemerintah dan peran atau fungsinya. Sesuai yang dikemukakan oleh Musgrave bahwa fungsi pemerintah terbagi dalam 3 bagian yaitu fungsi alokasi yang dimuaii karena adanya kegagalan pasar serta bagaimana pemerintah mengalokasikan barang dan jasa yang diproduksi kepada masyarakat. Kemudian fungsi distribusi, yang ditekankan pada pendistribusian kembali barang dan jasa serta pemerataan (distribusi) pendapatan. Ketiga adalah fungsi stabilisasi yaitu stabilitas ekonomi, termasuk di dalamnya adalah stabilisasi kesempatan kerja dan pengendalian terhadap inflasi.

Teori maupun pernyataan yang dikemukakan dan yang terdapat dalam tulisan Musgrave tersebut mengambil daerah atau kasus pada negara maju (yaitu Amerika Serikat). Dengan dasar pengetahuan dan contoh negara Amerika tersebut maka pada penelitian ini mencoba mengetahui kondisi di negara berkembang (yaitu Indonesia). Sedangkan sebab – sebab peningkatan kegiatan dan pengeluaran pemerintah menurut Suparmoko adalah adanya perang, masalah efisiensi, perkembangan demokrasi,

adanya urbanisasi yang bersamaan dengan perkembangan ekonomi dan adanya program kesejahteraan masyarakat.

Adanya peningkatan pengeluaran pemerintah tersebut menyebabkan pemerintah sebagai otoritas penyelenggara kehidupan bernegara mempunyai kewajiban untuk menyediakan segala sarana dan prasarana yang menunjang kehidupan bernegara seperti yang diinginkan masyarakat, yang juga menyebabkan peningkatan pengeluaran pemerintah dalam APBN. Pengeluaran pemerintah atau variabel yang lebih banyak ditentukan oleh pertimbangan sosial dan politik daripada pertimbangan ekonomi, sehingga besarnya tidak tergantung pendapatan nasional (Rosyidi, 1995 : 208).

Komposisi APBN Indonesia adalah sebagai berikut :

A. Pendapatan negara dan hibah

I. Penerimaan dalam negeri

1. Penerimaan Perpajakan
 - a. Pajak Dalam Negeri
 - b. Pajak Perdagangan Internasional
2. Penerimaan bukan pajak(SDA Migas)
 - a. Penerimaan SDA
 - b. Bagian Laba BUMN
 - c. PNBH lainnya

II. Hibah

B. Belanja Negara

I. Belanja Pemerintah Pusat

1. Pengeluaran Rutin
 - a. Belanja Pegawai
 - b. Belanja barang
 - c. Pembayaran Bunga Utang
 - d. Subsidi
 - e. Pengeluaran Rutin Lainnya
2. Pengeluaran Pembangunan
 - a. Pembiayaan Rupiah

- b. Pembiayaan Proyek
- II. Dana Perimbangan
 - 1. Dana Bagi Hasil
 - 2. Dana Alokasi Umum
 - 3. Dana Alokasi Khusus
- III. Dana Otonomi Khusus dan penyeimbang

Secara umum, komposisi APBN Indonesia terdapat dua sisi yaitu penerimaan atau pendapatan negara dan pengeluaran atau belanja negara. Penerimaan atau pendapatan negara dibagi 2 bagian yaitu penerimaan perpajakan yang diklasifikasikan menjadi pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional; sedangkan penerimaan bukan pajak diklasifikasikan menjadi penerimaan SDA, bagian laba BUMN, PNBH lainnya. Pajak merupakan sumber penerimaan negara yang terbesar terutama pajak yang berasal dari dalam negeri. Pada tahun 2001 dan tahun 2004 terdapat hibah Pada sisi pengeluaran atau belanja negara terdapat 2 bagian sampai tahun 2002, yaitu belanja pemerintah pusat dengan dana perimbangan. Sedangkan pada tahun 2003 terdapat dana alokasi khusus dan penyeimbang.

Belanja pemerintah pusat dibagi menjadi 2 bagian besar yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin dibagi menjadi 5 bagian yaitu belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga utang, subsidi dan pengeluaran rutin lainnya. Pengeluaran pembangunan dibagi menjadi pembiayaan rupiah dan pembiayaan proyek. Selain belanja pemerintah pusat juga terdapat dana otonomi khusus dan penyeimbang serta terdapat dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil.

1.2. Rumusan Masalah :

Rumusan masalah yang diambil dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menurut Musgrave bahwa penyebab peningkatan pengeluaran pemerintah adalah adanya pengeluaran barang dan jasa yang disebabkan karena pembayaran transfer serta perubahan populasi atau jumlah penduduk Bagaimana dengan kondisi di Indonesia dengan mengaplikasikan pandangan Musgrave tersebut?
2. Kebijakan apa saja yang diambil / dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat?

1.3. Tujuan Penelitian :

Tujuan dilakukan penelitian ini diantaranya untuk :

1. Mengetahui kondisi di Indonesia dengan mengaplikasikan pandangan Musgrave bahwa peningkatan pengeluaran pemerintah diantaranya dikarenakan meningkatnya jumlah penduduk dan pembayaran transfer yang dibayarkan oleh pemerintah.
2. Mengetahui kebijakan-kebijakan yang diambil / dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

1.4. Manfaat Penelitian :

Manfaat yang diharapkan dapat diambil dari penelitian ini adalah:

1. Sumber maupun sumbangan informasi tambahan bagi penulis lain yang hendak mengadakan penelitian tentang hal yang berhubungan.
2. Menambah pengetahuan bagi pihak lain tentang kondisi APBN di Indonesia khususnya pada sisi pengeluaran.
3. Untuk mengembangkan kemampuan penulisan dalam menyusun karya ilmiah dan menambah pengetahuan penulis.

1.5. Sistematika Skripsi :

BAB 1 : Secara ringkas berusaha menguraikan hal-hal yang menuju ke pokok permasalahan. Bab ini berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat dari penulisan skripsi.

BAB 2 : Memuat tentang pokok-pokok pikiran yaitu landasan teori yang dijadikan acuan atau landasan yang mendukung pembahasan skripsi. Dalam hal ini juga memuat keterangan mengenai penelitian sebelumnya yang telah dilakukan.

BAB 3 : Merupakan metode penelitian yang terdiri dari pendekatan penelitian dengan mengetahui definisi operasional, jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan data serta teknik analisis.

BAB 4 : Deskripsi hasil - hasil penelitian dan merupakan pembahasan dari rumusan permasalahan. Penelitian ini menguraikan perkembangan penyebab pertumbuhan pengeluaran dengan mengaplikasikan pandangan Musgrave bahwa pertumbuhan pengeluaran disebabkan peningkatan jumlah populasi dan pembayaran transfer, serta kebijakan terhadap perkembangan pengeluaran pemerintah.

BAB 5 : Simpulan dan saran, yaitu akhir atau penutup dari pembahasan masalah. Kemudian disusun satu simpulan atas pembahasan yang telah diperoleh dari bab sebelumnya serta diakhiri dengan beberapa saran dari simpulan yang telah didapat.

BAB 2

TINJAUAN KEPUSTAKAAN

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Teori Musgrave

Musgrave membagi penyebab pertumbuhan porsi pengeluaran pemerintah dalam *Gross National Product* (GNP) berdasarkan jenis pengeluarannya menjadi beberapa hal, diantaranya (Musgrave, 1991 : 125 - 127) :

1. Berdasarkan tingkat pemerintahan, dimana tingkat pemerintahan adalah struktur pemerintahan sebuah negara; struktur paling rendah adalah Daerah Tingkat II dan yang tertinggi adalah Pemerintah Pusat. Semakin tinggi struktur pemerintahannya, maka semakin besar porsi pengeluaran pemerintah dalam GNP.

2. Proporsi pengeluaran pertahanan dan pengeluaran sipil; kedua hal ini mempunyai implikasi yang berbeda terhadap perekonomian. Pengeluaran pertahanan (militer) seringkali mengalami efek penggantian dengan pengeluaran sipil. Ketika proporsi pengeluaran militer bertambah, maka proporsi untuk pengeluaran sipil pun berkurang. Apabila terdapat pertumbuhan porsi pengeluaran sipil dalam APBN terjadi akibat kenaikan dalam program jaminan sosial dan kesejahteraan.

3. Pembelian dengan pembayaran transfer, dimana sejak tahun 1930-an pembayaran transfer sebesar $\frac{3}{4}$ terhadap pertumbuhan rasio pengeluaran (dengan *pakar Fleming*)

BAB 2

TINJAUAN KEPUSTAKAAN

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Teori Musgrave

Musgrave membagi penyebab pertumbuhan porsi pengeluaran pemerintah dalam *Gross National Product* (GNP) berdasarkan jenis pengeluarannya menjadi beberapa hal, diantaranya (Musgrave, 1991 : 125 - 127) :

1. Berdasarkan tingkat pemerintahan, dimana tingkat pemerintahan adalah struktur pemerintahan sebuah negara; struktur paling rendah adalah Daerah Tingkat II dan yang tertinggi adalah Pemerintah Pusat. Semakin tinggi struktur pemerintahannya, maka semakin besar porsi pengeluaran pemerintah dalam GNP.

2. Proporsi pengeluaran pertahanan dan pengeluaran sipil; kedua hal ini mempunyai implikasi yang berbeda terhadap perekonomian. Pengeluaran pertahanan (militer) seringkali mengalami efek penggantian dengan pengeluaran sipil. Ketika proporsi pengeluaran militer bertambah, maka proporsi untuk pengeluaran sipil pun berkurang. Apabila terdapat pertumbuhan porsi pengeluaran sipil dalam APBN terjadi akibat kenaikan dalam program jaminan sosial dan kesejahteraan.

3. Pembelian dengan pembayaran transfer, dimana sejak tahun 1930-an pembayaran transfer sebesar tiga per empat terhadap pertumbuhan rasio pengeluaran

(dengan meningkatnya jaminan sosial dan kesejahteraan; sedangkan pembelian menunjukkan perubahan yang sedikit selama tahun 1970-an).

Musgrave mengemukakan bahwa terdapat perbedaan tingkat pertumbuhan pengeluaran. Hal ini tergantung bagaimana cara mengukurnya; apakah itu berdasarkan pendapatan per kapita maupun prosentase terhadap GNP; dimana dalam penelitian Musgrave total pengeluaran negara sebagai prosentase terhadap GNP memperlihatkan trend yang kurang lebih meningkat sejak akhir abad 19 (terutama 40 tahun yang lalu).

Penyebab pertumbuhan dan peningkatan pengeluaran pemerintah disebabkan karena beberapa hal yaitu :

1. pengeluaran untuk barang dan jasa yang disebabkan oleh :
 - a. perubahan teknis, perubahan teknologi mempunyai pengaruh penting terhadap pertumbuhan porsi pengeluaran, sehingga dapat menentukan barang-barang yang harus disediakan oleh pemerintah.
 - b. Perubahan populasi dimana perubahan distribusi umur (diantaranya untuk pendidikan, *baby booms* yang mengakibatkan tingginya pendaftaran masuk sekolah, maupun perawatan orang-orang tua) juga mobilitas populasi menyebabkan meningkatnya pelayanan umum (permintaan fasilitas kota) sehingga menjadi beban keuangan negara dalam hal ini adalah pengeluaran pemerintah.
 - c. Pertumbuhan pendapatan per kapita, apabila pendapatan per kapita masyarakat meningkat maka permintaan akan barang dan jasa publik akan meningkat sehingga menambah beban pengeluaran negara.

d. Urbanisasi ; proses urbanisasi meningkatkan kebutuhan infrastruktur dan pelayanan umum yang tidak terdapat di pedesaan sehingga dengan penyediaan sarana dan prasarana tersebut akan mengakibatkan peningkatan pengeluaran pemerintah.

2. perubahan ruang lingkup transfer; dimana *transfer payment* bertujuan untuk menyeimbangkan besarnya distribusi pendapatan sehingga akan mengakibatkan peningkatan pengeluaran pemerintah (misalnya peningkatan asuransi hari tua, pembayaran kesehjahteraan yang langsung diberikan, maupun pembayaran transfer lainnya yang diberikan secara cuma-cuma dan bersifat meringankan bagi penerima transfer dari pemerintah tersebut).

3. Tersedianya dasar pengenaan pajak; dimana tidak terdapatnya dasar pajak yang memadai (misalnya PPh terutama pedagang eceran sulit ditetapkan karena penghasilan yang tidak menentu), terutama di negara berkembang mengakibatkan raio pajak terhadap GNP menjadi rendah.

4. Pengaruh awal dan pembiayaan perang; jika perang terjadi maka pengeluaran akan semakin meningkat (misalnya karena banyaknya anak yatim yang ditinggal mati atau karena membutuhkan biaya untuk membayar pinjaman yang dipergunakan perang).

5. Faktor sosial dan politik; bila terjadi perubahan pada keadaan sosial dan pergeseran kekuatan politik berakibat pada pertimbangan individu dalam memilih pemerintahan dan keputusan politik menyebabkan peningkatan pengeluaran pemerintah.



Teori yang dikemukakan oleh Musgrave telah diteliti di negara Amerika Serikat (sebagai negara maju). Tidak semua faktor – faktor tersebut dapat dihitung atau diperoleh datanya., maka penelitian ini mengambil 2 faktor saja yaitu pembayaran transfer dengan pengeluaran barang dan jasa yang disebabkan oleh perubahan jumlah penduduk / populasi. Selain itu, politik belanja negara yang menjamin alokasi unsur-unsur produksi secara tepat, timbulnya distribusi pendapatan yang merata serta memelihara stabilisasi pertumbuhan ekonomi (Prawiraamidjaja, 1980: 118) sehingga membuat pengeluaran pemerintah di Indonesia berkaitan dengan permasalahan penduduk juga distribusi pendapatan.

2.1.2. Teori Alvin Hansen

Pengeluaran pemerintah semakin meningkat, maka diperlukan pinjaman luar negeri sebagai tambahan dana pembayaran. *Government debt* dapat dipakai untuk mengurangi *unemployment* sehingga tercapai *full employment*, maka Hansen menganjurkan menggunakan *government debt*, sedangkan *deficit budget* tidak menjadi masalah karena dapat dibiayai dengan *government debt* (Prawiraamidjaja, 1980 : 63 – 64), dimana *government debt* yang dimaksud oleh Hansen adalah pinjaman luar negeri.

Menurut Hansen, *government debt* mempunyai 3 dampak yaitu :

1. *Utility effect* ialah kegunaannya untuk menutup *deficit spending*.
2. *Eficiency effect* dimana keseimbangan moneter menyebabkan efisiensi.
3. *Income creating effect* yaitu menambah pendapatan dan dalam proses multiplier

akan tercipta ide – ide untuk membuka lapangan usaha sehingga mengurangi pengangguran.

Pinjaman luar negeri memerlukan biaya / dana yang lebih besar bagi pemerintah dalam negeri karena harus membayar bunga (mampu / tidaknya negara mengembalikan pinjaman beserta bunganya). Hal ini yang dapat menjadi pertimbangan negara lain untuk memberikan pinjaman. Namun tidak semua negara khususnya negara maju menolak / tidak mau memberikan dana untuk dipinjamkan pada negara yang membutuhkan (khususnya negara berkembang).

Terdapat beberapa alasan yang mendorong negara maju memberikan bantuan maupun hutang pada negara berkembang, seperti yang dikemukakan oleh David Ricardo, yaitu (Djamin, 1995 : 20) :

1. Membantu negara yang menerima bantuan mempercepat pembangunan ekonomi.
2. Mengeratkan hubungan ekonomi dan politik yang menerima dan memberi bantuan.
3. Membendung pengaruh ideologi yang bertentangan dengan yang dianut oleh negara pemberi bantuan.

2.1.3. Teori makro

Teori Makro yang dikembangkan oleh para ahli tentang perkembangan pengeluaran dibagi dalam 3 golongan :

2.1.3.1. Teori Peacock dan Wiseman :

Teori Peacock dan Wiseman adalah sebagai berikut :

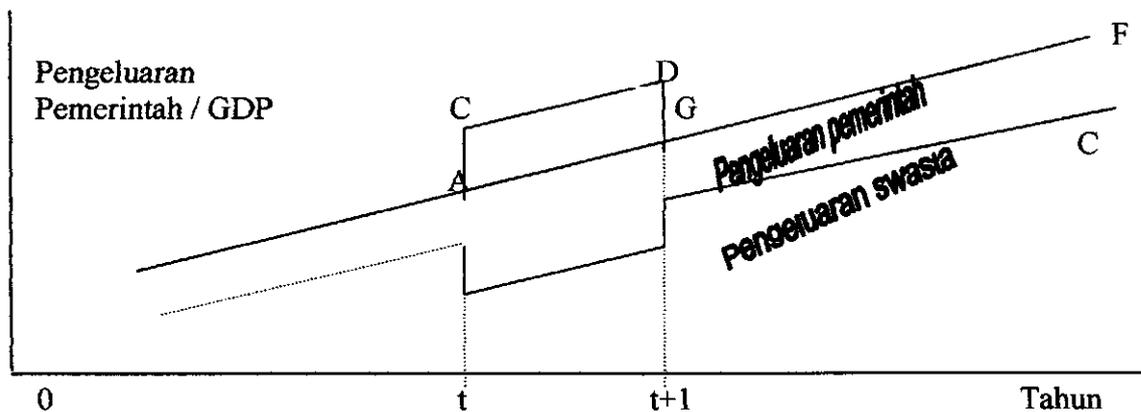
Perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah sehingga meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat.

Oleh karena itu dalam keadaan normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar. Begitu juga dengan pengeluaran pemerintah juga makin besar atau peningkatan pengeluaran pemerintah, sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang makin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut.

Teori Peacock dan Wiseman dijelaskan pada gambar 2.1. yang menggambarkan pemerintah berusaha memperbesar pengeluarannya :

Gambar 2.1.

Teori Peacock dan Wiseman



Sumber : dikutip dari Guritno Mangkoesobroto, 1993, *Ekonomi Publik*, BPF, Yogyakarta, 174

Dalam keadaan normal dari tahun t ke $t + 1$, GDP naik (garis AG). Bila tahun t terjadi perang, maka pengeluaran pemerintah naik sebesar AC dan kemudian naik seperti garis CD. Setelah perang selesai ($t + 1$), pengeluaran pemerintah tidak turun ke G, dimana titik G adalah tingkat perkembangan pengeluaran pemerintah bila tidak terjadi perang. Karena setelah perang pemerintah memerlukan tambahan dana untuk mengembalikan pinjaman yang digunakan pembiayaan perang, dan pinjaman itu tidak akan ada jika tidak ada perang.

Dalam mencari tambahan dana, pemerintah meningkatkan tarif pajak yang dapat dimaklumi oleh masyarakat. Sehingga tingkat toleransi pajak naik dan pemerintah dapat memungut pajak yang lebih besar tanpa menimbulkan gangguan pada masyarakat.

Keadaan normal suatu negara yang terganggu karena adanya perang dan menyebabkan bertambahnya aktivitas pemerintah, sehingga setelah perang selesai tingkat pajak tidak turun kembali seperti sebelum terjadi perang. Hal ini menyebabkan terjadinya beberapa efek dalam teori Peacock dan Wiseman, diantaranya :

a. Efek pengalihan adalah suatu gangguan sosial yang menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah. Bila keadaan normal terganggu karena perang, maka pemerintah harus memperbesar pengeluarannya, sehingga pemerintah menaikkan tarif pajak sehingga dana swasta untuk investasi dan konsumsi berkurang.

b. Efek inspeksi adalah keadaan dimana terdapat banyaknya aktivitas pemerintah terganggu yang baru kelihatan setelah terjadinya perang. Perang dibiayai

dengan pajak, tapi pemerintah juga meminjam dari negara lain untuk pembiayaan perang. Setelah perang selesai, sebenarnya pemerintah dapat menurunkan tarif pajak, namun tidak dilakukan karena harus mengembalikan bunga pinjaman dan angsuran hutang yang digunakan untuk membiayai perang.

c. Efek konsentrasi adalah gangguan sosial yang menyebabkan terjadinya konsentrasi kegiatan ke tangan pemerintah sebagian kegiatan ekonomi yang tadinya dilaksanakan oleh swasta.

2.1.3.2. Model pembangunan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah

Model ini menghubungkan pengeluaran pemerintah dengan tahap - tahap pembangunan ekonomi yang dikemukakan oleh Rostow dan Musgrave yang ditimbulkan dari pengamatan pembangunan ekonomi yang dialami oleh banyak negara, dimana tahap pembangunan ekonomi diantaranya :

1. Tahap awal yaitu persentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pemerintah harus menyediakan prasarana tahap ini seperti pendidikan, kesehatan, transportasi dan sebagainya.

2. Tahap menengah :

a. Investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas, namun peranan investasi swasta sudah semakin besar.

b. Perkembangan ekonomi menyebabkan terjadinya hubungan antar sektor semakin rumit.

- c. Sesuai pendapat Musgrave bahwa dalam suatu proses pembangunan, investasi swasta dalam persentasi terhadap GNP semakin besar dan persentase investasi pemerintah dalam persentase terhadap GNP semakin kecil.

3. Tahap lanjut, Rostow mengatakan bahwa pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti program pelayanan kesehatan, kesejahteraan hari tua, dan sebagainya.

2.1.3.3. Hukum Wagner

Wagner mengemukakan bahwa (Prawiraamidjaja, 1980 : 7) :

“Pengeluaran pemerintah akan bertambah dengan berkembangnya kebudayaan, namun tidak membatasi dan tidak menganjurkan pemerintah untuk mencetak uang dengan mengingat keadaan yang jelek serta mengadakan pinjaman di dalam maupun luar negeri; juga tidak menyetujui mazhab Klasik yang mengatakan bahwa pengeluaran pemerintah sedapat mungkin harus dibatasi”.

Hukum Wagner juga menyatakan bahwa :

1. Perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam prosentase terhadap GNP yang juga didasarkan pada pengamatan di negara-negara maju (USA, Jerman dan Jepang) pada abad ke - 19 (Mangkusubroto, 1993 : 173).

2. Alat pemerintah merupakan alat untuk dapat memenuhi kebutuhan yang membedakan kebutuhan perseorangan dan kebutuhan kolektif (Prawiraamidjaja, 1980 : 5).

Pendapat Wagner tidak jelas apakah pertumbuhan pengeluaran pemerintah terhadap GNP tersebut secara relatif atau absolut. Bila penjelasan Wagner secara relatif, maka : dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan per kapita meningkat,

secara relatif pengeluaran pemerintah akan meningkat. Hukum Wagner diformulasikan sebagai berikut :

$$\frac{P_kPP_1}{PPK_1} < \frac{P_kPP_2}{PPK_2} < \dots < \frac{P_kPP_n}{PPK_n}$$

P_kPP : pengeluaran pemerintah per kapita

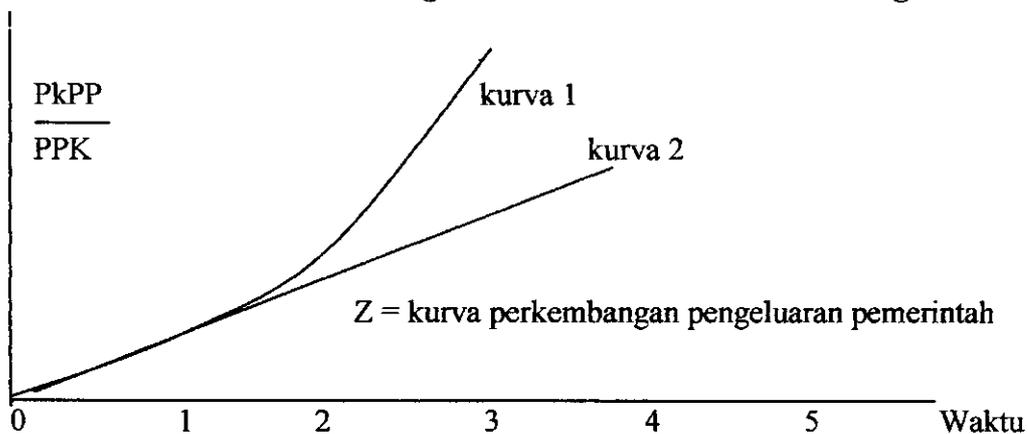
PPK : pendapatan per kapita, yaitu GDP per jumlah penduduk

1,2,.....,n : jangka waktu (tahun)

Hukum Wagner ditunjukkan oleh gambar 2.2, dimana kenaikan pengeluaran pemerintah mempunyai bentuk eksponensial (kurva 1), bukan kurva 2.

Gambar 2.2

Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah menurut Wagner

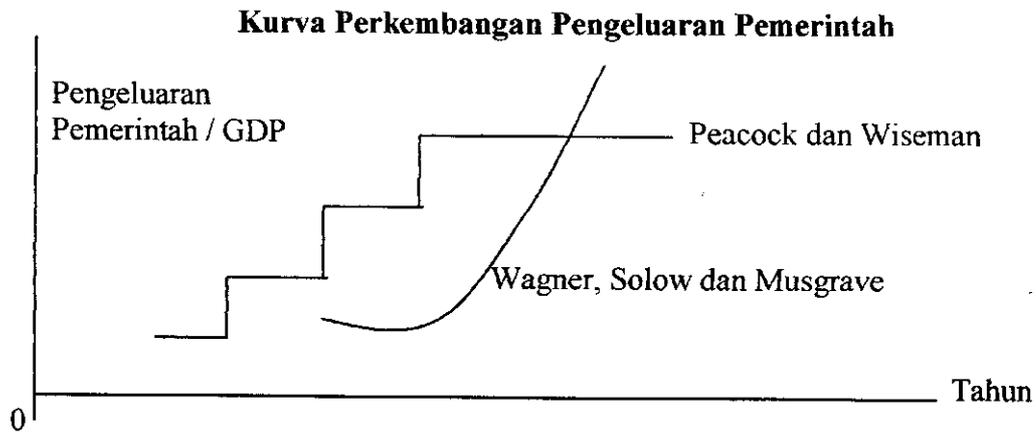


Sumber : dikutip dari Guritno Mangkoesoebroto, 1993, *Ekonomi Publik*, BPFE, Yogyakarta, 172.

Hipotesis yang dikemukakan oleh Peacock dan Wiseman berbentuk tangga sedangkan yang dikemukakan oleh Wagner, Solow serta Musgrave berbentuk suatu

garis, seperti yang tampak pada gambar 2.3 :

Gambar 2.3



Sumber : dikutip dari Guritno Mangkoesobroto, 1993, *Ekonomi Publik*, BPFE, Yogyakarta, 175.

2.1.4. Teori mikro

Tujuannya dari teori mikro adalah menganalisis faktor - faktor yang menimbulkan permintaan dan yang mempengaruhi tersedianya barang publik.

Perkembangan pengeluaran pemerintah disebabkan beberapa faktor , yaitu :

1. Perubahan permintaan barang publik.
2. Perubahan kualitas barang publik.
3. Perubahan kombinasi faktor produksi yang digunakan proses produksi.
4. Perubahan harga faktor produksi.
5. Perubahan aktivitas pemerintah untuk menghasilkan barang publik

Bagian dari teori mikro tentang perkembangan pengeluaran pemerintah ialah:

2.1.4.1. Penentuan tingkat output

Para politisi menentukan barang dan jasa yang dihasilkan dan yang diproduksi oleh

pemerintah, namun para politisi juga memperhatikan selera atau keinginan masyarakat agar masyarakat merasa puas dan tetap memilih mereka sebagai wakil rakyat.

Fungsi Utilitasnya adalah : $U^p = g (X, G, S)$.

U^p : fungsi utilitas.

S : keuntungan yang diperoleh para politisi dalam bentuk materi / pangkat / kedudukan.

G : Vektor barang public , X : Vektor barang swasta.

Fungsi utilitas masyarakat diwakili oleh seorang pemilih yang memaksimumkan utilitas adalah : $\max U_i = f (X, G)$.

Dibatasi oleh kendala anggaran : $P_x X + t B_i < M_i$.

M_i : Jumlah pendapatan individu i , B_i : Total basis pajak individu i .

P : Vektor barang swasta , t : Tarif pajak.

Kepuasan maksimum dari pemilih , permintaan akan barang publik ($D q_i$) dimana satu fungsi permintaan diperoleh dari fungsi kepuasan individu menggunakan dasar *ceteris paribus*, termasuk harga dianggap konstan : $D q_i = q (p, B_i, M_i, t, B_i)$.

2.1.4.2. Penentuan permintaan

Fungsinya adalah : $U^i = f (G, X)$.

G : Vektor dari barang publik , i : Individu; $i = 1, \dots, n$.

X : Vektor barang swasta , U : Fungsi utilitas.

Individu mempunyai permintaan barang publik dan barang swasta. Namun permintaan efektif akan barang tersebut (publik dan swasta) tergantung dari kendala

anggaran (*budget constraints*). Misalnya seseorang membutuhkan barang publik sebanyak G . Untuk menghasilkan barang publik sebanyak G , pemerintah berusaha mengatur sejumlah kegiatan.

2.1.5. Sifat dan sebab pengeluaran pemerintah (Suparmoko, 1986 : 24 – 32) :

Sifat – sifat pengeluaran pemerintah dibagi 2,

a. *Exhaustive expenditure* yaitu pembelian barang dan jasa dalam perekonomian yang dapat langsung dikonsumsi maupun menghasilkan barang lain lagi, dengan kata lain mengalihkan faktor produksi dari sektor swasta ke pemerintah.

b. *Transfer payments* yang merupakan pemindahan kepada individu untuk kepentingan sosial, kepada negara sebagai *grants* (hadiah).

Sebab – sebab peningkatan kegiatan dan pengeluaran pemerintah menurut Suparmoko adalah adanya perang, masalah efisiensi, perkembangan demokrasi, adanya urbanisasi yang bersamaan dengan perkembangan ekonomi dan adanya program kesejahteraan masyarakat.

2.1.6. Pembagian dana perimbangan

Menurut UU No 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, maka dana perimbangan dibagi 3 (UU No 33 tahun 2004, 2004 : 213) :

1. Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka prosentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

2. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan antar daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

3. Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

2.1.7. Definisi Keuangan Negara

Menurut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) keuangan negara merupakan seluruh penerimaan dan pengeluaran baik yang menyangkut pemerintah pusat dan daerah serta BUMN maupun BUMD dan instansi yang menggunakan modal kelonggaran negara atau masyarakat. Sedangkan Otto Eckstein menganggap keuangan negara adalah bidang yang mempelajari akibat dari anggaran belanja negara atas ekonomi, khususnya akibat dari dicapainya tujuan ekonomi yang pokok, pertumbuhan, kemantaban, keadilan dan efisiensi. Secara garis besar keuangan negara adalah kegiatan pemerintah dalam sektor publik, bukan dalam sektor swasta (Kusmanto dalam BPK, 1998). Simpulan yang dapat diambil dari paparan sebelumnya adalah keuangan negara merupakan kegiatan pemerintah (sektor publik) yang berhubungan dengan penerimaan dan pengeluaran untuk kesejahteraan masyarakat.



2.1.8. Fungsi pemerintah

Madzhab klasik mengemukakan fungsi pemerintah sebagai berikut:

1. Fungsi pemerintah untuk memelihara keamanan dalam negeri, pertahanan dan menyelenggarakan keadilan.
2. Fungsi pemerintah untuk menyediakan barang-barang yang tidak disediakan pihak swasta (Misalnya jalan, dam, dan lainnya).
3. Fungsi fakultatif, menurut Mill sedapat mungkin harus dibatasi, dimana pembatasan ini berdasarkan atas pendirian bahwa campur tangan pemerintah akan menghalangi pelaksanaan fungsi jasmani dan rohani dari perseorangan Misalnya pengajaran dan pemeliharaan orang-orang sakit jiwa.

Perkembangan selanjutnya, fungsi pemerintah mengalami perluasan, yaitu:

1. Fungsi alokasi yaitu peranan pemerintah dalam mengalokasikan sumber ekonomi, dimana barang atau jasa tidak semuanya dapat disediakan swasta karena adanya kegagalan sistem pasar sebab manfaatnya tidak dirasakan secara pribadi tapi dinikmati banyak orang.
2. Fungsi distribusi yaitu pendapatan tergantung dari pemilikan faktor produksi, permintaan dan penawaran faktor produksi, sistem warisan dan kemampuan memperoleh pendapatan.
3. Fungsi stabilisasi yaitu pemerintah sebagai alat stabilisasi ekonomi Fungsi stabilisasi, bilamana fungsi alokasi dan fungsi distribusi menyangkut hubungan antara swasta maupun pribadi dengan pemerintah atau publik, sehingga cabang

stabilisasi ini menyangkut usaha mempertahankan tingkat penggunaan faktor produksi yang tinggi.

2.1.9. *Transfer Payments* (Pembayaran Transfer)

Transfer payment adalah pembayaran pada pihak – pihak tertentu yang bukan merupakan balas jasa dari aktivitas produksi yang berpengaruh terhadap peningkatan pengeluaran pemerintah (Boediono, 1992: 110).

Menurut Suherman Rosyidi, *transfer payment* bukanlah berasal dari kegiatan produktif sehingga tidak merupakan balas jasa dari sesuatu apapun. *Transfer payment* tidak menciptakan kesempatan kerja, artinya tidak akan seorang penganggur pun yang akan menjadi pekerja (hanya) karena pembayaran transfer. Rosyidi mengatakan bahwa pembayaran transfer dibagi menjadi 3 macam yaitu :

1. *Government transfer payment* misalnya pembayaran tunjangan untuk para veteran, tunjangan anak dan istri untuk Pegawai Negeri, dan sebagainya.
2. *Business transfer payment* misalnya utang ragu – ragu dari pihak konsumen pada pihak perusahaan.
3. *Interpersonal transfer payment* misalnya pembayaran seseorang pada orang lain.

Winardi (1998) membagi *transfer payment* menjadi dua definisi operasional, yaitu sebagai berikut :

1. *Transfer payment* adalah pembiayaan dalam jumlah besar, yang dilakukan oleh tertentu kepada negara misalnya pembayaran pampasan perang, yang tidak mengakibatkan penambahan dalam output.

2. *Transfer payment* adalah pembayaran yang dilakukan oleh pemerintah misalnya pembayaran untuk jaminan sosial yang diambilnya dari pajak.

Istilah lain dari *transfer payment* dijelaskan oleh Edward Allen dan Brownlee. Dalam Prawiraamidjaja (1980) Edward Allen dan Brownlee memperkenalkan istilah *transfer expenditure*. *Transfer expenditure* adalah pemindahan uang atas barang - barang dan jasa secara cuma – cuma atau tanpa prestasi timbal balik kepada individu atau badan swasta; misalnya subsidi, jaminan sosial, tunjangan pengangguran. *Transfer expenditure* dibagi menjadi 2, yaitu : pemindahan penghasilan yang bersifat pembayaran dengan cuma- cuma yang dianggap penghasilan atau subsidi maupun jaminan sosial oleh si penerima dan pemindahan kekayaan yang merombak susunan kekayaan bagi si penerima.

Berdasar atas paparan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa *transfer payment* adalah pembayaran / pemberian cuma-cuma oleh pemerintah pada pihak tertentu dan pemindahan kekayaan yang dianggap penghasilan / subsidi bagi si penerima, yang bukan balas jasa dari aktivitas produksi, sehingga tidak mengakibatkan penambahan output maupun kesempatan kerja.

2.2. Penelitian Sebelumnya

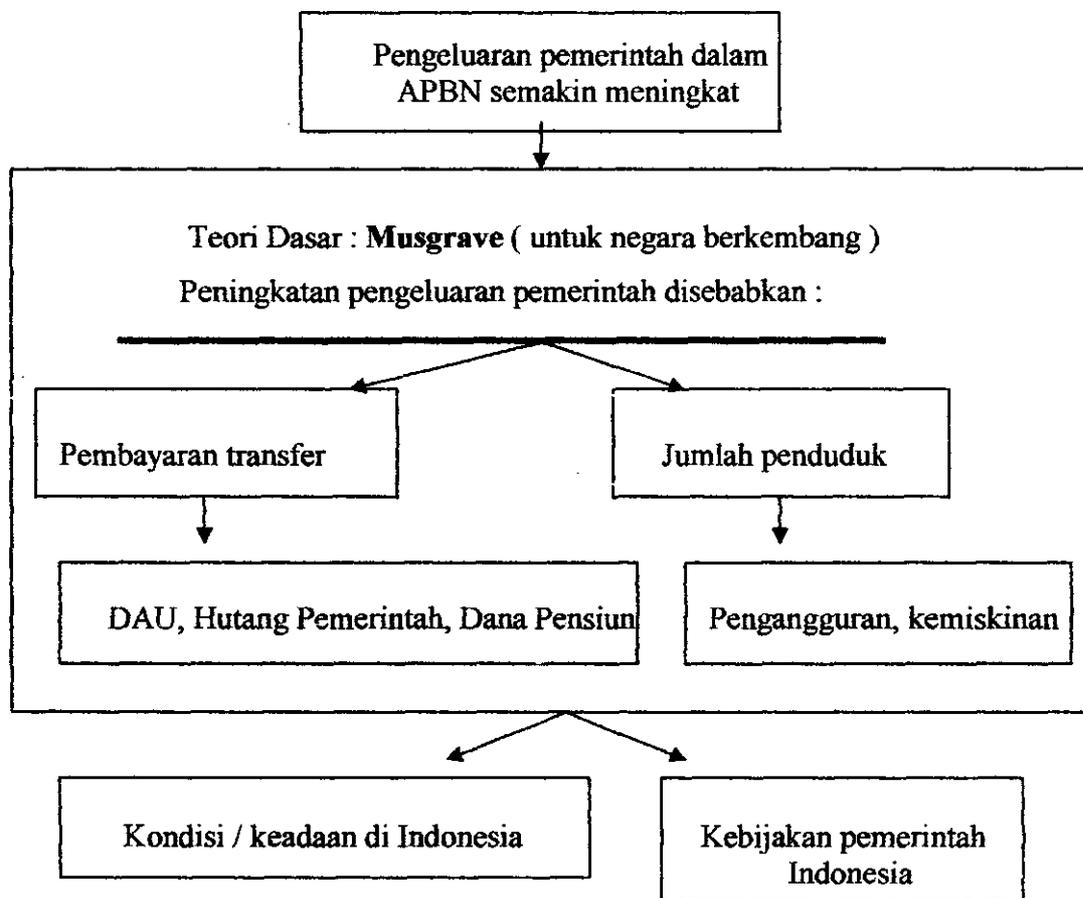
	Nama	Judul	Simpulan	Hubungan dengan penelitian penulis	
				Persamaan	Perbedaan
1	Adi Hermawan	Defisit APBN dengan Mengaplikasikan Pandangan Musgrave Periode 1995-2001.	di sisi permintaan pertumbuhan ekonomi didorong oleh kuatnya permintaan domestik sedangkan sisi penawaran pertumbuhan ekonomi didukung tingginya sektor pertambangan, industri pengolahan, penggalan dan yang berkaitan dengan jasa	menggunakan pandangan Musgrave, metode kualitatif, variabel jumlah penduduk dan <i>transfer payment</i> .	Penulis menggunakan pengeluaran pemerintah sebagai obyek penelitian
2	Choirunnisak	Analisis Pengeluaran Pemerintah Ditinjau dari Pandangan Musgrave di Indonesia periode 1969/1970 –1995/1996.	faktor yang berpengaruh dominan terhadap pengeluaran pemerintah Indonesia adalah <i>transfer payment</i> dengan koefisien regresi sebesar 5,3609	pengeluaran pemerintah ditinjau dari pandangan Musgrave di Indonesia.	Penulis menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan variabel jumlah penduduk dan <i>transfer payment</i> pada periode 2000–2004.
3	Purwoko	Jurnal : Kajian Tentang Peranan DAU Sebagai Salah Satu Sumber Pembiayaan Daerah Otonom.	DAU yang akan ditransfer oleh pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten atau kota dapat menutup kesenjangan antara pengeluaran dan pendapatan daerah kabupaten dalam rangka menjalankan tugasnya sebagai daerah otonom, bahkan pemerintah kabupaten akan mengalami kelebihan dana yang cukup signifikan. Tapi tingkat ketergantungan pemerintah kabupaten atau kota kepada pemerintah pusat masih tinggi.	DAU merupakan bagian <i>transfer payment</i> yang dianalisis oleh penulis	

2.3. *Research Question* dan Model Analisis

Penelitian ini tidak terdapat model analisis karena menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Penelitian ini memfokuskan teori yang berkaitan untuk mengetahui perkembangan pengeluaran pemerintah menurut pandangan Musgrave. Kerangka konseptual mengandung gambaran singkat (bagan), dasar pemikiran dan batasan waktu.

Gambar 2.4

Kerangka Konseptual



Sumber : diadaptasi dari Milles, 1992, Analisis Data Kualitatif, terjemahan, UI Press, Jakarta, 32.

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Skripsi ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, dengan menggunakan data atau kumpulan angka dari berbagai jenis (macam data), pengetahuan dan peristiwa serta fakta yang ada. Pendekatan kualitatif adalah pendekatan yang menggunakan data berupa kalimat tertulis atau lisan, perilaku, feomena, peristiwa, pengetahuan atau objek studi (Buku Pedoman Skripsi, 2003 : 8). Sesuai dengan definisi tersebut, maka penelitian ini (deskriptif kualitatif) menitikberatkan pada persepsi peneliti, analisa, pemahaman dan pemikiran, logika rasional, hasil penelitian dan pendapat para ahli yang hasilnya berupa konsep dan kesimpulan atas suatu obyek dan peristiwa atau fenomena suatu periode tertentu.

Sesuai dengan rumusan masalah yang tersusun di bagian awal penelitian dan berdasarkan kompleksitas fenomena yang diamati maka diperlukan batasan ruang lingkup penelitian, yaitu :

1. Keadaan APBN khususnya dari sisi pengeluaran / belanja negara di Indonesia tahun 2000 sampai tahun 2004.
2. Kebijakan atas peningkatan pengeluaran APBN di Indonesia tahun 2000 sampai tahun 2004 yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Adapun untuk mengetahui permasalahan mengenai pengeluaran APBN di Indonesia, maka diperlukan beberapa variabel sebagai berikut, yaitu :

1. Jumlah penduduk atau perubahan populasi, adalah penduduk total negara Indonesia yang diukur tiap pertengahan tahun, yang diperoleh dari hasil proyeksi Biro Pusat Statistik (BPS) dalam satuan jiwa.

2. Pembayaran transfer (*transfer payment*) adalah pembayaran yang dibiayai oleh pemerintah kepada pihak-pihak tertentu yang bukan merupakan balas jasa dari aktivitas produksi (Boediono, 1992 : 110).

3. Pengeluaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh DPR (UU No 33 tahun 2004).

3.2. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder. Data tersebut diperoleh dari hasil publikasi yang telah dikeluarkan oleh instansi yang berwenang, yang meliputi :

1. Data nota perhitungan anggaran negara 2000 – 2004, berasal dari Departemen Keuangan RI dalam situs www.depkeu.go.id
2. Data jumlah penduduk dengan *key indicators* 2004 diperoleh dari ADB dalam situs www.adb.org.statistic
3. Data statistik keuangan Indonesia 2000 – 2003, diperoleh dari BPS Surabaya.

3.3. Prosedur Pengumpulan Data :

Pengumpulan data melalui situs resmi (*website*) instansi terkait yaitu www.depkeu.go.id dan www.adb.org.statistic serta mendatangi langsung kantor BPS Surabaya - Jawa Timur.

3.4. Teknik Analisis :

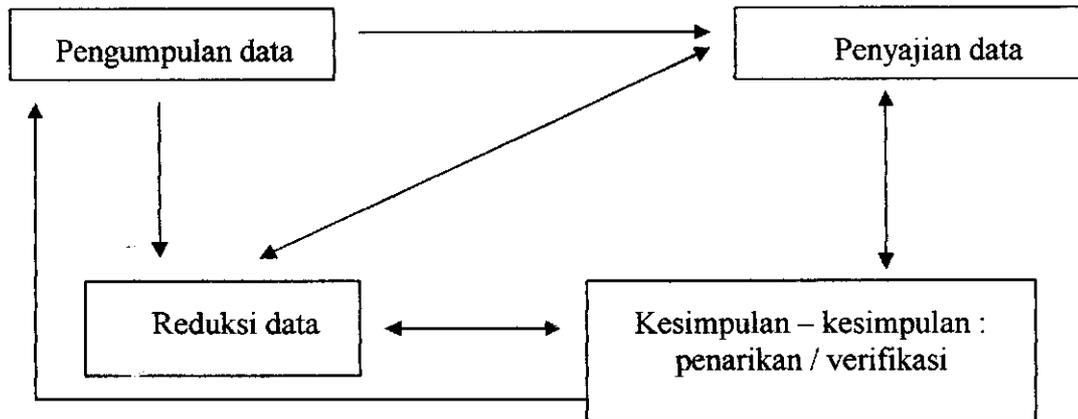
Latar belakang pemikiran dalam penyusunan penelitian ini adalah untuk mengetahui kondisi di Indonesia, perkembangan pengeluaran pemerintah dengan mengaplikasikan pandangan Musgrave serta kebijakan yang diambil pemerintah dan dampak terhadap peningkatan pengeluaran pemerintah. Data kualitatif merupakan sumber dari deskripsi yang luas, berlandaskan teori yang sangat mendukung dan menjelaskan proses yang terjadi dalam lingkup setempat (keadaan Indonesia).

Smith mengemukakan bahwa penemuan dari penelitian kualitatif mempunyai mutu yang tidak dapat disangkal (Miles, 1992 : 2). Pendekatan kuantitatif sering berlaku pada keadaan khusus saja yang model matematis dan statistik hampir selalu digunakan, datanya terkontrol dan asumsi terpenuhi.

Atas dasar itulah, maka penelitian ini berusaha menggunakan teknik analisis non statistik sehingga peneliti mampu mencapai tujuan dari berbagai permasalahan yang diambil. Seperti yang terlihat pada gambar 3.1. bahwa komponen analisis data diperoleh diantaranya dari pengumpulan data, penyajian data, reduksi serta kesimpulan (penarikan atau verifikasi).

Gambar 3.1

Komponen Analisis Data Menurut Miles Dengan Model Interaktif



Sumber : Miles, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, terjemahan, UI Press, Jakarta, 20.

Dari gambar 3.1, reduksi data adalah sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar serta catatan tertulis di lapangan yang muncul dari uraian singkat melalui ringkasan. Penyajian data dapat berbentuk teks naratif, grafik dan bagan yang dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih. Sedangkan verifikasi adalah peninjauan atau pengecekan ulang atas data yang telah dikumpulkan, dipilih (disederhanakan) maupun disajikan.

BAB 4

PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Pengeluaran Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) Indonesia 2000 – 2004

Sejak 5 tahun terakhir, yaitu pada tahun 2000 hingga tahun 2004 terlihat bahwa total pengeluaran pemerintah mengalami kenaikan (belanja pemerintah pusat, dana perimbangan serta dana otonomi khusus dan penyeimbang). Peningkatan pengeluaran pemerintah tersebut menggambarkan perkembangan atau kemajuan aktivitas (kegiatan) pemerintah. Dengan begitu berarti pemerintah mempunyai kesadaran untuk lebih menyejahterakan rakyatnya.

Peningkatan pengeluaran pemerintah seringkali membawa / mempunyai beban bagi negara (beban pada pemerintah dan berdampak pada rakyat). Abimanyu (2000 : 127) mengemukakan bahwa :

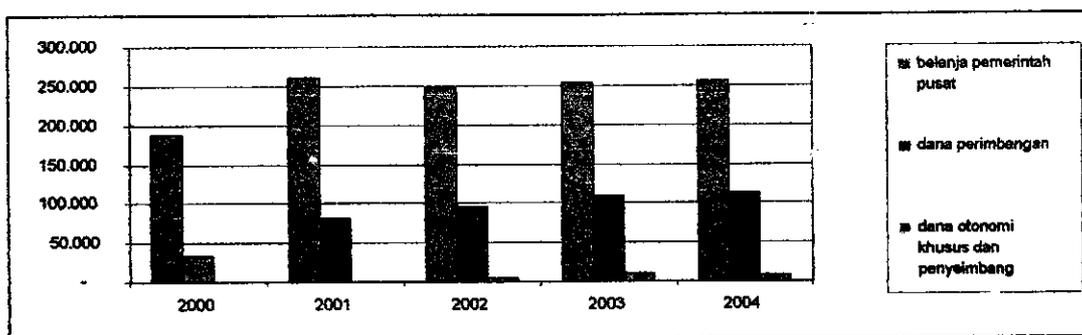
“ Tekanan pada pengeluaran negara akan semakin besar seiring dengan bertambahnya pengeluaran untuk membayar bunga dan cicilan hutang luar negeri, membelanjai Jaring Pengaman Sosial (JPS), membayar bunga obligasi negara, program rekapitulasi perbankan nasional serta menanggung sebagian dari resiko kurs pinjaman luar negeri sektor swasta “.

Sesuai pendapat Abimanyu tersebut, maka untuk mengurangi beban pengeluaran negara tersebut, maka perlu dilakukan peninjauan ulang atas peranan negara dalam perekonomian nasional.

Belanja negara yang terdiri dari belanja pemerintah pusat, dana perimbangan, serta dana otonomi khusus dan penyeimbang mempunyai ukuran / proporsi berbeda :

Gambar 4.1

**Pengeluaran APBN Indonesia
2000 – 2004 (dalam Miliar Rupiah)**



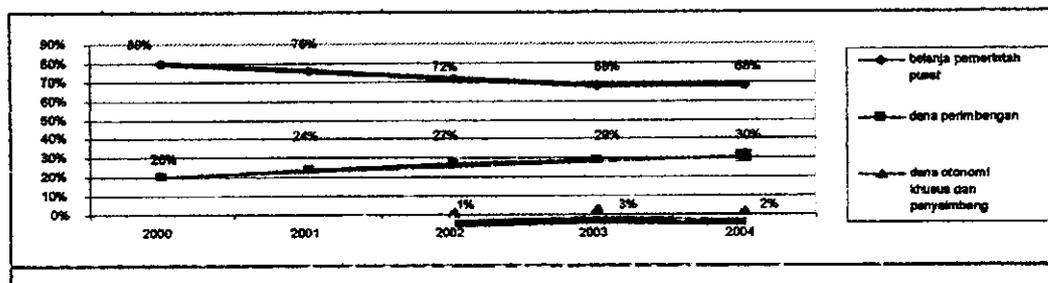
Sumber : Depkeu, R.I. (data diolah).

Dari gambar 4.1 diketahui bahwa belanja pemerintah pusat yang terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan sangat mendominasi pengeluaran APBN di Indonesia. Dominasi belanja pemerintah tersebut dikarenakan banyaknya *item* atau hal atau sektor yang harus dibiayai oleh pemerintah. Pemerintah pusat bertanggung jawab terhadap pembangunan bangsa dan mempunyai kewajiban untuk menyediakan prasarana bagi masyarakat; sehingga anggaran untuk dana perimbangan terutama dana otonomi khusus dan penyeimbang sangat sedikit (namun bukan berarti pemerintah mengesampingkan dana ototnomi khusus dan penyeimbang maupun dana perimbangan).

Gambar 4.2. menunjukkan proporsi belanja pemerintah pusat, dana perimbangan serta dana otonomi khusus dan penyeimbang terhadap total pengeluaran pemerintah Indonesia tahun 2000 sampai tahun 2004 :

Gambar 4.2

**Proporsi Belanja Pemerintah Pusat, Dana Perimbangan
Serta Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang
Terhadap Total Pengeluaran Pemerintah
Tahun 2000 – 2004**



Sumber : Depkeu, R.L, (data diolah).

Gambar 4.2, dapat dilihat bahwa sejak tahun 2000 hingga tahun 2004, proporsi belanja pemerintah pusat terlihat begitu tinggi dan jauh di atas dana perimbangan serta dana otonomi khusus dan penyeimbang. Hal ini disebabkan banyaknya obyek pengeluaran dan selalu menjadi kegiatan rutinitas pemerintah setiap tahunnya; sehingga alokasi dananya pun semakin besar, seialu melebihi 50% dari total anggaran belanja negara. Dengan proporsi sebesar 50% itulah, berarti kegiatan pemerintah hampir semuanya terpusat pada peningatan maupun pembenahan pengeluaran rutin (diantaranya belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga

hutang, subsidi) serta pengeluaran pembangunan.

Dana perimbangan dalam proporsinya terletak diantara belanja pemerintah pusat dan dana otonomi khusus dan penyeimbang. Meskipun begitu, kontribusi dana perimbangan terhadap total pengeluaran pemerintah berkisar antara 20% hingga 30% saja. Begitu pula dengan dana otonomi khusus dan penyeimbang, sejak tahun 2000 sampai tahun 2004. Kontribusi dana otonomi khusus dan penyeimbang terhadap pengeluaran pemerintah sangat kecil, tidak melebihi 5%.

Pada tabel 4.1., terlihat bahwa realisasi APBN selalu menunjukkan kondisi defisit, artinya pengeluaran atau belanja pemerintah lebih besar dari penerimaan atau pendapatan pemerintah. Hal ini disebabkan kegiatan pemerintah mengalami perkembangan yang harus mengeluarkan anggaran lebih besar dari tahun sebelumnya untuk mencapai tujuan maupun pembangunan yang lebih baik (meningkatkan kesejahteraan masyarakat).

Semakin meningkatnya defisit tahun 2000 sampai tahun 2004 tersebut menyebabkan pemerintah harus mencari cara mendapatkan (sumber) dana untuk mengatasi peningkatan pengeluaran. Apalagi sumber dana yang selama ini diperoleh pemerintah adalah (yang terutama) berasal dari pungutan pajak serta hutang luar negeri dan luar negeri, sehingga tidak dapat dipungkiri apabila hutang pemerintah semakin menumpuk dan akhirnya pungutan / tarif pajak yang dibebankan kepada masyarakat juga besar.

TABEL 4.1

**REALISASI APBN INDONESIA
2000 - 2004 (DALAM MILIAR RUPIAH)**

TAHUN	2000	2001	2002	2003	2004
A. Pendapatan negara dan hibah	205.334	301.077	305.151	336.155	349.933
I. Penerimaan dalam negeri	205.334	300.599	304.895	336.155	349.299
1. Penerimaan Perpajakan	115.912	185.540	214.713	254.140	272.175
a. Pajak Dalam Negeri	108.884	175.973	202.568	241.742	260.223
b. Pajak Perdagangan Internasional	7.028	9.567	12.144	12.397	11.951
2. Penerimaan bukan pajak (SDA Migas)	89.422	115.058	90.181	82.015	77.124
a. Penerimaan SDA	76.290	85.671	68.001	59.395	47.240
b. Bagian Laba BUMN	4.017	8.836	10.907	10.414	11.454
c. PNBH lainnya	9.114	20.550	11.272	12.205	18.429
II. Hibah		478	256		634
B. Belanja Negara	221.466	341.562	345.604	370.591	374.351
I. Belanja Pemerintah Pusat	188.391	260.508	247.796	253.714	255.309
1. Pengeluaran Rutin	162.577	218.923	200.382	188.584	184.437
a. Belanja Pegawai	29.612	38.713	42.196	50.240	56.738
b. Belanja barang	9.604	9.930	13.898	15.427	17.279
c. Pembayaran Bunga Utang	50.068	87.142	91.538	81.975	65.651
d. Subsidi	62.745	77.443	42.635	25.465	26.362
e. Pengeluaran Rutin Lainnya	10.546	5.693	10.114	15.476	18.406
2. Pengeluaran Pembangunan	25.814	41.585	47.414	65.129	70.871
a. Pembiayaan Rupiah	8.845	21.370	27.194	46.229	50.500
b. Pembiayaan Proyek	16.969	20.214	20.220	18.900	20.371
II. Dana Perimbangan	33.074	81.054	94.038	107.490	112.186
1. Dana Bagi Hasil	4.268	20.007	24.266	27.895	26.927
2. Dana Alokasi Umum	28.806	60.345	69.114	76.978	82.130
3. Dana Alokasi Khusus		700	658	2.616	3.128
III. Dana Otonomi Khusus dan Penyimbang			3.770	9.387	6855
Surplus / Defisit Anggaran (A - B)	(16.132)	(40.485)	(40.453)	(34.436)	(41.233)

Sumber : Nota Perhitungan Anggaran Negara 2000 - 2004, Departemen Keuangan RI.

TABEL 4.2
**REALISASI PENGELUARAN APBN
 INDONESIA 2000 - 2004
 (DALAM MILIAR RUPIAH)**

Jenis Pengeluaran	2000	2001	2002	2003	2004
I. Belanja Pemerintah Pusat	188.391	260.508	247.796	253.714	255.309
I. Pengeluaran Rutin	162.577	218.923	200.382	188.584	184.437
A. Belanja Pegawai	29.612	38.713	42.196	50.240	56.738
i. Gaji dan pensiun	25.005	31.875	34.419	41.436	46.383
ii. Tunjangan beras	1.521	1.373	1.399	1.574	1.719
iii. Uang makan / lauk pauk	3	2.142	2.824	3.459	4.432
iv. Lain-lain belanja pegawai dalam negeri	442	2.223	2.001	2.230	2.694
v. Belanja pegawai luar negeri	38	1.098	1.550	1.539	1.507
B. Belanja barang	9.604	9.93	13.898	15.427	17.279
i. Belanja barang dalam negeri	9.500	9.132	12.705	14.236	16.066
ii. Belanja barang luar negeri	104	798	1.193	1.190	1.213
C. Pembayaran bunga utang	50.068	87.142	91.538	81.975	65.651
i. Utang dalam negeri	31.237	58.197	63.213	55.180	41.275
ii. Utang luar negeri	18.830	28.945	28.324	26.795	24.375
D. Subsidi	62.745	77.443	42.635	25.465	26.362
i. Subsidi BBM	53.809	68.38	31.161	13.210	14.527
ii. Subsidi non BBM	8.935	9.062	11.473	12.255	10.995
pupuk				1.315	1.353
pangan	2.212	2.435	4.696	4.696	5.255
listrik	3.928	4.618	4.102	4.519	3.363
bunga kredit program	2.428	1.082	2.474	1.644	902
lainnya	366	926	200	80	121
E. Pengeluaran Rutin Lainnya	10.546	5.693	10.114	15.476	18.406
2. Pengeluaran Pembangunan	25.814	41.585	47.414	56.129	70.871
A. Pembiayaan Rupiah	8.845	21.370	27.194	46.229	50.500
B. Pembiayaan Proyek	16.969	20.214	20.220	18.900	20.371
II. Dana Perimbangan	33.074	81.054	94.038	107.490	112.186
1. Dana Bagi Hasil	4.268	20.007	24.266	27.895	26.927
2. Dana Alokasi Umum	28.806	60.345	69.114	76.978	82.130
3. Dana Alokasi Khusus		700	658	2.616	3.128
III. Dana Otonomi Khusus dan penyeimbang			3.770	9.378	6.855
JUMLAH	221.466	341.562	345.604	370.591	374.351

Sumber : Nota Perhitungan Anggaran Negara 2000-2004, Departemen Keuangan RI.

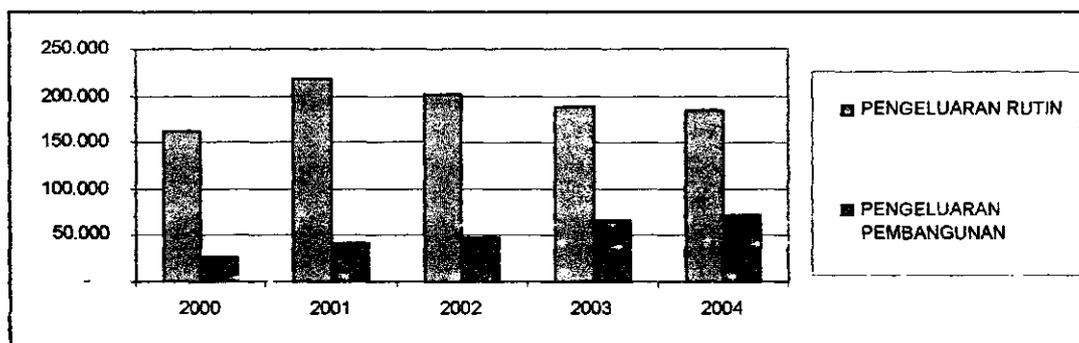
Melalui tabel 4.2. terlihat bahwa pengeluaran pemerintah semakin meningkat setiap tahunnya. Pengeluaran pemerintah dibagi 3 bagian besar yaitu belanja pemerintah pusat, dana perimbangan, dana otonomi khusus dan penyeimbang. Belanja pemerintah pusat dibagi 2 yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin dibagi 5 bagian yaitu belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga hutang, subsidi serta pengeluaran rutin lainnya. Sedangkan pengeluaran pembangunan, dibagi 2 yaitu pembiayaan rupiah serta proyek. Pada pengeluaran rutin, anggaran yang terbanyak adalah pada pembayaran bunga hutang dalam negeri dan luar negeri. Subsidi tahun 2000 sampai tahun 2004, terdapat terdapat subsidi pupuk yang baru ada pada tahun 2003 (jumlahnya 1 triliun rupiah). Tetapi pada subsidi BBM, tahun 2001 sampai tahun 2002, terjadi penurunan yang tajam (lebih dari 37 triliun rupiah).

Dana perimbangan dibagi 3 yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) serta Dana Bagi Hasil (DBH). Pada dana perimbangan, alokasi dana yang makin meningkat tajam dan terbanyak ialah DAU, pada tahun 2000 sampai tahun 2004 lebih dari 28 triliun rupiah. Sedangkan DAK baru terdapat pada tahun 2001, itupun hanya berkisar antara 700 miliar rupiah hingga 3 triliun rupiah. Begitu juga dengan dana otonomi khusus dan penyeimbang, baru terdapat pada tahun 2002 dan semakin meningkat sampai tahun 2004. Jumlah / total pengeluaran pemerintah tahun 2000 sampai tahun 2004 semakin meningkat. Jumlah tersebut paling sedikit / minimal mencapai lebih dari 200 triliun rupiah hingga hampir 375 triliun rupiah.

Berikut adalah kenaikan dan penurunan pengeluaran rutin terhadap total pengeluaran APBN seperti yang terlihat pada gambar 4.3, bahwa pengeluaran rutin sejak tahun 2001 hingga tahun 2004 mengalami penurunan setiap tahunnya, kecuali tahun 2000 sampai tahun 2001 mengalami peningkatan.

Gambar 4.3

**Pengeluaran Rutin dan Pengeluaran Pembangunan
Tahun 2000 – 2004
(Dalam Miliar Rupiah)**



Sumber : Depkeu, R.I. (data diolah).

Proporsi pengeluaran rutin dalam belanja negara menunjukkan nilai yang menurun (terlihat dari menurunnya jumlah pengeluaran rutin dan bertambahnya pengeluaran pembangunan), hal ini mengindikasikan paradigma pembangunan yang berubah. Semenjak tahun 2000, pemerintah memberikan perhatian lebih besar kepada pembangunan infrastruktur. Orientasi semacam ini digunakan sebagai dasar untuk pembangunan jangka panjang. Sebagaimana diketahui bahwa pengeluaran rutin merupakan komponen tetap dari belanja negara sedangkan pengeluaran pembangunan

merupakan perwujudan dari alokasi pembayaran atau realisasi proyek-proyek pembangunan.

Pengeluaran pembangunan terbatas pada bantuan program dan bantuan proyek oleh pemerintah. Sedangkan pengeluaran rutin (sangat dominan dibandingkan dengan pengeluaran pembangunan) memerlukan anggaran yang cukup tinggi, mengingat sangat pentingnya segala sesuatu yang perlu diperbaiki oleh pemerintah serta aktivitas pemerintah yang sulit atau kecil sekali kemungkinan untuk melakukan pengurangan. Terutama untuk mengurangi pada pos belanja pegawai, kecuali (sedangkan) pada pembayaran bunga hutang dan subsidi BBM masih dapat (mungkin) untuk dilakukan pengurangan anggaran.

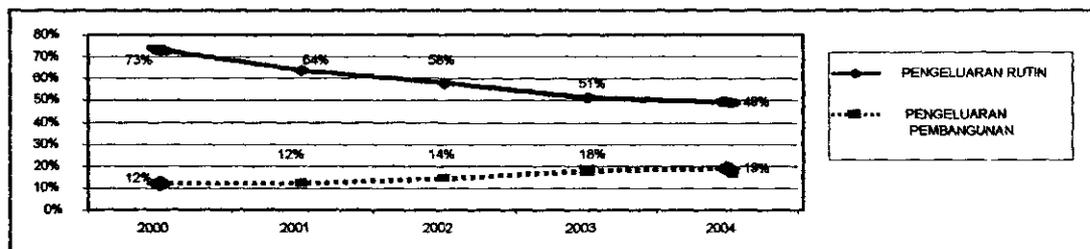
Banyak pihak menunggu pengumuman RAPBN dengan harapan masyarakat menunggu kebijakan dan solusi sehubungan dengan kondisi perekonomian dalam negeri, dengan kata lain, masyarakat butuh kepastian. Masyarakat ingin melihat APBN benar-benar mencerminkan sesuatu yang nyata dan tidak memberi harapan saja, karena hanya akan membuat kalkulasi ekonomi rumah tangga dan bisnis menjadi tidak menentu. Maka fungsi dan peranan APBN yang selama ini menonjol sebagai instrumen alokasi perlu diarahkan agar lebih berperan sebagai kebijakan penyediaan jasa publik.

Meminimalkan pengeluaran rutin tersebut timbul sebagai akibat kesadaran pemerintah mengenai kondisi anggaran belanja dengan tujuan untuk mengurangi pengeluaran negara sehingga peranan negara dalam perekonomian nasional berubah.

Secara nyata, hal tersebut dijelaskan oleh gambar 4.4, bahwa tahun 2000 sampai tahun 2001 proporsi pengeluaran rutin terhadap total pengeluaran mengalami penurunan sebesar 9% dari 73% menjadi 64% (pada gambar 4.4). Hal ini disebabkan adanya pengurangan anggaran misalnya pengeluaran rutin lainnya yang menurun sebesar lebih dari 5 triliun rupiah.

Gambar 4.4

Proporsi Pengeluaran Rutin dan Pengeluaran Pembangunan Terhadap Total Pengeluaran Pemerintah Tahun 2000 – 2004



Sumber : Depkeu, R.I. (data diolah).

Sebaliknya, terjadi pada pengeluaran pembangunan, proporsinya terhadap total pengeluaran semakin mengalami peningkatan tiap tahunnya (gambar 4.4), meskipun pada periode tahun 2000 sampai tahun 2001 tidak terdapat peningkatan atau konstan. Kemudian tahun 2002 terdapat komponen baru dalam pengeluaran pembangunan, yaitu Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang. Pos baru (dana otonomi khusus dan penyeimbang) ini sebagai penunjang keberadaan program otonomi daerah, yang ditujukan untuk menyeimbangkan kondisi anggaran pada tiap

daerah otonom. Proporsi dari pos ini mengalami peningkatan yang tidak terlalu tajam, hanya sebesar 2% (pada gambar 4.5).

Tahun 2003, pengeluaran pembangunan (pada gambar 4.4) mengalami peningkatan sebesar 4% (14% di tahun 2002 menjadi 18% tahun 2003). Hal ini disebabkan terjadi peningkatan anggaran pengeluaran, pos Dana Alokasi Umum (DAU) mengalami peningkatan sebesar 7.864 miliar rupiah dan pembiayaan rupiah meningkat sebesar 19.035 miliar rupiah (lebih dari 19 triliun rupiah). Sedangkan pengeluaran pembangunan pada tahun 2003 sampai tahun 2004 mengalami peningkatan sebesar 1% saja, dari 18% menjadi 19% karena peningkatan anggaran tidak begitu besar, hanya DAU yang mengalami peningkatan terbesar yaitu lebih dari 5 triliun rupiah.

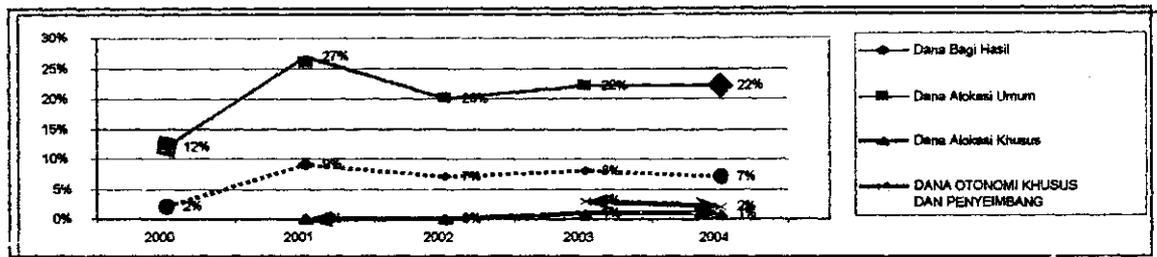
Dana Alokasi Umum sebagai komponen dari dana perimbangan mengalami peningkatan yang tajam pada tahun 2001, kemudian peningkatan yang lebih landai terjadi di tahun 2002 sampai dengan 2004 (gambar 4.4). Dana perimbangan (terbagi dalam 3 bagian yaitu dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus) serta dana otonomi khusus dan penyeimbang tahun 2000 hingga tahun 2004, proporsinya terhadap total pengeluaran pemerintah mengalami peningkatan dan penurunan dapat dilihat pada gambar 4.5.

Proporsi Dana Bagi Hasil terhadap total pengeluaran, pada tahun 2000 hingga tahun 2001 mengalami peningkatan sebesar 7%. Namun tahun 2002 mengalami penurunan sebesar 2%, meningkat lagi pada tahun 2003 sebesar 1% saja dan akhirnya

kembali menurun tahun 2004 hanya sebesar 1%. Proporsi Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap total pengeluaran mengalami kenaikan yang cukup besar sejak tahun 2000 sampai tahun 2001 sebesar 10% (12% pada tahun 2001 dan 22% pada tahun 2004). Tahun 2002 mengalami penurunan sebesar 7% dari 27% menjadi 20%.

Gambar 4.5

**Proporsi Dana Perimbangan serta
Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang
Terhadap Total Pengeluaran Pemerintah 2000 – 2004**



Sumber : Depkeu, R.I. (data diolah)

Tahun 2003 dan tahun 2004 menunjukkan prosentase yang sama sebesar 22%, (mengalami kenaikan sebesar 2%) sejak tahun 2002. Namun Dana Alokasi Khusus (DAK) tidak mengalami kenaikan yang besar, hanya mengalami kenaikan proporsi dari total pengeluaran APBN sebesar 1%. Demikian juga dengan dana otonomi khusus dan penyeimbang, tidak mengalami kenaikan, bahkan sebaliknya mengalami penurunan proporsi dari total pengeluaran APBN (sebesar 1%)

Apabila diuraikan lebih lanjut, maka terlihat bahwa peningkatan pos pengeluaran pembangunan dalam belanja negara disebabkan oleh peningkatan Dana

Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil (secara garis besar). Fenomena ini membawa implikasi tentang perubahan paradigma penyusunan anggaran pemerintah. Pemaparan tersebut terlihat bahwa pemerintah lebih berorientasi kepada kondisi perekonomian nasional yang didasari oleh kemampuan ekonomi bangsa Indonesia, yang mana secara garis besar juga pada tahun 2000 sampai tahun 2004 kondisi belanja negara menunjukkan kenaikan (mengalami peningkatan).

4.2. Hasil Analisis

Perkembangan ekonomi menyebabkan pungutan pajak semakin meningkat sehingga pengeluaran pemerintah juga makin meningkat dan pengeluaran pemerintah akan bertambah dengan berkembangnya kebudayaan (Mangkoesoebroto,1993:173 dan Prawiraamidjaja,1980:7). Peningkatan pendapatan masyarakat menyebabkan terjadi peningkatan pendapatan negara dari pajak. Apabila penghasilan (kondisi) keuangan masyarakat mengalami kenaikan (semakin membaik), maka walaupun prosentase tarif pajak tetap namun jumlah pungutan pajak yang diterima oleh pemerintah. Dengan semakin meningkatnya jumlah pungutan pajak, maka aktivitas (kegiatan) pemerintah juga akan meningkat dari tahun sebelumnya, sehingga pemerintah meningkatkan belanja negara.

Pengeluaran pembangunan tahun 2000 sampai tahun 2004 selalu mengalami peningkatan, namun sebaliknya (tidak sama dengan) yang terjadi pada pengeluaran rutin. Pengeluaran rutin adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai tugas

umum pemerintahan dan kegiatan operasional pemerintah pusat, pembayaran bunga atas hutang dalam negeri dan luar negeri, pembayaran subsidi dan pengeluaran rutin lainnya (Hadiyanto, dkk, 2002 : 267). Pengeluaran rutin (tahun 2000 sampai tahun 2004), hanya tahun 2000 sampai tahun 2001 yang mengalami peningkatan, tetapi tahun 2001 sampai tahun 2004 mengalami penurunan. Hal ini dikarenakan pemerintah mengurangi anggaran pada pos subsidi dan beberapa sektor tertentu; diantaranya bunga hutang dalam negeri, subsidi BBM, dan lain-lain).

Tahun 2001 sampai tahun 2002 pengeluaran rutin berkurang sebesar 18.541 miliar rupiah, dengan rincian yaitu : bunga hutang dalam negeri berkurang sebesar 621 miliar rupiah; total subsidi berkurang sebesar 34.808 miliar rupiah (dengan rincian subsidi BBM berkurang sebesar 37.290 miliar rupiah, subsidi listrik berkurang sebesar 516 miliar rupiah dan subsidi lainnya berkurang sebesar 726 miliar rupiah); belanja pegawai dalam negeri berkurang sebesar 222 miliar rupiah. Tahun 2002 sampai tahun 2003 pengeluaran rutin berkurang sebesar 11.798 miliar rupiah dengan rincian sebagai berikut : belanja barang luar negeri berkurang sebesar 3 miliar rupiah; pembayaran bunga hutang berkurang sebesar 9.563 miliar rupiah dengan mengurangi bunga hutang dalam negeri sebesar 8.033 miliar rupiah dan bunga hutang luar negeri sebesar 1.529 miliar rupiah; total subsidi berkurang sebesar 17.170 miliar rupiah (dengan rincian subsidi bunga kredit program berkurang sebesar 830 miliar rupiah, subsidi BBM berkurang sebesar 17.951 miliar rupiah dan subsidi lainnya berkurang sebesar 120 miliar rupiah).

Tahun 2003 sampai tahun 2004 pengeluaran rutin berkurang sebesar 4.147 miliar rupiah dengan rincian yaitu : belanja pegawai luar negeri berkurang sebesar 32 miliar rupiah; pembayaran bunga hutang berkurang sebesar 16.324 miliar rupiah dengan mengurangi bunga hutang dalam negeri sebesar 13.905 miliar rupiah dan bunga hutang luar negeri sebesar 2.420 miliar rupiah; subsidi non BBM berkurang sebesar 1.260 miliar rupiah (dengan rincian subsidi bunga kredit program berkurang sebesar 742 miliar rupiah dan subsidi listrik berkurang sebesar 1.156 miliar rupiah).

Total anggaran pengeluaran rutin memang menunjukkan penurunan. Namun dalam hal ini pemerintah berusaha meningkatkan perannya yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mengatur anggaran seefektif dan seefisien mungkin; dengan cara mengurangi beberapa pos pengeluaran untuk dialokasikan pada pos / hal yang perlu mendapat perhatian maupun tambahan dana yang lebih banyak dari tahun sebelumnya.

Terpuruknya aktivitas dunia usaha selama krisis telah memperlemah basis penerimaan pajak dalam negeri. Padahal program JPS, subsidi dan proyek pembeangunan lainnya merupakan suatu *keharusan* dimana pemerintah menjadi tumpuan harapan sebagai *agent of development* (Rahmany, 2004 : 369). Hal ini mengakibatkan anggaran pengeluaran masih harus lebih besar daripada penerimaan sehingga terjadi defisit APBN. Apalagi beban bunga dan cicilan hutang luar negeri yang mengalami kenaikan akibat tambahan hutang baru selama krisis. Sehingga hal ini memberi tekanan pada APBN dan dapat mengurangi kemampuan pemerintah untuk melakukan *fiscal stimulus* (Rahmany, 2004 : 370)

4.2.1. *Transfer payment* (Pembayaran Transfer)

Transfer payment bagi pemerintah merupakan pembayaran atau pemberian cuma - cuma dari pihak pemerintah kepada pihak individu, swasta maupun kepada pihak - pihak tertentu yang bukan merupakan kegiatan produksi, tidak terdapat balas jasa, tidak menciptakan kesempatan kerja dan tidak menyebabkan pertambahan output. Pembayaran transfer oleh pemerintah diberikan dalam dalam berbagai jenis atau bentuk. Sebagai contoh diantaranya dana pensiun, tunjangan untuk para veteran, tunjangan untuk anak dan istri pegawai negeri, subsidi, jaminan sosial, tunjangan pengangguran, dan lain sebagainya (Rosyidi, 1995; Edward Allen dan Brownlee). Dengan kata lain pembayaran transfer bukan merupakan balas jasa dari aktivitas produksi yang berpengaruh terhadap peningkatan pengeluaran pemerintah.

Dana pensiun yang diberikan oleh pemerintah kepada pegawai negeri digolongkan dalam pembayaran transfer merupakan pembayaran gaji yang ditunda oleh pemerintah saat pegawai masih bekerja, dimana pensiun (*transfer payment*) tidak dapat menciptakan kesempatan kerja. Seperti halnya yang dikemukakan oleh Rosyidi bahwa “ *transfer payment* tidak menciptakan kesempatan kerja, artinya tidak seorang pengangguran pun yang akan menjadi pekerja (hanya) karena pembayaran transfer “ (Rosyidi, 1995 : 101). Jadi dana pensiun yang diberikan oleh pemerintah tidak bisa mengembalikan para pensiunan menjadi pekerja atau pegawai lagi.

Dana pensiun sebagai pembayaran transfer, melihat saat pembayarannya pada waktu pembayaran oleh pemerintah, dimana tidak menggunakan tenaga produktif /

productive resources (Prawiraamidjaja, 1980 : 9). Besarnya dana gaji dan pensiun para pegawai negeri tergantung dari jangka waktu (lama) bekerja dan pangkat atau jabatan maupun golongan pegawai tersebut. Tunjangan yang diberikan pada keluarga pegawai negeri akan semakin bertambah dengan makin bertambahnya jumlah anak.

Keinginan pemerintah untuk memperhatikan kesejahteraan purna tugas bagi pegawai negeri sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1960, yang dimulai dengan penyelenggaraan Konferensi Kesejahteraan Pegawai Negeri tanggal 25 sampai 26 juli 1960 di Jakarta, kemudian tanggal 25 agustus 1960 dibentuk sistem kesejahteraan purna tugas bagi PNS yang saat ini terdiri dari program Pensiun dan Tabungan Hari Tua (THT) yang dikelola PT Taspen, serta Asuransi Kesehatan yang dikelola PT Askes (Hidayat, www.google.com, 2005).

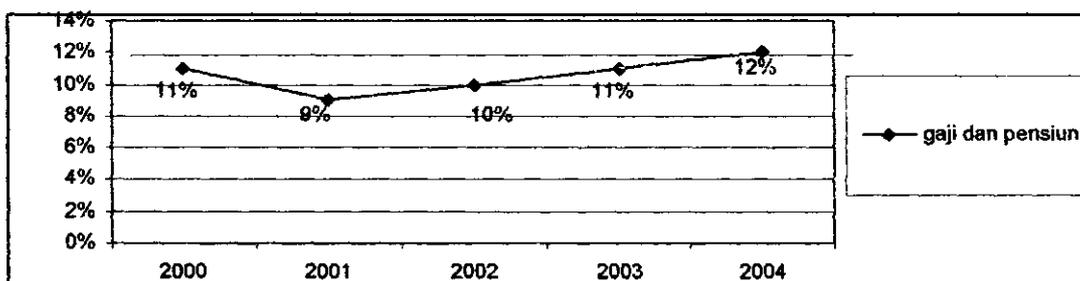
Pengeluaran pemerintah mempengaruhi distribusi pendapatan. Tambahan *real expenditure* yang dibiayai dengan pajak akan mengurangi penghasilan (*income*) pembayar pajak namun menambah *income* bagi mereka yang tenaganya dipergunakan oleh pemerintah (Prawiraamidjaja, 1980 : 19). Program pemerintah yang memberikan tunjangan di hari tua kepada pegawai negeri baik itu Sipil maupun TNI / Polri itulah yang membuat masyarakat ingin menjadi PNS. Oleh sebab itu dana pensiun sangat penting dan berguna bagi pegawai negeri untuk kesejahteraan hari tua (bahkan begitu pentingnya), maka semakin banyak sektor swasta yang juga memberikan tunjangan untuk kesejahteraan hari tua bagi para karyawan (karena sektor swasta menginginkan produktivitas dari para karyawan).

Berdasarkan UU No 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku.

Gambar 4.6., proporsi dana gaji dan pensiun pegawai negeri sangat kecil terhadap total pengeluaran pemerintah

Gambar 4.6

**Proporsi Gaji dan Pensiun
Pegawai Negeri
Di Indonesia
Tahun 2000 – 2004**



Sumber : Depkeu, R.I. (data diolah).

Tahun 2000 sampai tahun 2001 terjadi penurunan sebanyak 2%, kemudian pada tahun 2001 ke 2002 sampai tahun 2004 selalu mengalami kenaikan, namun 1% saja. Pembayaran gaji dan pensiun di Indonesia terlihat sangat tidak dominan, dimana prosentasenya hanya antara 9% sampai 12% (tidak melebihi 50%), sedangkan kenaikan nilai nominalnya antara kurang lebih 3 triliun rupiah sampai 7 triliun rupiah.

.Pendanaan program pensiun pegawai negeri, pembayaran sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah selaku pemberi kerja dan pendanaan dibebankan dalam anggaran pemerintah (APBN) saat peserta (Pegawai Negeri tersebut) memasuki masa pensiun. Maka beban pemerintah dalam anggaran pengeluaran negara menjadi lebih berat dengan semakin meningkatnya jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang pensiun dan untuk membiayai pembayaran pensiun tersebut.

Dampak kenaikan gaji pokok PNS menyebabkan terjadinya kekurangan pendanaan dalam penyelenggaraan program pensiun (Hidayat, www.google.com, 2005). Apalagi ketika pemerintah menetapkan kebijakan tentang kenaikan gaji pokok (gaji pokok terendah dan gaji pokok tertinggi) PNS mulai 1 Januari 2001 dalam Peraturan Pemerintah No 26 Tahun 2001.

Ketika pemerintah menetapkan PP (Peraturan Pemerintah) No 34 tahun 2003 yang ditetapkan pada tanggal 8 Juli 2003 tentang Penetapan Pensiun Pokok Pensiunan Pegawai Negeri Sipil dan Janda / Dudanya, (sebagai pengganti PP No 30 Tahun 2001). Dalam PP No 34 Tahun 2003 tersebut terdapat beberapa pasal yang menyatakan tentang pemberian / perolehan pensiun bagi janda dan duda Pegawai Negeri Sipil, yaitu (www.google.com, 2005)

1. Pasal 3 :

Bagi pensiunan janda / duda Pegawai Negeri Sipil yang dipensiun sebelum tanggal 1 Juli 2001, setelah pensiun pokoknya disesuaikan menurut Peraturan Pemerintah ini ternyata :

- a. Tidak mengalami kenaikan ataupun mengalami penurunan penghasilan, kepada para pensiunan diberikan tambahan penghasilan sebesar 15% (lima belas persen) dari pensiun pokok baru.
- b. Mengalami kenaikan penghasilan kurang dari 15 % (lima belas persen) dari pensiun pokok baru, kepadanya diberikan tambahan penghasilan sebesar selisih antara 15 % (lima belas persen) dari pensiun pokok baru dengan kenaikan penghasilannya.

2. Pasal 5 :

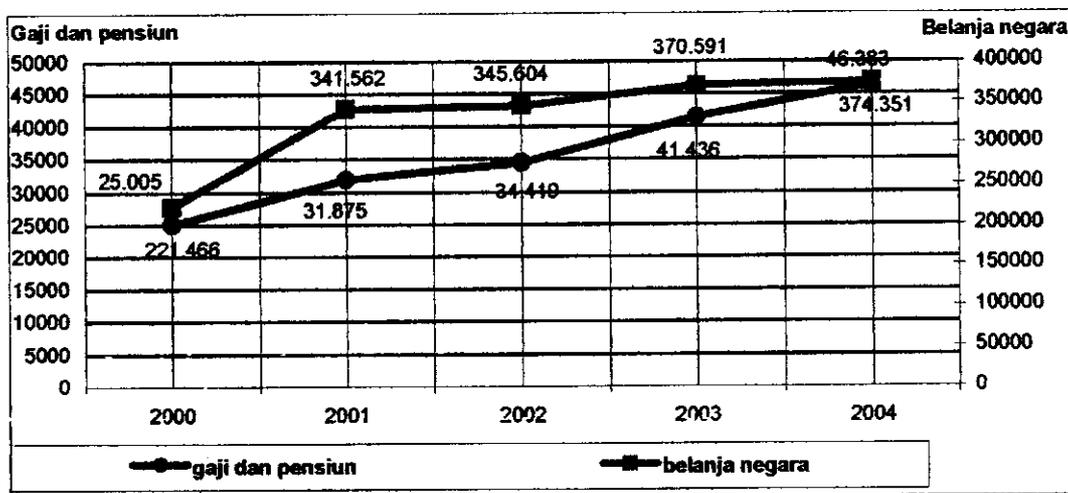
Selain pensiun pokok, kepada penerima pensiun sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan tunjangan keluarga dan tunjangan pangan yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika dikatakan bahwa dampak kenaikan gaji pokok PNS menyebabkan terjadinya kekurangan pendanaan dalam penyelenggaraan program pensiun, hal itu terjadi dalam jangka pendek saja. Sebab berdasarkan PP No 34 Tahun 2003 tersebut maka kekurangan pendanaan dalam penyelenggaraan program pensiun rupanya tidak berlaku dalam jangka panjang karena pemerintah memberikan kepada para pensiunan Pegawai Negeri berupa kenaikan penghasilan kurang dari 15% dari pensiun pokok baru serta tetap memberikan tunjangan keluarga dan tunjangan pangan. Justru dengan adanya tambahan penghasilan yang diberikan kepada para pensiunan tersebut, berarti akan meningkatkan beban pemerintah dengan meningkatkan pengeluaran APBN.

Hubungan antara gaji dan pensiun terhadap pengeluaran pemerintah yang terjadi tahun 2000 – 2004 adalah sebagai berikut :

Gambar 4.7

**Hubungan Antara Gaji dan Dana Pensiun Terhadap Total Belanja Negara
(Dalam Miliar Rupiah)
Tahun 2000 – 2004**



Sumber : Depkeu, RI (data diolah).

Berdasarkan pemaparan mengenai dana pensiun yang merupakan bagian dari *transfer payment* tersebut, dapat diketahui bahwa pada tahun 2000 sampai tahun 2004 gaji dan pensiun dengan total pengeluaran pemerintah menunjukkan hubungan searah, dimana gaji dan dana pensiun jika mengalami peningkatan maka belanja pemerintah juga semakin naik setiap tahunnya. Jadi baik itu gaji pegawai negeri maupun dana pensiun yang diberikan oleh pemerintah juga merupakan salah satu faktor yang menyebabkan meningkatnya pengeluaran pemerintah.

Namun meskipun dana pensiun dan gaji Pegawai Negeri dapat menyebabkan meningkatnya pengeluaran pemerintah, kenaikan belanja negara tidak hanya disebabkan oleh itu saja. Hal ini dapat dilihat dari struktur / *item* APBN, dimana total pengeluaran pemerintah setiap tahun (pasti) akan semakin naik karena Indonesia masih mempunyai beban yang harus dibayar atau dibiayai, yaitu pembayaran bunga hutang yang juga memerlukan dana yang sangat besar serta Dana Alokasi Umum (DAU) yang setiap tahun meningkat lebih dari 6 miliar rupiah, serta pemerintah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya (peningkatan kesejahteraan rakyat itulah yang menjadi alasan pemerintah untuk meningkatkan belanja negara).

Pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negeri dan dalam negeri termasuk dalam golongan *transfer payment* atau *transfer expenditure*. Pembayaran bunga hutang dalam negeri digolongkan dalam *transfer expenditure* karena pembayaran bunga adalah pengganti kerugian terhadap uang yang dipinjamkan kepada pemerintah yang tidak menggunakan tenaga produktif; serta pengeluaran negara untuk pembayaran bunga atas surat hutang kepada BI dan obligasi negara dalam rangka rekapitulasi perbankan guna menyelamatkan sistem perbankan yang menghadapi krisis sejak tahun 1997 (Prawiraamidjaja, 1980 : 9 dan Hadiyanto dkk, 2002 : 116). Sedangkan bunga pinjaman luar negeri umumnya adalah pemindahan atau transfer pemerintah ke luar negeri, walaupun pemindahan itu tidak menggunakan tenaga produktif tetapi memberi beban yang riil kepada ekonomi dalam negeri.

Meningkatnya kebutuhan akan anggaran pembangunan mendorong pemerintah untuk melakukan / mengambil pinjaman luar negeri karena anggaran dari dalam negeri saja ternyata tidak cukup / belum mampu untuk menutup kekurangan dana yang dibutuhkan oleh pemerintah dan rakyat. Akhirnya, tidak dapat dipungkiri, Indonesia semakin *terhimpit* oleh hutang yang semakin *menumpuk* / banyak. Seperti halnya yang dikemukakan oleh Todaro : konsep pembangunan ekonomi sebuah negara, perekonomian negara tersebut tidak dapat berkembang apabila tidak memanfaatkan sumber dana eksternal (Todaro, 2000). Indonesia adalah negara berkembang yang tetap membutuhkan pinjaman dari luar negeri sebagai sumber dana eksternal karena kemampuan dalam negeri saja tidak cukup untuk membiayai pembangunan.

Sejak tahun 2000 hingga 2004, proporsi bunga hutang dalam negeri terhadap total pengeluaran mengalami kenaikan dan penurunan, berkisar antara 11% sampai 18%. Sedangkan proporsi bunga luar negeri terhadap total pengeluaran hanya mencapai angka 7% dan 8%. Perbedaan tingkat prosentase (proporsi) tersebut, menunjukkan bahwa beban hutang luar negeri lebih berat daripada dalam negeri. Dilihat dari sisi pengeluaran dalam APBN bahwa bunga pinjaman dalam negeri memang menunjukkan angka atau nominal yang lebih besar daripada bunga pinjaman luar negeri. Dalam praktiknya, pembayaran bunga hutang dalam negeri selalu lebih besar daripada bunga hutang luar negeri akan tetapi justru bantuan luar negeri yang lebih memberatkan pemerintah.

Semakin besar pinjaman luar negeri yang dilakukan maka makin besar pula beban bunga yang harus dibayar. Besarnya alokasi pembayaran bunga dan cicilan hutang tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi alokasi pembiayaan di sektor lain. Meski demikian, pemerintah harus memperhatikan berbagai kriteria dasar maupun besarnya pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negeri.

Suprayitno mengatakan :

“ Kriteria yang harus ditaati dalam memanfaatkan hutang luar negeri adalah bantuan luar negeri merupakan pelengkap, harus dimanfaatkan sesuai arah dan kepentingan pembangunan nasional terutama untuk membangun proyek yang menguntungkan bagi rakyat, serta tidak boleh mengikat maupun menimbulkan ketergantungan terus – menerus “ (Suprayitno, 1999 : 190).

Besarnya pembayaran bunga dan cicilan tergantung dari besarnya pinjaman, jenis kreditur (karena berpengaruh pada tingkat suku bunga yang diberikan dan masa tenggang waktu pembayaran), jatuh tempo pembayaran pinjaman, serta kebijakan nilai tukar yang diambil pemerintah (Yuanita, dkk, 2001 : 212).

Jadi berdasarkan pernyataan Suprayitno dan Yuanita dapat disimpulkan bahwa pinjaman luar negeri digunakan untuk kepentingan pembangunan nasional, yang *semestinya* pinjaman tersebut hanya dijadikan sebagai pelengkap ataupun cadangan (bukan dana primer) dan tidak menjadikannya ketergantungan yang besar bunga, dimana cicilannya tergantung dari banyak hal. Namun kenyataannya yang terjadi selama ini bahwa Indonesia tergantung dana dari luar negeri (IMF / *World Bank*) untuk anggaran rakyat dan pemerintah; sampai akhirnya pemerintah memutuskan untuk tidak lagi terikat dengan IMF (*International Monetary Fund*).

Tabel 4.3., diketahui bahwa proporsi beban bunga hutang dalam negeri terhadap pengeluaran rutin maupun terhadap total pengeluaran selalu lebih besar daripada beban bunga hutang luar negeri terhadap pengeluaran rutin dan terhadap total pengeluaran.

Tabel 4.3

**Proporsi Beban Bunga Hutang Luar Negeri dan
Bunga Hutang Dalam Negeri
Terhadap Pengeluaran Rutin
Dan Terhadap Total Pengeluaran
Tahun 2000 – 2004**

TAHUN	Hutang Dalam Negeri		Hutang Luar Negeri	
	Beban bunga (proporsi) terhadap pengeluaran rutin	Beban bunga (proporsi) terhadap total pengeluaran	Beban bunga (proporsi) terhadap pengeluaran rutin	Beban bunga (proporsi) terhadap total pengeluaran
2000	19%	13%	12%	8%
2001	27%	17%	13%	8%
2002	32%	18%	14%	8%
2003	29%	15%	14%	7%
2004	22%	11%	13%	7%

Sumber : Depkeu, R.I. (data diolah).

Sejak didirikan tahun 1945, Indonesia adalah negara peserta sukarela dalam permainan ekonomi dan politik yang rumit dari bantuan luar negeri; M. Hatta (mantan Wakil Presiden) mengatakan bahwa bantuan luar negeri cuma bisa dipandang sebagai bantuan pembangunan (Prawiro, 2004 : 316). Namun kenyataannya, hutang luar negeri ternyata menjadi salah satu sumber biaya yang diandalkan oleh pemerintah. Yang pada akhirnya sesuatu hal (hutang luar negeri) yang terlihat dengan mudah untuk mendapatkan uang ternyata menjadi suatu kemelut / dilema bagi Indonesia. Pernyataan INFID kepada *Consultative Group on Indonesia* (CGI) dan pemerintah Indonesia dalam Sidang CGI, tanggal 1 - 2 Februari 2000, adalah sebagai berikut :

“ Bank Dunia (laporan tahunan Bank Dunia tahun 1999) dan negara kreditor lainnya, menggolongkan Indonesia masih mampu membayar hutang-hutangnya dan karena itu tidak layak memperoleh skema pengurangan hutang secara signifikan. Mereka cuma mengusulkan penjadwalan kembali cicilan dan bunga dalam periode yang pendek dan dengan beban bunga yang tinggi pula. Ini artinya harus memotong belanja sosialnya agar bisa membayar hutang-hutangnya. Namun, bagi negara yang telah mengalami krisis ekonomi yang hebat, maka suatu program pemberantasan kemiskinan dan perlindungan bagi kelompok yang lemah harus menjadi prioritas tinggi, dan harus tercermin dalam anggaran negara. Bila anggaran negara menempatkan belanja sosial dalam prioritas tinggi, maka program bantuan darurat seperti JPS yang bersumber dari hutang LN tidak akan diperlukan” (www.google.com, 2005).

Berdasarkan pernyataan INFID tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa sebenarnya Indonesia masih mampu membayar hutang, namun karena jangka waktu pembayaran pendek dan bunga yang tinggi, sehingga Indonesia harus mengurangi anggaran belanja lainnya untuk membayar bunga dan hutang tersebut. Tetapi karena

Indonesia adalah negara berkembang dan baru saja mengalami krisis sehingga kemiskinan harus mendapat perhatian dan anggaran yang cukup besar.

Terlebih lagi beban hutang LN yang besar dan pembayarannya akan dibayar dengan mengorbankan alokasi anggaran untuk sektor-sektor layanan sosial dasar yaitu kesehatan, pendidikan dan subsidi pangan bagi golongan masyarakat rentan seperti anak-anak, kaum perempuan dan kaum pekerja (mereka ialah yang termasuk berpenghasilan rendah) (INFID, www.google.com, 2005). Sehingga generasi yang hilang (*lost generation*) nyata - nyata akan terjadi karena seakan mengesampingkan bidang kesehatan, pendidikan dan pangan yang sebenarnya merupakan kebutuhan primer. Hal ini jelas akan menurunkan kualitas sumberdaya manusia Indonesia, baik dalam jangka menengah maupun jangka panjang.

Jumlah pembayaran pokok pinjaman luar negeri pemerintah Indonesia pada tahun 2000 – 2003 sangat besar; baik itu kepada pemerintah luar negeri, lembaga keuangan dan bukan lembaga keuangan swasta. Sehingga bunga yang harus dibayar pun juga makin besar. Memang jika dilihat angka nominalnya, terlihat semakin menurun, namun Indonesia sebagai negara berkembang yang, masih sangat memerlukan dana untuk pembangunan, bunga pembayaran hutang adalah angka yang sangat besar.

Sejak tahun 2000 hingga tahun 2003 jumlah pinjaman luar negeri pemerintah beserta bunganya mencapai lebih dari 18 miliar USD. Jika pemerintah menggunakan kurs 10.000 rupiah, maka harus membayar mencapai minimal 180 triliun rupiah

Tabel 4.4

**Pembayaran Pokok dan Bunga Pinjaman Luar Negeri
(dalam Juta USD)
Tahun 2000 - 2003**

Akhir Periode	Pemerintah	Swasta			Jumlah
		Lembaga Keuangan		Bukan Lembaga Keuangan	
		Bank	Bukan Bank		
2000	5.313	3.752	1.055	19.054	29.174
2002	7.048	4.123	620	10.815	22.606
2002					
Triwulan I	1.821	977	186	1.73	4.714
Triwulan II	1.942	1.271	182	2.305	5.7
Triwulan III	1.664	1.511	154	2.022	5.351
Triwulan IV	1.947	1.065	462	1.743	5.217
2003					
Triwulan I	1.448	861	203	1.748	4.26
Triwulan II	2.026	2.012	94	1.268	5.4
Triwulan III	1.459	1.077	180	1.645	4.361
Triwulan IV	1.518	1.119	80	1.008	4.725

Sumber : Depkeu, RI, 2000 - 2003, data diolah

(pada tahun 2003) setiap tahun. Terlebih lagi pada tahun 2000, pinjaman dan bunga hutang luar negeri pemerintah sangat besar yaitu lebih dari 290 triliun rupiah. Mulai tahun 2002 dan tahun 2003 pemerintah membayar pinjaman tersebut dengan mengangsur 4 kali, setiap triwulan.

Ketika hutang Indonesia beserta bunganya semakin banyak, maka pemerintah mempertimbangkan dan mencari solusi pada 2 pilihan yaitu membayar atau tidak. Kemudian tim ekonomi mengatasinya dengan 4 alternatif utama, yaitu (Prawiro, 2004 : 318 - 320) :

1. Tidak membayar semua hutang lama

Jika pemerintah tidak membayar hutang beserta bunganya, dalam hal ini Indonesia dapat dikatakan sebagai wanprestasi. Pemerintah baru bisa saja tidak membayar hutang dan tidak seharusnya bertanggung jawab terhadap pembayarannya, karena pemerintah lama yang melakukannya. Namun bagi Indonesia, *melarikan diri* dari tanggung jawab bukanlah karakter dari pemerintahan baru; karena pemerintahan baru juga bertanggung jawab terhadap kehidupan bangsa Indonesia.

2. Tidak membayar hutang kepada negara blok komunis

Terdapat beberapa alasan mengapa hal tersebut dilakukan; yaitu bantuan dari negara blok komunis sebagian besar adalah perlengkapan militer yang tidak pernah digunakan dan tidak produktif; yang kedua adalah pemerintah baru melarang partai komunis / yang *berbau* komunis setelah percobaan kudeta yang didalangi oleh PKI.

3. Penyelesaian hutang dengan cara berbeda – beda

Indonesia dapat membuat perjanjian secara terpisah dengan para kreditor yang berbeda (misalnya kreditor komunis, non komunis dan komersial). Namun cara ini kelemahannya adalah bahwa Indonesia seakan memberi perlakuan berbeda kepada para kreditor tersebut.

4. Diskon hutang

Pemerintah mencoba menyatukan semua hutang dan meminta diskon besar, sehingga cukup membayar beberapa sen setiap dollar hutang. Cara ini dapat memberikan jalan keluar, tetapi sangat mahal harganya bagi kreditor Indonesia.

Tim ekonomi berharap untuk mencari solusi alternatif yang dapat diterima semua pihak yang berkepentingan. Dari berbagai pilihan tersebut, terdapat kelemahan dalam setiap alternatifnya. Dan ternyata menurut tim ekonomi tersebut, solusi idealnya adalah membayar hutang sesuai dengan persyaratan / perjanjian awal (Prawiro, 2004 : 321) ; sehingga pihak kreditor dapat melihat jadwal pembayaran hutang oleh pihak debitor.

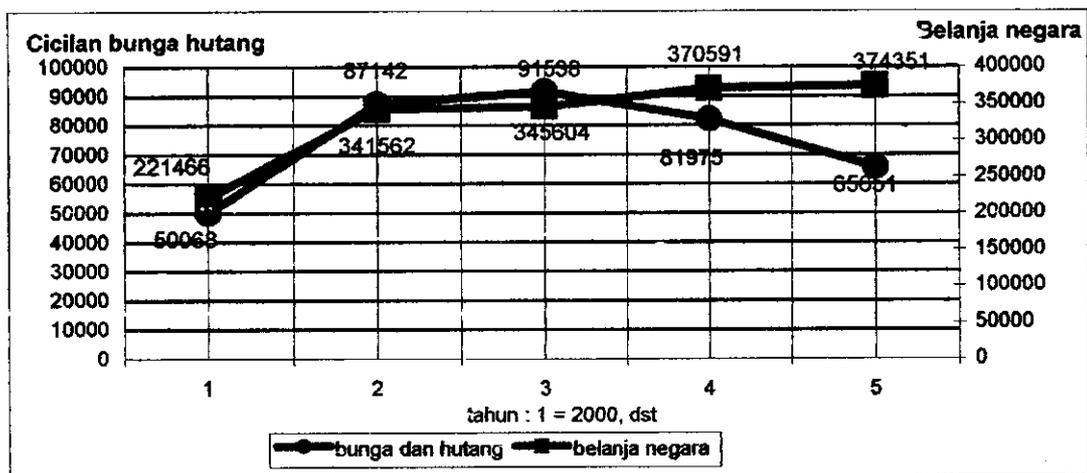
Tahun 2000 sampai tahun 2001 (gambar 4.10) hubungan antara pembayaran bunga hutang dengan belanja negara menunjukkan hubungan yang searah atau positif. Begitu juga dengan tahun 2001 sampai tahun 2002, apabila pembayaran bunga mengalami peningkatan maka total pengeluaran pemerintah juga meningkat. Tahun 2000, Indonesia harus membayar sebesar sekitar 50 triliun rupiah. Tahun berikutnya, 2001 sampai tahun 2004, pembayaran bunga hutang sebesar lebih dari 65 triliun rupiah. Ini berarti untuk jangka waktu sampai 5 tahun terakhir Indonesia berwajib

membayar hutangnya di atas 18% dari anggaran pemerintah.

Gambar 4.8 di bawah ini hubungan pembayaran bunga terhadap belanja negara, dimana belanja negara menunjukkan arah positif (naik dari kiri bawah ke kanan atas).

Gambar 4.8

**Hubungan Antara Pembayaran Bunga Hutang Pemerintah
Dengan Belanja Negara
(Dalam Miliar Rupiah) 2000 – 2004**



Sumber : Depkeu, R.I., 2000 – 2004, data diolah.

Tahun 2000 sampai tahun 2001 mengalami peningkatan sebesar 37 triliun rupiah dan tahun 2001 sampai tahun 2002 naik sebesar 4 triliun rupiah. Namun sebaliknya yang terjadi tahun 2002 sampai tahun 2004. Hubungan antara pembayaran bunga hutang terhadap belanja negara menunjukkan arah negatif, artinya penurunan pembayaran bunga hutang tidak mempengaruhi total pengeluaran pemerintah.

Dengan kata lain meskipun pembayaran bunga hutang berkurang, tapi pengeluaran pemerintah tidak mengalami pengurangan atau penurunan. Fluktuasi tersebut diakibatkan oleh Pemerintah Indonesia harus meminta penundaan pembayaran 30 tahun untuk hutang multilateral (IMF, ADB dan Bank Dunia) yang jatuh tempo periode tahun 2000 sampai tahun 2004, dimana periode tersebut merupakan proses pemulihan bahwa Indonesia tidak dalam posisi melunasi hutang multilateralnya (www.google.com, 9 Juli 2005).

Dari pemaparan mengenai pembayaran hutang beserta bunganya, maka hutang pemerintah Indonesia mempunyai dampak / efek bagi anggaran pemerintah, khususnya pada pengeluaran APBN. Terlebih lagi jika Indonesia telah tergantung pada hutang dan bunganya, dan pembayarannya yang secara langsung maupun tidak langsung memberatkan perekonomian nasional. Maksudnya, anggaran pengeluaran pemerintah akan terfokus pada bagaimana cara membayar hutang tersebut sehingga sektor lainnya yang lebih membutuhkan akan terabaikan. Terutama pada rakyat yang merasakan dampak dari semakin meningkatnya hutang pemerintah (misalnya terjadinya inflasi sehingga harga kebutuhan barang pokok sangat meningkat).

Dana Alokasi Umum (DAU), dulunya berasal dari subsidi dan merupakan transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dialokasikan menuju pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah yang tujuannya digunakan untuk menutup *gap* yang terjadi apabila kebutuhan daerah melebihi potensi penerimaan daerah tersebut.

Tujuan dari DAU adalah untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah tersebut, sesuai dengan UU No 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah yaitu : dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan untuk mendanai kebutuhan antar daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal. Maka dari itu pemerintah pusat melakukan transfer kepada pemerintah daerah dengan berbagai pertimbangan, hal tersebut didasari oleh anggapan bahwa beberapa daerah propinsi yang maju di Indonesia merupakan daerah produksi atau industri, sedangkan beberapa daerah terbelakang merupakan daerah pertanian.

Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai pemerata hasil pembangunan ekonomi bertugas menyetarakan pembangunan ekonomi antar daerah. Hal ini untuk mencegah proses peralihan daerah pertanian menjadi kawasan industri. Pertimbangan pemberian DAU tersebut antara lain untuk mengatasi persoalan ketidakseimbangan fiskal antar daerah, menjaga tercapainya Standar Pelayanan Minimum (SPM) di setiap daerah, mengatasi persoalan yang timbul dari menyebar atau melimpahnya efek pelayanan publik, untuk mencapai tujuan stabilisasi dari pemerintah pusat.

Pemberian DAU juga untuk mengatasi atau meniadakan maupun meminimumkan ketimpangan maupun ketidakseimbangan fiskal antar pusat dan daerah dimana sumber - sumber penerimaan yang utama sebagian besar dikuasai oleh pemerintah pusat. Dana Alokasi Umum yang digunakan oleh pemerintah selama ini diperoleh dari 25% dari penerimaan dalam negeri dimana proporsi (pembagian)

2,5% diberikan kepada propinsi dan 22,5% diberikan kepada kabupaten / kota; dengan mempertimbangkan bobot propinsi atau kabupaten tersebut. Sedangkan bobot (tolok ukur) tersebut didasarkan pada kebutuhan wilayah (yang dicerminkan oleh luas wilayah, jumlah penduduk, keadaan geografis, pendapatan masyarakat) dan potensi ekonomi daerah (potensi industri, SDA dan SDM). Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan oleh pemerintah kepada daerah jumlahnya sangat besar (hampir sebanding dengan pembayaran bunga hutang pemerintah) dan setiap tahun selalu mengalami peningkatan.

Mekanisme subsidi atau transfer dana dari pusat pada daerah selama ini, sebelum otonomi daerah (sebelum januari 2001) melalui Subsidi Daerah Otonom (SDO), Daftar Isian Proyek (DIP) serta program Instruksi Presiden (Inpres) (Kuncoro, 2004 : 12). SDO yaitu transfer kepada pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran rutin, program Inpres (dana non DIP) untuk membantu pemerintah daerah membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan serta mengatasi ketidakseimbangan struktur keuangan antar daerah, DIP untuk membiayai proyek atau pengeluaran pembangunan.

Pada masa otonomi daerah sejak bulan januari 2001, bentuk transfer tersebut (SDO, DIP dan program Inpres) ditiadakan dan sebagai gantinya akan diberikan Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan komponen utama dari dana perimbangan yang ditransfer dalam bentuk *block grant* dari pemerintah pusat (Purwoko dan Elmi, 2005).

Purwoko dan Elmi (2005) juga mengemukakan bahwa kebijakan penggunaan DAU diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah, sehingga DAU yang berlebih dipakai / dipergunakan untuk mendanai proyek – proyek yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang pada akhirnya akan mampu meningkatkan PAD daerah tersebut. Pangalihan alokasi anggaran tersebut dilakukan mengingat otonomi daerah yang diimplementasikan mulai tanggal 1 januari 2001 bahwa sebagian besar daerah tidak akan mampu membiayai pengeluaran daerah karena menyadari akan minimnya potensi SDA serta potensi ekonomi yang dimiliki.

Berdasarkan pernyataan dari Purwoko dan Elmi tersebut (di atas), dapat disimpulkan bahwa transfer dalam bentuk DAU diberlakukan sejak bulan januari 2001; dimana pemerintah pusat menyerahkan DAU yang sepenuhnya dikelola oleh pemerintah daerah; sehingga jika DAU terdapat kelebihan maka digunakan untuk membiayai kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat sekaligus meningkatkan PAD. Pemerintah berusaha memperbaiki kondisi ekonomi rakyat baik secara langsung maupun pemberian pada daerah melalui DAU tersebut, dengan tujuan pemerataan kesejahteraan dan pembangunan daerah; apalagi masih ada beberapa daerah yang sangat minim kondisinya. Maka untuk mencapai tujuan tersebut sangatlah wajar apabila pemerintah meningkatkan anggaran untuk diberikan pada daerah, sehingga peningkatan pengeluaran APBN sangat besar.

Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan oleh pemerintah kepada daerah tahun 2000 - 2004 selalu mengalami peningkatan yang sangat besar, seperti yang terdapat dalam tabel 4.5 :

Tabel 4.5

**Dana Alokasi Umum dan Proporsinya
Terhadap Total Pengeluaran APBN Indonesia
Tahun 2000 – 2004
(Dalam Miliar Rupiah)**

Tahun	Dana Alokasi Umum (DAU)	Proporsi terhadap Total Pengeluaran APBN
2000	28.806	12 %
2001	60.345	27 %
2002	69.114	20 %
2003	76.978	22 %
2004	82.130	22 %

Sumber : Nota Perhitungan Anggaran Negara 2000 – 2004, data diolah.

Dana Alokasi Umum tahun 2000 sampai tahun 2001 mengalami kenaikan yang sangat besar yaitu 31.5396 miliar rupiah (dari 28.806 miliar rupiah menjadi 60.345 miliar rupiah), namun proporsi terhadap total pengeluaran tahun 2000 hanya sebesar 12%. Sedangkan sebaliknya pada tahun 2001 sampai tahun 2002 hanya

mengalami kenaikan sebesar 8.769 miliar rupiah dan bahkan proporsi terhadap pengeluarannya tahun 2001 menjadi 27%. Tahun 2002 (berbeda dengan tahun sebelumnya), meskipun terjadi peningkatan lebih dari 8 triliun rupiah, namun proporsi terhadap pengeluaran menurun sebesar 7% (menjadi 20%); karena total belanja negara mengalami peningkatan hanya sebesar 4.042 miliar rupiah (dari 341.562 miliar rupiah menjadi 345.604 miliar rupiah).

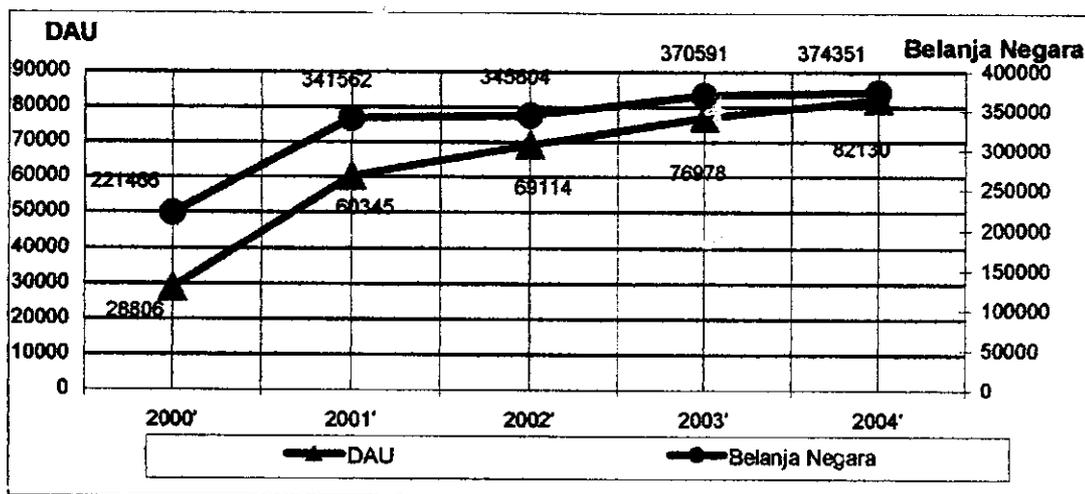
Tahun 2002 hingga tahun 2004, kenaikan DAU mencapai 6 triliun rupiah (tahun 2002 sampai tahun 2003) dan 7 triliun rupiah (tahun 2003 sampai tahun 2004); sedangkan proporsi terhadap total pengeluaran mencapai angka tertinggi hanya sebesar 22%. Jika dilihat dari fluktuasi DAU tahun 2000 sampai tahun 2004, maka pemberian DAU oleh pemerintah semakin meningkat dan tahun 2004 mencapai lebih dari 82 triliun rupiah, selisih terbanyak terdapat pada tahun 2000 sampai tahun 2001 (sebesar lebih dari 8 triliun rupiah dengan proporsi terbanyak juga sebesar 27% dari total pengeluaran pemerintah). Sedangkan proporsi terkecil (paling sedikit) adalah pada tahun 2002 sebesar 20%.

Apabila memperhatikan tingkat proporsi DAU terhadap total pengeluaran pemerintah, pemberian DAU memang terlihat sedikit; akan tetapi nominal anggaran menunjukkan angka yang sangat tinggi dibandingkan dengan pengeluaran pemerintah yang lainnya. Hal ini membuktikan bahwa peningkatan DAU juga menyebabkan meningkatnya total pengeluaran pemerintah (dilihat dari data APBN 2000 – 2004). Hubungan antara DAU dengan total pengeluaran pemerintah menunjukkan hubungan

positif, seperti yang terlihat pada gambar 4.9 di bawah ini :

Gambar 4.9

**Hubungan Antara Dana Alokasi Umum (DAU)
Dengan Belanja Negara
(Dalam Miliar Rupiah)
2000 – 2004**



Sumber : Depkeu, R.I., 2000 – 2004, data diolah.

Hubungan positif antara DAU terhadap pengeluaran pemerintah sejak tahun 2000 sampai tahun 2004 tersebut menimbulkan implikasi bahwa semakin besar DAU maka semakin besar pula belanja negara. Hal ini karena jumlah DAU yang diberikan setiap tahun sangat besar, serta kenaikannya setiap tahun (tahun 2000 sampai tahun 2004) minimal sebesar 5 triliun rupiah (tepatnya tahun 2003 sampai tahun 2004); bahkan tahun 2000 sampai tahun 2001 mengalami peningkatan terbesar yaitu sebesar 31 triliun rupiah.

Pemaparan di atas diperoleh simpulan sementara sebagai berikut: *transfer payment* yang terdiri dari DAU, pembayaran bunga hutang serta pembayaran gaji dan (pensiun) mempunyai pola pergerakan searah dengan belanja negara. Meskipun DAU diperoleh dari 25% dari anggaran penerimaan dalam negeri, namun perilaku (pergerakan searah) tersebut terlihat dari pergerakan nilai gaji dan pensiun, DAU, serta pembayaran bunga hutang semenjak periode 2000 sampai dengan 2003. Sedangkan pada tahun 2003 hingga 2004, Pemerintah Indonesia mendapatkan penjadwalan kembali pembayaran hutang luar negeri dari CGI, sehingga proporsi pembayaran hutang menurun untuk periode tersebut.

4.2.2. Jumlah Penduduk

Berdasarkan teori Musgrave, pengeluaran negara yang meningkat dapat disebabkan oleh jumlah penduduk (Musgrave mengambil obyek penelitian negara maju; yaitu Amerika dan Jerman). Secara kontekstual, pemikiran Musgrave dapat diterjemahkan sebagai berikut : jumlah populasi atau warga yang semakin banyak di suatu daerah menimbulkan beban yang berat pula bagi pemerintah untuk mencukupi infrastruktur daerah tersebut. Penyelesaian atas kondisi tersebut berasal dari sisi fiskal, karena sisi ini merupakan sumber penerimaan negara. Akan tetapi, dalam hal ini kondisi Indonesia (sebagai obyek penelitian), sebagai negara berkembang yang mempunyai penduduk besar (lebih dari 200 juta jiwa) dengan potensi pendapatan kecil karena berbagai faktor, misalnya kurangnya keterampilan, keahlian dan

pendidikan; akan membuat hal tersebut dapat menimbulkan bermacam - macam permasalahan; mulai dari kemiskinan, pengangguran termasuk kriminalitas.

Berikut ini (tabel 4.6) menunjukkan jumlah penduduk di Indonesia dan pertumbuhannya selama tahun 2000 sampai tahun 2004 :

Tabel 4.6

**Jumlah Penduduk 2000 – 2004 (Dalam Juta Jiwa)
Dan Laju Pertumbuhan 1990 - 2000
Di Indonesia**

Tahun	* 2000	* 2001	* 2002	* 2003	# 2004
Jumlah Penduduk	206,2	209,00	212,00	215,04	215,83
** Laju pertumbuhan penduduk tahun 1990 sampai tahun 2000 adalah 1,49%.					

Sumber : *). ADB - key indicators 1999-2003 (www.adb.org.statistic).

#). KPU, 2004, (data diolah).

****). BPS, Statistik Keuangan Indonesia, 2000.**

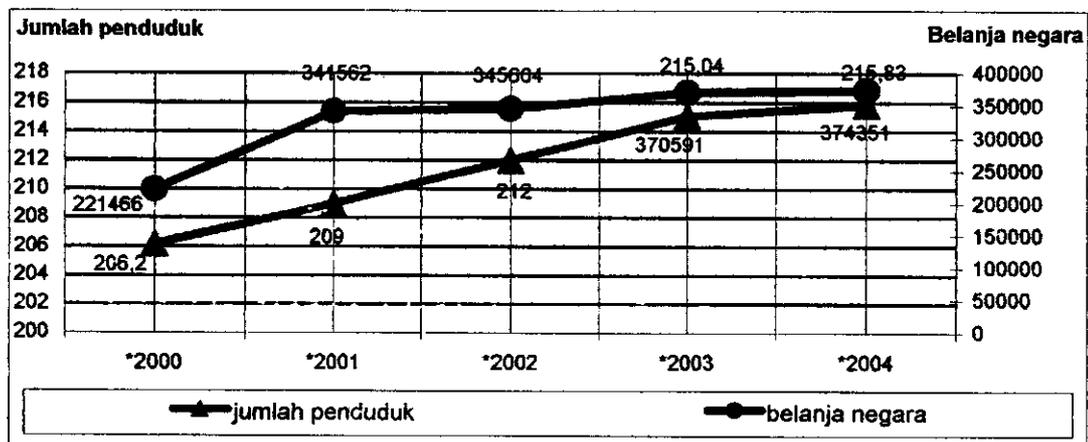
Jumlah penduduk Indonesia yang ditunjukkan pada tabel 4.6. menunjukkan peningkatan setiap tahunnya (2000 – 2004). Pada tahun 1990 sampai tahun 2000, dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,49%, jumlah penduduk meningkat menjadi kurang lebih 206 juta jiwa. Angka pertumbuhan penduduk di Indonesia memang sangat kecil, namun dapat merubah total pengeluaran negara dalam struktur APBN setiap tahunnya. Banyak dampak yang akan terjadi apabila jumlah penduduk

semakin meningkat setiap tahunnya. Demikian juga hubungan jumlah penduduk dengan belanja negara di Indonesia.

Belanja negara dengan jumlah penduduk menunjukkan hubungan positif, seperti pada gambar 4.10 :

Gambar 4.10

**Hubungan Antara Belanja Negara (miliar rupiah)
Dengan Jumlah Penduduk (juta jiwa)
Di Indonesia 2000 – 2004**



Sumber : Depkeu, www.adb.org.statistic dan KPU, 2000 – 2004, data diolah.

Sejak tahun 2000 sampai tahun 2004, jumlah penduduk Indonesia mengalami peningkatan setiap tahunnya, begitu juga yang terjadi dengan belanja negara, dimana hubungan antara jumlah penduduk terhadap belanja negara menunjukkan sifat positif, yang artinya terjadi hubungan searah (terjadinya peningkatan naik dari kiri bawah menuju kanan atas) antara kedua *item*. Apabila jumlah penduduk semakin padat atau meningkat, maka belanja negara juga akan mengalami peningkatan, menyebabkan

pemerintah harus memberi kesejahteraan yang lebih baik lagi (fasilitas umum yang disediakan oleh pemerintah semakin bertambah). Hubungan searah tersebut dapat dilihat pada realisasi APBN, misalnya pada belanja pegawai dan subsidi. Dana untuk subsidi, misalnya subsidi pangan dan belanja pegawai, yaitu tunjangan pensiun sangat berhubungan dengan bertambahnya jumlah penduduk di Indonesia.

Pada belanja pegawai dimana masalah ini terkait dengan tunjangan pensiun Pegawai Negeri. Belanja pegawai luar negeri digunakan untuk pembayaran gaji pegawai yang ditempatkan di kantor perwakilan di luar negeri. Pegawai Negeri sebagai aparatur pemerintah juga termasuk ke dalam komponen infrastruktur perekonomian. Peningkatan jumlah penduduk mendorong peningkatan infrastruktur. Sebagai seorang pegawai, Pegawai Negeri juga dihadapkan kepada habisnya masa pengabdian. Sehingga jika pemerintah menambah jumlah Pegawai Negeri maka pemerintah juga (harus) memberikan dana pensiun sebagai *balas jasa* atas pengabdian pegawai / pekerja.

Pembahasan mengenai *transfer payment*, bahwa hubungan antara gaji dan pensiun menunjukkan hubungan yang searah dengan belanja negara. Seperti halnya yang tercantum dalam PP No 34 Tahun 2003 pasal 3 bahwa kepada para pensiunan diberikan tambahan penghasilan sebesar 15%. Penambahan jumlah pensiunan sebagai akibat penambahan Pegawai Negeri akan timbul di saat penambahan infrastruktur perekonomian. Sehingga apabila jumlah Pegawai Negeri Sipil bertambah, maka jumlah anggaran pemerintah semakin meningkat.

Begitu juga dengan jumlah penduduk mengalami yang mengalami peningkatan (dengan asumsi jumlah anak yang dilahirkan bertambah), maka tunjangan pensiun yang dibutuhkan akan makin banyak dan memerlukan waktu yang lama. Hal ini dikarenakan usia anak yang masih membutuhkan biaya pendidikan dan belum produktif atau belum bekerja. Dengan banyaknya anak usia sekolah, maka pemerintah harus menyediakan uang tunjangan untuk anak yang masih sekolah atau kuliah yang belum bekerja (pendidikan merupakan salah satu tunjangan pensiun yang diberikan pemerintah pada keluarga).

Begitu juga dengan subsidi, bila jumlah penduduk mengalami peningkatan, terutama jumlah penduduk miskin semakin meningkat, maka subsidi yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat juga makin bertambah, hal tersebut dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat kecil. Pemerintah memberikan beberapa jenis subsidi kepada rakyat miskin, misalnya subsidi pangan. Pemerintah memberikan sejumlah beras kepada keluarga miskin untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka; atau yang biasa dikenal dengan “ raskin “ (beras miskin). Bukan hanya subsidi pangan, pemerintah juga memberikan subsidi bunga kredit program pupuk dan subsidi lain – lain kepada petani dan masyarakat miskin.

Dalam hubungannya dengan jumlah penduduk dan peningkatan pengeluaran pemerintah atau anggaran belanja negara, pengangguran dan kemiskinan juga menjadi masalah penting di negara berkembang (termasuk Indonesia). Bertambahnya jumlah pengangguran akan semakin mempertinggi tingkat dan jumlah

kemiskinan; kemiskinan dengan asumsi pengangguran (tidak bekerja) dan tidak mempunyai penghasilan. Jika jumlah orang yang menganggur dan tidak mempunyai penghasilan semakin meningkat, maka kemiskinan / jumlah penduduk miskin pun juga bertambah banyak. Pemerintah harus menyediakan sarana atau fasilitas untuk masyarakat miskin. Baik itu fasilitas pendidikan maupun kesehatan yang terjangkau biayanya oleh masyarakat dan sesuai dengan kemampuan masyarakat, atau bila pemerintah *tidak keberatan* memberikan fasilitas kesehatan dengan gratis. Dengan begitu, masyarakat miskin dapat memenuhi kebutuhan primer selain sandang, pangan dan papan (yaitu kesehatan dan pendidikan).

Penanggulangan kemiskinan telah menjadi perhatian banyak pihak, tetapi tetap saja menjadi masalah di sejumlah negara. Penyebabnya antara lain adanya kesalahan strategi kebijakan dan kelemahan dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Strategi tersebut tidak diimbangi beberapa tindakan; yaitu dengan pemerataan, pilihan pinjaman luar negeri untuk sumber pembiayaan dengan paket pola pembangunan dari donor yang tidak sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat, kebijakan fiskal dan moneter yang tidak pro kaum miskin, pengelolaan SDA dan SDM yang hati – hati / bertanggung jawab, praktek KKN dan kebijakan pendukung yang kurang memperhatikan dan meminggirkan rakyat miskin (Dillon, 2005). Dari pernyataan Dion tersebut dapat disimpulkan bahwa kemiskinan dapat diatasi / ditanggulangi dengan cara menetapkan kebijakan namun juga diimbangi dengan pengelolaan SDA dan SDM yang hati – hati.

Pada tahun 2000 sampai tahun 2003 jumlah pengangguran di Indonesia, setiap tahun semakin meningkat; seperti yang terlihat pada tabel 4.7 di bawah ini :

Tabel 4.7

**Jumlah dan Pertumbuhan Pengangguran
di Indonesia 2000 – 2003**

TAHUN	2000	2001	2002	2003
Jumlah Pengangguran Menurut Kelompok Umur (16 – 24 tahun)	5.813.231	8.005.031	9.132.104	9.531.090
Pertumbuhan Pengangguran (%) :	37,70%	14,80%	4,37%	

Sumber : Statistik Keuangan Indonesia 2000 – 2003, BPS Surabaya, data diolah.

Jumlah pengangguran menurut kelompok umur pada tahun 2000 sampai tahun 2001 mengalami peningkatan yaitu sebesar 2.191.800 jiwa sedangkan pertumbuhan penganggurannya sebesar 37,70%. Dengan tingkat prosentase tersebut, kemiskinan akan semakin meningkat karena masyarakat atau tenaga kerja tidak mempunyai pekerjaan dan tanpa penghasilan. Akibatnya pemerintah berupaya menyediakan atau membuka lapangan pekerjaan agar pengangguran tidak semakin bertambah serta mengurangi kemiskinan. Pengangguran terjadi karena lapangan pekerjaan yang ada tidak mencukupi dengan jumlah tenaga kerja yang sangat banyak (di luar kapasitas).

Atau dapat juga terjadi karena tenaga kerja yang dibutuhkan (tersedia) tidak dapat memenuhi persyaratan yang dibutuhkan oleh lapangan kerja tersebut.

Kemiskinan dapat bersifat relatif, artinya banyak orang yang penghasilannya sudah mencapai UMR, namun tetap saja merasa kurang (lebih miskin) dibandingkan orang lain karena kurang terpenuhinya kebutuhan sekunder dan tersier. Maka dari itu menurut BPS penduduk miskin adalah penduduk yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimum.

Tabel 4.8 menunjukkan jumlah kemiskinan, prosentase dan batas minimal penghasilan di kota :

Tabel 4.8

Jumlah Kemiskinan, Prosentase dan Batas Kemiskinan Perkotaan di Indonesia Tahun 2000 - 2003

Tahun	2000	2001	2002	2003
Kemiskinan (jumlah penduduk miskin di desa dan kota), ribu jiwa	37.256	37.108	38.394	37.300
% jumlah penduduk miskin	18,95%	18,40%	18,20%	17,42%
Batas kemiskinan perkotaan (penghasilan minimal per bulan)	Rp.91.632	Rp.100.011	Rp.130.499	Rp.138.803

Sumber : Statistik Keuangan Indonesia 2000 – 2003, BPS Surabaya, data diolah.

Jumlah penduduk miskin di Indonesia baik itu di perkotaan maupun pedesaan mencapai puluhan juta jiwa. Tahun 2000 sampai tahun 2003, batas kemiskinan perkotaan semakin tinggi. Dengan semakin meningkatnya batas minimal penghasilan per bulan masyarakat di perkotaan tersebut, berarti semakin banyak masyarakat yang termasuk dalam golongan bawah. Dengan kata lain jumlah kemiskinan atau jumlah penduduk yang miskin baik itu di perkotaan maupun di pedesaan semakin meningkat, karena penghasilan yang diterima tidak meningkat atau konstan.

Kemiskinan di Indonesia mencapai 37 juta jiwa dan prosentase penduduk miskin terendah lebih dari 17% jumlah penduduk. Jumlah tersebut (37 juta jiwa) merupakan jumlah atau angka yang sangat besar bagi Indonesia sebagai negara sedang berkembang yang mempunyai jumlah penduduk lebih dari 200 juta jiwa karena pembangunan dan kesejahteraan rakyat secara umum dapat dilihat dari jumlah penduduk miskin tersebut.

Pada tahun 2000 sampai tahun 2004 jumlah kemiskinan mengalami kenaikan dan penurunan (terutama pada tahun 2001 sampai tahun 2002 meningkat lebih dari 1,2 juta jiwa). Hal ini dikarenakan batas minimal penghasilan masyarakat perkotaan mengalami kenaikan. Pada tahun 2001 sampai tahun 2002 dari 91.632 rupiah menjadi 100.011 rupiah per bulan. Jika masyarakat yang tinggal di kota dulunya mempunyai penghasilan 100 ribu rupiah per bulan, tahun 2001 ia termasuk dalam golongan di atas kemiskinan, namun untuk tahun berikutnya termasuk dalam golongan miskin karena pada tahun 2001 batas kemiskinan perkotaan adalah 100.011 rupiah.

Sebaliknya yang terjadi pada tahun 2002 sampai tahun 2003. Jumlah penduduk miskin berkurang sebanyak lebih dari 1 juta jiwa (dari 38,39 juta jiwa menjadi 37,3 juta jiwa), yang berarti prosentase penduduk miskin juga ikut menurun, dari 18,20% sampai 17,42%. Berdasarkan angka tersebut, menunjukkan bahwa masyarakat sudah dapat meningkatkan penghasilannya, padahal batas minimal penghasilan masyarakat kota naik menjadi 138.803 rupiah setiap bulan. Dengan kata lain kemampuan atau kondisi ekonomi lebih baik dari tahun sebelumnya.

Kemiskinan dapat mengakibatkan masyarakat golongan bawah kurang bahkan banyak juga yang melupakan atau tidak memperdulikan kesehatan dan pendidikan, sehingga menjadi terbelakang dan Indonesia belum dapat menjadi bangsa yang maju. Rendahnya tingkat penghasilan menyebabkan seseorang lebih cenderung mementingkan pemenuhan kebutuhan pokok, terutama pangan. Kebutuhan pangan yang semakin banyak dan semakin mahal harganya, menyebabkan penghasilan yang diperoleh tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar lainnya, termasuk dalam hal pendidikan dan kesehatan. Sehingga kesehatan dan pendidikan seringkali menjadi kebutuhan sekunder bahkan tersier (kebutuhan yang mahal biayanya), padahal kesehatan dan pendidikan merupakan kebutuhan yang sangat penting terutama untuk anak – anak dan generasi akan datang, namun orang tua seringkali mengabaikan pendidikan dan kesehatan (karena tidak cukupnya penghasilan untuk memenuhi kebutuhan selain pangan).

4.2.3. Kebijakan peningkatan pengeluaran pemerintah

Berbagai masalah yang terjadi di Indonesia selama beberapa tahun terakhir dan hal – hal lain yang menarik perhatian rakyat dan perlu bahkan harus mendapat perhatian dan solusi dari pemerintah; maka pemerintah mengeluarkan atau membuat atau menetapkan berbagai kebijakan sesuai dengan permasalahan yang ada. Permasalahan yang terjadi di Indonesia secara langsung maupun tidak langsung berhubungan atau berkaitan dengan APBN terutama anggaran belanja negara.

Untuk mencapai tujuan pembangunan sehubungan dengan anggaran negara adalah dengan menggunakan kebijakan fiskal, yaitu kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah berkaitan dengan penerimaan atau pendapatan dan pengeluaran atau belanja uang oleh pemerintah dimana realisasinya disebut kebijaksanaan anggaran (Syamsi, 1994 : 50).

Sedangkan Winardi mengemukakan kebijakan fiskal adalah :

“Sebuah istilah yang berhubungan dengan perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pemerintah, hingga bukan saja diperhatikan guna individual *items* tertentu pada anggaran tersebut; melainkan pula efek - efek keseluruhan anggaran itu atas perekonomian yang bersangkutan serta pengeluaran pemerintah“ (Winardi, 1998 : 211).

Kebijakan fiskal yang tercermin dalam APBN yang dilakukan oleh pemerintah, perlu disehatkan dengan mengurangi defisit anggaran melalui peningkatan disiplin anggaran, pengurangan anggaran dan pinjaman luar negeri secara bertahap serta dengan cara penghematan pengeluaran (Abimanyu, www.depkeu.go.id, 2005).

Selain dari kebijakan yang dikemukakan oleh Abimanyu tersebut, terdapat program efisiensi dan efektivitas anggaran baik itu pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan, subsidi, hutang pemerintah, dan lainnya. Efisiensi belanja negara dalam rangka pelaksanaan APBN merupakan aspek yang tidak kalah penting dalam melakukan kebijakan fiskal, dimana efisiensi menyangkut nilai uang yang tidak hanya nilai efisien tapi juga ekonomis dan efektif.

Efisiensi tersebut tidak hanya terkait permasalahan konsep pembangunan. Namun lebih luas lagi, efisiensi serta efektivitas terkait secara menyeluruh dengan perilaku aparatur negara. Aparatur negara mempunyai peran dan tugas yang dapat menunjang keberhasilan pemerintahan dan pembangunan yang baik (berhasil). Dalam kaitan upaya penataan perilaku aparatur, pelaksanaan efisiensi disiplin dan kesederhanaan hidup serta penghematan keuangan negara, diatur pembatasan jumlah dana Uang Yang Harus Dipertanggungjawabkan (UYHD) dan perlu dilakukan terhadap dana yang berasal dari pinjaman.

Uang Yang Harus Dipertanggungjawabkan (UYHD) diatur melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 531 / KMK.03 / 2000 tanggal 1 Desember 2000 yang berlaku tanggal 2 Januari 2001, kemudian ditinjaulanjuti dengan Surat Edaran Direktorat Jenderal Anggaran Nomor 18 / A / 2001 tanggal 29 Januari 2001 dan disempurnakan dengan Surat Edaran Direktorat Jenderal Anggaran Nomor 157 / A / 2002 tanggal 17 September 2002 (Ritonga 2004 : 296). Berikut adalah beberapa kebijakan yang diambil oleh pemerintah yang berkaitan dengan APBN terutama peningkatan pengeluaran dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat :

4.2.3.1. Kebijakan pemerintah tahun 2000

Undang – Undang nomor 25 tahun 2000 tentang Proenas dalam bab XII Penutup menetapkan agar Proenas dalam pelaksanaannya dirinci dalam Repeta yang memuat APBN (www.google.co.id, 2005). Dalam kebijakan publik terdapat instrumen peraturan perundang – undangan atau kebijakan , antara lain dipergunakan untuk mengarahkan sumber daya yang dikelola masyarakat; misalnya SDA, SDM yang berkaitan dengan sektor kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan lain – lain.

GBHN 1999 – 2004 merupakan landasan yang kuat untuk mengelola pinjaman pemerintah dengan mengamanatkan agar menyehatkan APBN (termasuk di dalamnya kebijakan tahun 2000) dengan beberapa cara (Ritonga, 2004 : 297) :

1. Pengurangan subsidi dan pinjaman luar negeri secara bertahap.
2. Melalui penghematan pengeluaran.
3. Mengoptimalkan pinjaman luar negeri untuk kegiatan ekonomi produktif yang dilaksanakan secara transparan, efektif dan efisien.

Kebijakan menyehatkan APBN tersebut memang tujuan yang baik terutama penghematan pengeluaran, namun bagi negara yang telah mengalami keterpurukan ekonomi seperti Indonesia maka program kemiskinan dan perlindungan golongan ekonomi lemah merupakan prioritas utama dan tercermin dalam anggaran belanja negara. Dengan kata lain bila anggaran belanja menempatkan belanja sosial dalam prioritas tinggi maka bantuan darurat seperti JPS yang bersumber dari hutang luar negeri tidak diperlukan (INFID, 2005).

Sasaran strategis kebijakan fiskal pemerintah dalam tahun anggaran 2000 yang berlangsung selama 9 bulan (1 april sampai 31 desember 2000) meliputi beberapa hal yaitu (www.info-ri.com, 2001 dan Hermawan, Adi, 2000) :

1. Menciptakan stimulus fiskal melalui prioritas alokasi anggaran pembangunan bagi program pemberdayaan masyarakat golongan ekonomi lemah.
2. Mendukung program penyehatan perbankan dengan penyediaan alokasi anggaran untuk pemenuhan kewajiban pembayaran bunga hutang dalam negeri dalam rangka rekapitalisasi perbankan.
3. Mengurangi subsidi secara bertahap terhadap sasaran maupun komoditasnya yang dilakukan secara selektif.
4. Memperbaiki kesejahteraan aparat sektor publik.
5. Memperkuat persiapan pelaksanaan desentralisasi dan perwujudan otonomi daerah.

Tahun 2000, pemerintah menetapkan kebijakan sehubungan dengan pemberian Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) untuk setiap pegawai dan pensiunan adalah sebagai berikut (Hadiyanto, dkk, 2000 : 259) :

1. Kenaikan gaji melalui TPP mulai tanggal 1 april (per april) 2000 sebesar 64.750 rupiah dari penghasilan (GP + TK)
2. Kemudian per oktober 2000 berubah menjadi 65.000 rupiah.

Maka dari itu, para pegawai negeri dan pensiunan dapat menerima gaji / dana pensiun yang lebih banyak daripada sebelumnya dan merasakan kesejahteraan.

4.2.3.2. Kebijakan pemerintah tahun 2001

Paket kebijakan APBN tahun 2001 di bidang belanja negara adalah (Praptosuhardjo, Alm, 2004 : 139) :

1. Penghematan anggaran belanja pegawai dengan mempercepat proses pemindahan pegawai pusat ke daerah.
2. Penghematan anggaran subsidi BBM melalui kenaikan harga BBM.
3. Pengurangan subsidi listrik dengan kenaikan tarif dasar listrik.
4. Penghematan penggunaan dana kontijensi untuk desentralisasi fiskal.
5. Penetapan alokasi dana perimbangan yang berasal dari DBH dan DAU sesuai dengan rencana (awalnya diatur dalam Kepres no 181 tahun 2000).

Sesuai dengan Undang – Undang nomor 21 tahun 2001 bahwa daerah yang memperoleh dana otonomi khusus adalah Papua. Sedangkan dana penyeimbang merupakan kebijakan pemerintah pusat bersama DPR dalam upaya agar DAU yang diperoleh daerah dalam tahun anggaran 2002 tidak lebih kecil daripada tahun 2001. Dana penyeimbang yang diberikan tersebut digunakan untuk tambahan DAU bagi propinsi yang mengalami penurunan perolehan DAU pada tahun 2002.

Berdasarkan PP no 26 tahun 2001 yang berlaku sejak tanggal 1 Januari 2001 bahwa gaji pokok terendah bagi pegawai negeri dinaikkan dari 135.000 rupiah menjadi 500.000 rupiah, sedangkan gaji pokok tertinggi dinaikkan dari 722.000 rupiah menjadi 1.500.000 rupiah (Hadiyanto, dkk, 2002 : 259).

Tahun anggaran 2001 terdapat beberapa kegiatan program dalam rangka efektivitas pengeluaran negara adalah (WWW.BI.GO.ID, 8 Juni 2005) :

1. Mengurangi subsidi BBM dengan menaikkan harga jual BBM pada bulan april 2001.
2. Mengendalikan peningkatan anggaran belanja untuk pegawai pada tingkat yang sesuai dengan upaya menjaga kesinambungan anggaran dalam rangka tetap mengupayakan peningkatan kesejahteraan PNS, TNI, POLRI serta pensiunan. Langkah tersebut dilakukan dengan cara menggabungkan gaji pokok berdasarkan PP No 6 Tahun 1997.
3. Memperluas lapangan kerja dan menanggulangi kemiskinan.
4. Melaksanakan rehabilitasi sarana dan prasaran pendidikan, kesehatan dan ekonomi guna mendorong pemerataan pembangunan.
5. Memberikan perhatian khusus pada langkah nyata penanganan kerusuhan sosial.
6. Meningkatkan kapasitas daerah dan pemberdayaan masyarakat daerah.
7. Meningkatkan dan menyempurnakan sarana dan prasarana pelayanan, produktivitas, kualitas dan profesionalisma aparatur.

Kebijakan pemerintah untuk mencapai sasaran penghematan dan pengendalian beban subsidi BBM, adalah sebagai berikut :

1. Tanggal 1 april 2001, menaikkan harga BBM untuk industri dan peiyaran asing menjadi 50% sampai 100% dari harga pasar.

2. Tanggal 15 juni 2001, menaikkan harga BBM untuk masyarakat umum rata – rata 30% (khususnya premium, minyak tanah, solar).

Dana subsidi tersebut dialokasikan kepada beberapa sektor lain yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat kurang mampu seperti sektor pendidikan, sektor kesehatan dan infrastruktur pedesaan. Pengalokasian dana subsidi tersebut dilakukan secara transparan dan terkoordinasi untuk menghindari *missmanagement* (WWW.BUMN.GO.ID, 13 September 2005).

4.2.3.3. Kebijakan pemerintah tahun 2002

Pada sektor pemerintahan, dampak kenaikan harga BBM relatif menguntungkan anggaran negara. Dari segi pengeluaran, kebijakan kenaikan harga BBM sebesar 30% (Hadiyanto, dkk, 2002 : 230). Dengan kenaikan sebesar 30% tersebut, berarti pemerintah dapat melakukan penghematan subsidi BBM sebesar sekitar 37.218 miliar rupiah. Penghematan sebesar 37 triliun rupiah tersebut berarti pemerintah dapat mengalokasikan dana kompensasi BBM pada sektor lain; misalnya bidang pendidikan dan kesehatan yang merupakan masalah rumit bagi Indonesia karena berkaitan erat dengan masa depan bangsa, khususnya generasi muda.

Sehubungan dengan adanya peningkatan jumlah penduduk, pemerintah melakukan beberapa kebijakan dalam rangka pengurangan kemiskinan (terutama peningkatan kemiskinan pada tahun 2002) yaitu (Kuncoro, 2004 : 167 - 172) :

1. upaya penanggulangan kemiskinan sebagai salah satu prioritas, melalui P₂KP

baik itu tahap I maupun tahap II tahun 2003 - 2008.

2. Mendidik masyarakat miskin untuk menemukan potensi yang dimiliki sebagai modal dasar meningkatkan kesejahteraan hidup (ketrampilan, SDA, materi).
3. Menciptakan lapangan pekerjaan dan peluang berusaha untuk menguatkan ekonomi masyarakat.
4. Pengembangan kapasitas administrasi pembangunan dan konstruksi pembangunan serta peningkatan kegiatan ekonomi produktif rakyat.

Jadi seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk serta meningkatnya harga kebutuhan pokok; maka upaya pengurangan kemiskinan yang dilakukan pemerintah (hendaknya) perlu juga dilakukan cara pemberian dana kepada masyarakat yang sangat miskin (misalnya yang hidup di pedalaman dengan kondisi yang memprihatinkan), dengan tujuan membuka usaha (berwiraswasta) agar dapat mencukupi kebutuhan sehari – hari.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2002, pemerintah pusat bertanggung jawab untuk menjamin daerah dalam menanggung pinjaman luar negeri apabila daerah tersebut tidak mampu untuk membayar hutangnya untuk perbaikan atau pembangunan daerah. Apabila perbaikan atau pembangunan tersebut dianggap kurang kondusif untuk daerah bagi pengelolaan keuangan daerah dan investasi publik, maka pemerintah pusat berhak untuk memberi rekomendasi yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai syarat mendapatkan tambahan dana melalui pinjaman luar negeri, (Elmi, 2002).

Tahun 2002 sampai tahun 2003, pemerintah menetapkan tahap instalasi yang tertuang dalam tahap - tahap pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah (tahun 2001 sampai tahun 2007 dan setelah tahun 2007). Tahap instalasi tersebut bertujuan mengatasi beberapa masalah yaitu masalah yang menyangkut sumber daya, persamaan persepsi, konflik perbatasan, primordialisme kedaerahan, kelengkapan dan kesempurnaan regulasi serta *euphoria* kewenangan (Bulkin, 2005).

Tahun 2002 sebanyak 2,9 juta PNS daerah yang menjadi beban APBN, sebanyak 2,1 juta PNS pada tahun 2001 dan tahun 2002 ditransfer dari pusat ke daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

4.2.3.4. Kebijakan pemerintah tahun 2003

Dalam rangka menciptakan pembangunan berkelanjutan, pemerintah mempunyai sasaran kebijakan ekonomi yang tertuang dalam Inpres No 5 tahun 2003 yaitu (Abimanyu, 2004 : 157 – 158) :

1. Memelihara dan memantapkan stabilitas ekonomi makro.
2. Melanjutkan reformasi sektor keuangan.
3. Meningkatkan investasi, ekspor dan penciptaan lapangan kerja.

Untuk mencapai sasaran yang tertuang dalam Inpres No 5 Tahun 2003 tersebut, maka kebijakan fiskal yang dilakukan pemerintah adalah sebagai berikut :

1. Pengurangan hutang (dengan membayar cicilan bunga dan hutang).
2. Peningkatan efisiensi belanja negara.

3. Pengembangan sistem pengelolaan hutang pemerintah yang efektif.
4. Reformasi sistem perpajakan nasional untuk mengembangkan sumber penerimaan negara yang handal.

Sebagai tindak lanjut KTT Pembangunan Berkelanjutan yang dilaksanakan di Johannesburg tahun 2003, pemerintah melakukan tindakan dan kebijakan antara lain (Pidato Kenegaraan Presiden, 16 Agustus 2004) :

- a. Upaya pengentasan kemiskinan.
- b. Perluasan akses pada air bersih dan sanitasi.
- c. Pengurangan tingkat kematian bayi dan anak balita.
- d. Perlindungan lingkungan, penciptaan iklim investasi.
- e. Dorongan bagi peningkatan perdagangan internasional

4.2.3.5. Kebijakan pemerintah tahun 2004

Tahun 2004 kebijakan di bidang anggaran belanja negara difokuskan pada :

1. Alokasi belanja pembangunan yang cukup untuk mendukung pemulihan ekonomi nasional.
2. Konsolidasi pelaksanaan desentralisasi fiskal.
3. Peningkatan efisiensi dan efektivitas pengelolaan belanja negara.

Anggaran dapat meningkatkan efisien bila dengan biaya relatif dapat mencapai sasaran yang ditentukan atau dengan biaya yang sama dapat meningkatkan hasil yang dicapai, efektivitas mencerminkan kemampuan mencapai tepat sasaran,

dan disebut ekonomis bila penggunaan sumber dana yang tersedia dapat memperoleh manfaat dengan kualitas dan kuantitas yang maksimal (Ritonga, 2004 : 297).

Anggaran belanja negara yang termasuk dalam anggaran rutin lebih ditujukan antara lain untuk (Abimanyu, 2005) :

1. Menjaga kelancaran penyelenggaraan pemerintahan negara dan meningkatkan kualitas pelayanan publik.
2. Memenuhi kewajiban pembayaran bunga utang, melaksanakan program subsidi dalam rangka mengurangi beban masyarakat miskin.
3. Membantu usaha kelompok kecil dan menengah atau mengalihkan subsidi dari subsidi harga ke subsidi langsung kepada masyarakat yang sangat membutuhkan.
4. Mendukung kelancaran pelaksanaan pemilu 2004.

Sedangkan anggaran belanja pembangunan diarahkan untuk menstimulasi pertumbuhan ekonomi dan mendukung kegiatan pembangunan yang tidak sepenuhnya dapat dilakukan oleh sektor swasta yaitu (Abimanyu, 2005) :

1. Kegiatan yang penting dan bersifat mendesak untuk segera dilaksanakan.
2. Proyek-proyek yang cepat berfungsi dan menghasilkan manfaat bagi masyarakat.
3. Proyek-proyek yang sedang berjalan.
4. Penyediaan biaya operasional dan pemeliharaan bagi prasarana dan sarana umum.

Sementara itu pada tahun 2004, dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal kebijakan pengalokasian anggaran belanja bagi daerah, baik dalam bentuk dana perimbangan maupun dana otonomi khusus dan penyeimbang diupayakan tetap

konsisten dengan kebijakan fiskal nasional. Kebijakan dimaksud (pengalokasian anggaran) lebih diarahkan untuk memperkecil ketimpangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (ketimpangan vertikal) memperkecil ketimpangan keuangan antar daerah (ketimpangan horizontal), serta pemerintah akan memberikan perhatian tinggi terhadap upaya - upaya untuk mengurangi biaya tinggi di daerah serta memberantas pungutan yang mengganggu dunia usaha (WWW.DEPKEU.GO.ID, 2005).

BAB 5

SIMPULAN DAN SARAN

5.1. Simpulan :

Berdasarkan rumusan masalah yang ada dan hasil analisis atau yang telah dibahas sebelumnya, maka diperoleh beberapa kesimpulan yang berkaitan dengan pembayaran transfer, jumlah penduduk serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah :

1. *Transfer payments* (pembayaran transfer) :

a. Dana pensiun

Gaji dan pensiun pada tahun 2000 sampai tahun 2004, proporsinya hanya berkisar antara 9% sampai dengan 12% terhadap total pengeluaran pemerintah dan kenaikan nilai nominal anggaran gaji dan pensiun kurang lebih sebesar 3 triliun rupiah sampai 7 triliun rupiah. Gaji yang diberikan oleh pemerintah kepada pegawai negeri termasuk dalam *real expenditure*, sedangkan pensiun merupakan *transfer expenditure*. Pemberian dana pensiun tidak menyebabkan peningkatan belanja negara karena anggaran tersebut tidak lebih besar dari gaji kepada pegawai negeri. Namun pada tahun 2003, ketika pemerintah menetapkan PP Nomor 34 tahun 2003, disebutkan bahwa para pensiunan mengalami kenaikan penghasilan kurang dari 15% dari pensiun pokok baru akan diberikan tambahan penghasilan sebesar selisih antara

15 % dari pensiun pokok baru dengan kenaikan penghasilannya; juga diberikan tunjangan keluarga dan tunjangan pangan. Sehingga pada tahun 2000 sampai tahun 2003, dana paensiun tidak menyebabkan peningkatan belanja Negara. Namun pada tahun 2003 sampai tahun 2004, berdasarkan PP No 34 tahun 2003, pemberian dana pensiun oleh pemerintah kepada para pensiunan, menyebabkan peningkatan total pengeluaran pemerintah.

b. Pembayaran dan cicilan bunga hutang

Kewajiban pemerintah untuk membayar bunga hutang setiap tahun (2000 – 2004) selalu lebih dari 50 triliun rupiah. Tahun 2000 sampai tahun 2004, pembayaran bunga hutang sebesar lebih dari 65 triiun rupiah. Ini berarti untuk jangka waktu sampai 5 tahun terakhir Indonesia wajib membayar hutangnya di atas 18% dari total belanja negara. Proporsi pembayaran bunga hutang dalam negeri antara 11% sampai 18% sedangkan bunga hutang luar negeri sebesar 7% dan 8%; namun justru pembayaran bunga hutang luar negeri yang lebih memberatkan perekonomian negara. Solusi ideal untuk mengatasi hutang tersebut, menurut para ahli (tim ekonomi) adalah membayar hutang sesuai dengan persyaratan / perjanjian awal.

c. Dana Alokasi Umum (DAU)

Tahun 2000 sampai tahun 2004 selalu mengalami peningkatan. Hubungan antara DAU dengan belanja negara menunjukkan hubungan searah yang berarti bahwa semakin besar DAU maka semakin besar pula belanja negara. Meskipun diperoleh dari 25% anggaran penerimaan dalam negeri, namun jumlah DAU yang diberikan setiap tahun sangat besar serta kenaikan setiap tahun minimal (tahun 2000

sampai tahun 2004) sebesar 5 triliun rupiah, bahkan tahun 2000 - 2001 mengalami peningkatan sebesar 31 triliun rupiah. Sedangkan proporsi terhadap total pengeluaran antara 12% sampai 27% (yang terbesar peningkatannya adalah tahun 2000 sampai tahun 2001 sebesar 15%).

2. Jumlah penduduk

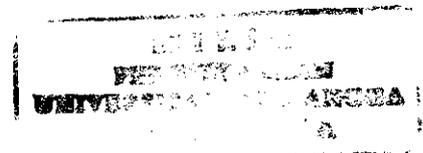
Jumlah penduduk di Indonesia setiap tahun selalu mengalami peningkatan, yang juga sangat berkaitan dengan masalah pengangguran dan kemiskinan. Hubungan antara jumlah penduduk dengan belanja negara menunjukkan hubungan searah, apabila jumlah penduduk mengalami peningkatan maka belanja negara juga ikut meningkat. Masalah penduduk terkait dengan pengangguran dan kemiskinan. Semakin banyak jumlah pengangguran (tanpa pekerjaan dan tanpa penghasilan), maka akan semakin banyak kemiskinan. Sehingga pemerintah semakin banyak mengeluarkan anggaran untuk membuka lapangan pekerjaan, memberi subsidi atau bantuan, serta menyediakan sarana dan fasilitas bagi mereka. Jumlah pengangguran pada tahun 2000 sampai tahun 2004 semakin meningkat demikian juga dengan batas kemiskinan perkotaan yang ditetapkan oleh pemerintah juga semakin meningkat (terutama tahun 2003 sebesar 138 ribu rupiah per bulan). Namun prosentase jumlah penduduk miskin terhadap total penduduk negara Indonesia semakin menurun (berkisar antara 18,95% sampai 17,42%). Artinya masyarakat sudah dapat meningkatkan tingkat penghasilan, sehingga diharapkan terjadi pengurangan dalam hal kriminalitas.

3. Kebijakan yang diambil atau ditetapkan oleh pemerintah yang berkaitan dengan APBN terutama peningkatan pengeluaran dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; antara lain :

a. Kebijakan pemerintah tahun 2000 antara lain menciptakan stimulus fiskal melalui prioritas alokasi anggaran pembangunan bagi program pemberdayaan masyarakat golongan ekonomi lemah, mengurangi subsidi secara bertahap terhadap sasaran maupun komoditasnya yang dilakukan secara selektif, memperkuat persiapan pelaksanaan desentralisasi dan perwujudan otonomi daerah.

b. Kebijakan pemerintah tahun 2001 antara lain mengurangi subsidi BBM dengan menaikkan harga jual BBM pada april 2001, penghematan anggaran belanja pegawai dengan mempercepat proses pemindahan pegawai pusat ke daerah, melaksanakan rehabilitasi sarana dan prasarana pendidikan-kesehatan dan ekonomi guna mendorong pemerataan pembangunan, penetapan alokasi dana perimbangan yang berasal dari DBH dan DAU sesuai dengan rencana (awalnya dalam Kepres no 181 tahun 2000).

c. Kebijakan pemerintah tahun 2002 antara lain menciptakan lapangan pekerjaan dan peluang berusaha untuk menguatkan ekonomi rakyat, penanggulangan kemiskinan sebagai salah satu prioritas, pemerintah pusat bertanggung jawab untuk menjamin daerah dalam menanggung pinjaman luar negeri apabila daerah tersebut tidak mampu untuk membayar hutangnya untuk perbaikan atau pembangunan daerah.



d. Kebijakan pemerintah tahun 2003 antara lain adalah pengurangan hutang, peningkatan efisiensi belanja negara, pengembangan sistem pengelolaan hutang pemerintah yang efektif, reformasi sistem perpajakan nasional untuk mengembangkan sumber penerimaan negara yang handal, pengentasan kemiskinan, membantu usaha kecil atau mengalihkan subsidi harga ke subsidi langsung.

e. Kebijakan pemerintah tahun 2004 antara lain konsolidasi pelaksanaan desentralisasi fiskal, peningkatan efisiensi dan efektivitas pengelolaan belanja negara, memperkecil ketimpangan keuangan vertikal dan horizontal, serta memenuhi kewajiban pembayaran bunga utang. melaksanakan program subsidi.

5.2. Saran :

1. Dalam membuat kebijakan, hendaknya dipertimbangkan lagi dampak positif dan negatifnya bagi kehidupan bangsa, karena setiap kebijakan yang diambil menyangkut hajat hidup orang banyak. Misalnya, pada mengurangi subsidi BBM, dengan menaikkan harga BBM ; sebaiknya dana yang untuk subsidi BBM tersebut digunakan untuk membiayai sektor lainnya yang sangat membutuhkan (misalnya pendidikan dan kesehatan).

2. Sumber dana yang digunakan oleh pemerintah untuk membiayai peningkatan belanja negara (diantaranya karena transfer yang diberikan kepada masyarakat / daerah); selama ini berasal dari hutang atau pinjaman. Dengan adanya

membiayai peningkatan belanja negara tersebut (mencari sumber dana selain hutang atau pinjaman).

3. Dalam mengatasi jumlah penduduk yang semakin meningkat, diharapkan pemerintah dapat membuka atau menciptakan lapangan pekerjaan yang lebih banyak lagi sehingga dapat mengurangi pengangguran, kemiskinan dan kriminalitas.

belanja negara yang semakin meningkat tersebut, diharapkan pemerintah dapat mencari sumber dana selain hutang (pinjaman luar negeri dan dalam negeri). Misalnya dengan memperbanyak / memperluas ekspor sumber daya alam (SDA) dan barang-barang produksi dalam negeri, maupun meningkatkan penghasilan pajak dengan menaikkan tarif PPnBM.

3. Dalam mengatasi jumlah penduduk yang semakin meningkat, diharapkan pemerintah dapat membuka atau menciptakan lapangan pekerjaan yang lebih banyak lagi sehingga dapat mengurangi pengangguran, kemiskinan dan kriminalitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Abimanyu, Anggito, 2000, *Ekonomi Indonesia Baru*, Jakarta, PT Gramedia.
-, 13 September 2005, *Exit Strategy Dan Pokok – Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2004*, WWW.DEPKEU.GO.ID.
-, 2004, *Kebijakan Fiskal : Pemikiran - Konsep Dan Implementasi : Exit Strategy Dan Kemandirian Kebijakan Fiskal Indonesia*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Boediono, 1992, *Ekonomi Makro*, Yogyakarta, BPFE.
-, 2002, *Kebijakan Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Pelaksanaan Azas Desentralisasi Fiskal*, Rapat Koordinasi Pendayagunaan Aparatur Negara Tingkat Nasional, Jakarta.
- BPS Surabaya, berbagai tahun penerbitan.
- Buku Pedoman Skripsi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2003.
- Bulkin, Imron, 2005, *Desentralisasi Otonomi Daerah Dan Pengembangan Wilayah*, www.google.com, 26 Desember 2005.
- Depkeu R.I., *Nota Perhitungan Anggaran Negara*, Jakarta, 2000 – 2004.
- Dillon HS, *Paradigma Ekonomi Yang Pro Kaum Miskin dan Pro Keadilan : Belajar Dari Kesalahan Masa Lalu*, WWW.GOOGLE.CO.ID, 2005.
- Djamin, Zulkarnain, 1984, *Pembangunan Ekonomi Indonesia Sejak Repelita Pertama*, Jakarta, LP FE UI.
-, 1995, *Masalah Utang Luar Negeri*, Jakarta, LP FE UI.
- Elmi, Bachrul, *Kajian Ekonomi dan keuangan Vol. 6, No.4 - Desember 2002 : Kebijakan Desentralisasi Fiskal Kaitannya Dengan Hutang Luar Negeri Pemerintah Daerah Otonom*, www.google.com, 26 Desember 2005.
- Hadiyanto, Andin, dkk, 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Fiskal*, Badan Analisa Fiskal, Depkeu R.I., Jakarta, Penerbit JICA.

- Haz, Hamzah dan Umar Basalim, 1993. *Kebijakan Fiskal dan Moneter*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia,.
- Hermawan, Adi, *Analisis Deskriptif Defisit Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Ditinjau Dari Pandangan Musgrave Tahun 1997 – 2001*, skripsi, Universitas Airlangga, tidak dipublikasikan.
- INFID (International NGO Forum on Indonesian Development), 2005. *Pernyataan INFID kepada Consultative Group on Indonesia (CGI) dan Pemerintah Indonesia*, Sidang CGI 1-2 Februari 2000, Jakarta, www.google.co.id, 13 September 2005.
- KPU, Jumlah Penduduk 2004, 2004.
- Kuncoro, Mudrajad, 2004, *Sumber Otonomi dan Pembangunan Daerah : Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, Jogjakarta, Erlangga, FE UGM.
- Mangkusubroto, Guritno, 1993. *Ekonomi Publik*, Jogjakarta, BPFE.
- Miles, Matthew B., 1992, *Analisis Data kualitatif*, terjemahan, UI Pres, Jakarta.
- Musgrave, Richard A., and Peggy B Musgrave, 1991, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, terjemahan, Jakarta, Gramedia.
- Prawiraamidjaja, Rachman, 1980, *Keuangan Negara Dan Kebijaksanaan Fiskal*, Bandung, Penerbit Alumni Bandung.
- Praptosuhardjo, Prijadi, 2004, *Kebijakan Fiskal : Pemikiran - Konsep Dan Implementasi : Paket Kebijakan Penyesuaian APBN 2001*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Purwoko dan Bahrul Elmi, 2005, *Kajian Tentang Peranan DAU Sebagai Salah Satu Sumber Pembiayaan Daerah Otonom*, WWW.DEPKEU.GO.ID, Penelitian oleh BAPEKKI, Jakarta, 13 September 2005.
- Ritonga, Anshari, 2004, *Kebijakan Fiskal : Pemikiran - Konsep Dan Implementasi : Kebijakan Efisiensi Belanja Negara*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Rosyidi, Suherman, 1995, *Pengantar Teori Ekonomi : Pendekatan Kepada Teori Ekonomi Mikro Dan Makro*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Sekretariat Jenderal BPK, 1998, *Keuangan Negara dan BPK*, Jakarta.

- Suparmoko, 1986, *Keuangan Negara Dalam Teori Dan Praktek*, Yogyakarta, BPFE.
- Suprayitno dan Agung Sampurna, 1999, *Utang Luar Negeri Indonesia : Argumen, Relevansi Dan Implikasinya Bagi Pembangunan*, Jakarta, Penerbit Djambatan.
- Syamsi, Ibnu, 1994, *Dasar – Dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Jakarta, Rineka Cipta.
- UU No 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah* dan UU No 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah*, CV Eko Jaya, Jakarta, 2004.
- Winardi, 1998, *Kamus Ekonomi (Inggris – Indonesia)*, edisi ke-XVI, Bandung, Mandar Maju.
- WWW.ADB.ORG.STATISTIC, Key indicators 2004.
- WWW.BI.GO.ID, 2005
- WWW.BUMN.GO.ID, 13 September 2005.
- WWW.DEPKEU.GO.ID, 2005.
- WWW.GOOGLE.COM, 2005.
- WWW.GOOGLE.CO.ID, 2005.
- WWW.INFO-RI.COM, 2001.
- WWW.KAU.OR.ID, 1 Juni 2005.
- Yuanita, Diana, dkk, 2001, *Profil Pinjaman Luar Negeri Dan Permasalahannya*, Jakarta, Pusat Pendidikan Dan Kebanksentralan BI.

REALISASI PENGELUARAN APBN 2000 (Dalam Miliar Rupiah)

JENIS PENGELUARAN	2000
L Belanja Pemerintah Pusat	188.391
I. Pengeluaran Rutin	162.577
A. Belanja Pegawai	29.612
i. Gaji dan pension	25.005
ii. Tunjangan beras	1.521
iii. Uang makan / lauk pauk	2.605
iv. Lain-lain belanja pegawai dalam negeri	442
v. Belanja pegawai luar negeri	38
B. Belanja barang	9.604
i. Belanja barang dalam negeri	9.500
ii. Belanja barang luar negeri	104
C. Pembayaran bunga utang	50.068
i. Utang dalam negeri	31.237
ii. Utang luar negeri	18.830
D. Subsidi	62.745
i. Subsidi BBM	53.809
ii. Subsidi non BBM	8.935
Pupuk	
pangan	2.212
Listrik	3.928
bunga kredit program	2.428
Lainnya	366
E. Pengeluaran Rutin Lainnya	10.546
2. Pengeluaran Pembangunan	25.814
A. Pembiayaan Rupiah	8.845
B. Pembiayaan Proyek	16.969
II. Dana Perimbangan	33.074
1. Dana Bagi Hasil	4.268
2. Dana Alokasi Umum	28.806
3. Dana Alokasi Khusus	
III. Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang	
JUMLAH	221.466

Sumber : Nota Perhitungan Anggaran Negara, 2000.

REALISASI PENGELUARAN APBN 2001 (Dalam Miliar Rupiah)

JENIS PENGELUARAN	2001
L. Belanja Pemerintah Pusat	260.508
I. Pengeluaran Rutin	218.923
A. Belanja Pegawai	38.713
i. Gaji dan pension	31.875
ii. Tunjangan beras	1.373
iii. Uang makan / lauk pauk	2.142
iv. Lain-lain belanja pegawai dalam negeri	2.223
v. Belanja pegawai luar negeri	1.098
E. Belanja barang	9.930
i. Belanja barang dalam negeri	9.132
ii. Belanja barang luar negeri	798
C. Pembayaran bunga utang	87.142
i. Utang dalam negeri	58.197
ii. Utang luar negeri	28.945
D. Subsidi	77.443
i. Subsidi BBM	68.380
ii. Subsidi non BBM	9.062
Pupuk	
pangan	2.435
Listrik	4.618
bunga kredit program	1.082
Lainnya	926
E. Pengeluaran Rutin Lainnya	5.693
2. Pengeluaran Pembangunan	41.585
A. Pembiayaan Rupiah	21.370
B. Pembiayaan Proyek	20.214
II. Dana Perimbangan	81.054
1. Dana Bagi Hasil	20.007
2. Dana Alokasi Umum	60.345
3. Dana Alokasi Khusus	700
III. Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang	
JUMLAH	341.562

Sumber : Nota Perhitungan Anggaran Negara, 2001.

REALISASI PENGELUARAN APBN 2002 (Dalam Miliar Rupiah)

JENIS PENGELUARAN	2002
L Belanja Pemerintah Pusat	247.796
1. Pengeluaran Rutin	200.382
A. Belanja Pegawai	42.196
i. Gaji dan pension	34.419
ii. Tunjangan, beras	1.399
iii. Uang makan / lauk pauk	2.824
iv. Lain-lain belanja pegawai dalam negeri	2.001
v. Belanja pegawai luar negeri	1.550
B. Belanja barang	13.898
i. Belanja barang dalam negeri	12.705
ii. Belanja barang luar negeri	1.193
C. Pembayaran bunga utang	91.538
i. Utang dalam negeri	63.213
ii. Utang luar negeri	28.324
D. Subsidi	42.635
i. Subsidi BBM	31.161
ii. Subsidi non BBM	11.473
Pupuk	
pangan	4.696
Listrik	4.102
bunga kredit program	2.474
Lainnya	200
E. Pengeluaran Rutin Lainnya	10.114
2. Pengeluaran Pembangunan	47.414
A. Pembiayaan Rupiah	27.194
B. Pembiayaan Proyek	20.220
II. Dana Perimbangan	94.038
1. Dana Bagi Hasil	24.266
2. Dana Alokasi Umum	69.114
3. Dana Alokasi Khusus	658
III. Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang	3.770
JUMLAH	345.604

Sumber : Nota Perhitungan Anggaran Negara, 2002.

REALISASI PENGELUARAN APBN 2003 (Dalam Miliar Rupiah)

JENIS PENGELUARAN	2003
L Belanja Pemerintah Pusat	253.714
I. Pengeluaran Rutin	188.584
A. Belanja Pegawai	50.240
i. Gaji dan pension	41.436
ii. Tunjangan beras	1.574
iii. Uang makan / lauk pauk	3.459
iv. Lain-lain belanja pegawai dalam negeri	2.230
v. Belanja pegawai luar negeri	1.539
B. Belanja barang	15.427
i. Belanja barang dalam negeri	14.236
ii. Belanja barang luar negeri	1.190
C. Pembayaran bunga utang	81.975
i. Utang dalam negeri	55.180
ii. Utang luar negeri	26.795
D. Subsidi	25.465
i. Subsidi BBM	13.210
ii. Subsidi non BBM	12.225
Pupuk	1.315
pangan	4.696
Listrik	4.519
bunga kredit program	1.644
Lainnya	80
E. Pengeluaran Rutin Lainnya	15.476
2. Pengeluaran Pembangunan	65.129
A. Pembiayaan Rupiah	46.229
B. Pembiayaan Proyek	18.900
II. Dana Perimbangan	107.490
1. Dana Bagi Hasil	27.895
2. Dana Alokasi Umum	76.978
3. Dana Alokasi Khusus	2.616
III. Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang	9.387
JUMLAH	370.591

Sumber : Nota Perhitungan Anggaran Negara, 2003.

REALISASI PENGELUARAN APBN 2004 (Dalam Miliar Rupiah)

JENIS PENGELUARAN	2004
I. Belanja Pemerintah Pusat	255.309
1. Pengeluaran Rutin	184.437
A. Belanja Pegawai	56.738
i. Gaji dan pension	46.383
ii. Tunjangan beras	1.719
iii. Uang makan / lauk pauk	4.432
iv. Lain-lain belanja pegawai dalam negeri	2.694
v. Belanja pegawai luar negeri	1.507
B. Belanja barang	17.279
i. Belanja barang dalam negeri	16.066
ii. Belanja barang luar negeri	1.213
C. Pembayaran bunga utang	65.651
i. Utang dalam negeri	41.275
ii. Utang luar negeri	24.375
D. Subsidi	26.362
i. Subsidi BBM	14.527
ii. Subsidi non BBM	10.995
Pupuk	1.353
pangan	5.255
Listrik	3.363
bunga kredit program	902
Lainnya	121
E. Pengeluaran Rutin Lainnya	18.406
2. Pengeluaran Pembangunan	70.871
A. Pembiayaan Rupiah	5.500
B. Pembiayaan Proyek	20.371
II. Dana Perimbangan	112.186
1. Dana Bagi Hasil	26.927
2. Dana Alokasi Umum	82.130
3. Dana Alokasi Khusus	3.128
III. Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang	6.855
JUMLAH	374.351

Sumber : Nota Perhitungan Anggaran Negara, 2004.

DEFINISI TRANSFER PAYMENT (PEMBAYARAN TRANSFER)

MENURUT BOEDIONO :

Transfer payment adalah pembayaran pada pihak – pihak tertentu yang bukan merupakan balas jasa dari aktivitas produksi yang berpengaruh terhadap peningkatan pengeluaran pemerintah.

MENURUT SUHERMAN ROSYIDI :

Transfer payment bukanlah berasal dari kegiatan produktif sehingga tidak merupakan balas jasa dari sesuatu apapun. *Transfer payment* tidak menciptakan kesempatan kerja, artinya tidak akan seorang penganggur pun yang akan menjadi pekerja (hanya) karena pembayaran transfer. Menurut Rosyidi, *transfer payment* dibagi 3 macam yaitu :

1. Government transfer payment misalnya pembayaran tunjangan untuk para veteran, tunjangan anak dan istri untuk Pegawai Negeri, dan sebagainya.
2. Business transfer payment misalnya utang ragu – ragu dari pihak konsumen pada pihak perusahaan.
3. Interpersonal transfer payment misalnya pembayaran seseorang pada orang lain.

MENURUT WINARDI :

1. *Transfer payment* adalah pembiayaan dalam jumlah besar, yang dilakukan oleh tertentu kepada negara misalnya pembayaran pampasan perang, yang tidak mengakibatkan pertambahan dalam output.

2. *Transfer payment* adalah pembayaran yang dilakukan oleh pemerintah misalnya pembayaran untuk jaminan sosial yang diambilnya dari pajak.

MENURUT EDWARD ALLEN dan BROWNLEE :

Transfer expenditure / Transfer payment adalah pemindahan uang atas barang - barang dan jasa secara cuma – cuma atau tanpa prestasi timbal balik kepada individu atau badan swasta; misalnya subsidi, jaminan sosial, tunjangan pengangguran. *Transfer expenditure* dibagi menjadi 2, yaitu: pemindahan penghasilan yang bersifat pembayaran dengan cuma- cuma yang dianggap penghasilan atau subsidi atau bantuan yang meringankan maupun jaminan sosial oleh si penerima dan pemindahan kekayaan yang merombak susunan kekayaan bagi si penerima.

SIMPULAN :

Transfer payment adalah pembayaran / pemberian cuma-cuma oleh pemerintah pada pihak tertentu dan pemindahan kekayaan yang dianggap penghasilan / subsidi / bantuan yang meringankan bagi si penerima, yang bukan balas jasa dari aktivitas produksi, sehingga tidak mengakibatkan pertambahan output maupun kesempatan kerja.