

# **KEUANGAN NEGARA**

**Dilengkapi Tax Amnesty  
Dilampiri APBN 2015–2016**

**Prof. Dr. H. Ujianto, MS.  
Dr. Srie Hartutie Moehaditoyo, SE., MM.  
Dr. H.M. Amin, MM.**



## Keuangan Negara

Prof. Dr. H. Ujianto, MS.  
Dr. Srie Hartutie Moehaditoyo, SE., MM.  
Dr. H.M. Amin, MM.



Edisi Asli  
Hak Cipta © 2017, Penerbit Indomedia Pustaka  
Gebang No. 59 RT 03RW 44 Wedomartani  
Ngemplak Sleman Yogyakarta 55594  
Telp. : 0274 2830613  
Website : www.indomediapustaka.com  
E-mail : info@indomediapustaka.com

### Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (**tujuh**) tahun dan/atau denda paling banyak **Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)**.
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (**lima**) tahun dan/atau denda paling banyak **Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)**.

## Keuangan Negara

—Surabaya: Mei 2017  
1 jil., 17 x 24 cm, 384 hal.

ISBN: 978-602-6417-18-3

1. Keuangan  
I. Judul  
2. Keuangan Negara  
II. H. Ujianto, MS., Srie Hartutie Moehaditoyo,  
H.M. Amin, MM.

**Hak cipta dilindungi undang-undang.** Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.



## **KATA PENGANTAR**

Buku ini di tulis berdasarkan pengalaman penulis sebagai pengajar, pengalaman mengikuti suatu penelitian dan membaca beberapa literatur.

Penulisan bahan ajar menjadi buku ini tentu mengalami proses penyuntingan yang acapkali terlihat masih belum sempurna.

Kami berharap ada kritik dan saran konstruktif dari pembaca untuk perbaikan buku ini. Kami sampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terbitnya buku ini.

Februari 2016

PENULIS

**Prof. Dr. H. Ujianto, MS.**

**Dr. Srie Hartutie Moehaditoyo, SE., MM.**

**Dr. H.M. Amin, MM.**





# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b>		<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI</b>		<b>v</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b>		<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL</b>		<b>x</b>
<b>BAB 1</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
	1.1 Posisi Keuangan Negara sebagai Ilmu diantara Disiplin Lain	1
	1.2. Pengertian dan Ruang Lingkup Ilmu Keuangan Negara	3
	1.3. Peranan Pemerintah dalam Perekonomian	4
	1.4. Kelemahan-Kelemahan dalam Mekanisme Pasar	7
	1.5. Eksternalitas dan Barang Publik	16
	1.6. Macam Kegiatan Pemerintah	18
<b>BAB 2</b>	<b>KEBIJAKSANAAN EKONOMI DAN KEBIJAKSANAAN FISKAL</b>	<b>19</b>
	2.1. Kebijakan Ekonomi	19
	2.2. Distribusi Pendapatan dan Kekayaan	21
	2.3. Penggunaan Sumber-Sumber Daya Ekonomi Secara Optimal	23
	2.4. Kegiatan dan Pengeluaran Pemerintah selalu Meningkatkan	24
	2.5. Efisiensi Dalam Pengeluaran Negara	27
	2.6. Kebijakan Subsidi	31
	2.7. Pengaruh Subsidi Barang Dengan Jumlah Tertentu (Fixed Quantity Subsidy)	34
	2.7. Klasifikasi dan Pengeluaran Pemerintah	39
<b>BAB 3</b>	<b>KEBIJAKSANAAN FISKAL DAN MONETER</b>	<b>41</b>
	3.1. Asal Mula dari Kebijakan Fiskal	41
	3.2. Lingkup Kebijakan Fiskal	43

3.3.	Macam Kebijakan Fiskal	44
3.4.	Tujuan Kebijakan Fiskal	46
3.5.	Konflik antara Stabilitas dan Kesempatan Kerja	48
3.7.	Tujuan Kebijaksanaan Fiskal	49
3.5.	Konflik antara Stabilitas Harga dan Kesempatan Kerja	50
3.6.	Kebijakan Keuangan Internasional	51
3.7.	Kebijakan Moneter	54
3.8.	Kaitan Antara Kebijaksanaan Fiskal dan Kebijaksanaan Moneter	57
<b>BAB</b>	<b>4 KEBIJAKAN PENGAMPUNAN PAJAK (TAX AMNESTY) DI INDONESIA</b>	<b>59</b>
4.1.	Pengertian Pajak (Tax)	59
4.2.	Unsur Pajak Dan Penggolongan Pajak	60
4.3.	Pengampunan Pajak (Tax Amnesty)	62
4.4.	Capaian Tax Amnesty Dalam Repatriasi Dan Uang Tebusan	68
4.5.	Dampak Dari Kebijakan Tax Amnesty	69
<b>BAB</b>	<b>5 PENGELUARAN PEMERINTAH</b>	<b>73</b>
5.1.	Fungsi Pemerintah	73
5.2.	Kegiatan Dan Pengeluaran Pemerintah Selalu Meningkatkan	81
5.3.	Sebab-Sebab Pengeluaran Pemerintah Makin Meningkatkan	88
5.4.	Klasifikasi Pengeluaran Pemerintah	92
5.5.	Prinsip-Prinsip Pokok Dalam Pengeluaran Pemerintah	100
5.6.	Politik Pengeluaran Pemerintah	109
5.7.	Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Penghidupan Ekonomi	110
<b>BAB</b>	<b>6 PENERIMAAN PEMERINTAH DAN PINJAMAN LUAR NEGERI</b>	<b>115</b>
6.1.	Sumber Daya Ekonomi	115
6.2.	Sumber-Sumber Penerimaan Pemerintah	115
6.3.	Distribusi Beban Pemerintah	117
6.4.	Klasifikasi Penerimaan Pemerintah	119
6.5.	Pinjaman Pemerintah	120

	6.6.	Pinjaman Luar Negeri sebagai Sumber Kapital	121
	6.7.	Pemilihan antara Pinjaman dalam Negeri (Internal Debt) dan Pinjaman Luar Negeri (External Debt)	124
	6.8.	Pinjaman Luar Negeri dan Inflasi	127
	6.9.	Kapasitas untuk Membiayai Pinjaman Luar Negeri Indonesia	128
	6.10.	Macam dan Ciri dari Utang Negara	129
	6.11.	Sumber Pinjaman Negara	131
	6.12.	Masalah Pengeluaran Utang Negara	135
<b>BAB</b>	<b>7</b>	<b>ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA</b>	<b>139</b>
	7.1.	Pengertian Anggaran	139
	7.2.	Kebijaksanaan Anggaran	141
	7.3.	Planning, Programming And Budgeting Systems (PPBS)	153
	Lampiran 7.1	Data APBN 2015 (Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah)	189
	Lampiran 7.2	Data Belanja Negara APBN 2015	189
	Lampiran 7.3	Alokasi Belanja Negara untuk Belanja Publik 2015	190
	Lampiran 7.4	Ringkasan LKPP Unaudited 2015, APBN 2016, dan RAPBN 2016	191
<b>BAB</b>	<b>8</b>	<b>KEUANGAN DAERAH</b>	<b>193</b>
	8.1.	Reformasi Keuangan Daerah	193
	8.2.	Siklus Dan Prinsip-Prinsip Manajemen Keuangan Daerah	207
	8.3.	Reformasi Anggaran Daerah	213
	8.4.	Reformasi Akuntansi Keuangan Daerah	216
<b>BAB</b>	<b>9</b>	<b>PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DAERAH</b>	<b>221</b>
	9.1.	Perencanaan Daerah	222
	9.2.	Anggaran Kinerja	234
	9.3.	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD)	238
	9.4.	Struktur Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD)	246
	9.5.	Prinsip-Prinsip Dan Kebijakan Dalam Penyusunan APBD	259
	9.6.	Penyusunan Kebijakan Umum APBD, Prioritas, Dan Plafon Anggaran Sementara	273

<b>BAB</b>	<b>10</b>	<b>BANK SENTRAL DAN “LENDER OF LAST RESORT”</b>	<b>293</b>
	10.1.	Pengertian dan Posisi Bank Sentral	293
	10.2.	Pengelolaan Likuiditas Industri Perbankan	300
	10.3.	Kesehatan Industri Perbankan	312
<b>BAB</b>	<b>11</b>	<b>KRISIS KEUANGAN DAN DAMPAKNYA TERHADAP SEKTOR PERBANKAN</b>	<b>341</b>
	11.1.	Pengaruh Krisis Terhadap Sektor Keuangan	327
	11.2.	Pinjaman Komersial Luar Negeri Sebagai Pangkal Rentannya Perekonomian	336
	11.3.	Pengaruh Krisis Nilai Tukar Terhadap Kinerja Perbankan	343
	11.4.	Perkembangan Sektor Perbankan	349
		<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>357</b>
		<b>GLOSARIUM</b>	<b>361</b>
		<b>INDEKS</b>	<b>369</b>



## DAFTAR GAMBAR DAN TABEL

<b>Gambar 1.1</b>	Pasar Barang Privat	8
<b>Gambar 1.2</b>	Pasar Barang Publik	9
<b>Gambar 1.3</b>	Pasar Monopoli	13
<b>Gambar 1.4</b>	Underemployment : Equilibrium	15
<b>Gambar 2.1</b>	Perhitungan Subsidi oleh Pemerintah	32
<b>Gambar 2.2</b>	Dampak Subsidi terhadap Konsumsi Pribadi	34
<b>Gambar 2.3</b>	Dampak Subsidi terhadap Total Konsumsi	36
<b>Gambar 2.4</b>	Over Consumption	36
<b>Gambar 2.5</b>	Under Consumption	37
<b>Gambar 3.1</b>	Kurva Philips	43
<b>Gambar 3.2</b>	Lingkup Fiscal Policy dan Fiseale Politick	48
<b>Gambar 3.3</b>	Hubungan Stabilitas Harga dengan Kesempatan Kerja	51
<b>Gambar 5.1</b>	Hukum Wagner, Dinyatakan dalam Persentase GNP dalam Kaitannya dengan Penyediaan Barang-Barang Swasta.	83
<b>Gambar 5.2</b>	Hukum Wagner, dinyatakan dalam Persentase GNP dalam kaitannya dengan waktu.	84
<b>Gambar 5.3</b>	Perkembangan Pengeluaran, Penerimaan Pemerintah Inggris (1890-permulaan 1960-an).	86
<b>Gambar 8.1</b>	Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Keuangan Daerah	196
<b>Gambar 8.2</b>	Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah	208
<b>Gambar 9.1</b>	Skema Perencanaan Model Ideal	224
<b>Gambar 9.2</b>	Alur Perencanaan dan Penganggaran	230
<b>Gambar 9.3</b>	Penyusunan KUA dan PPAS	274
<b>Gambar 9.4</b>	Pedoman penyusunan rancangan KUA	275
<b>Gambar 9.5</b>	Proses Penyusunan KUA	276
<b>Gambar 9.6</b>	Perbedaan Substansi Penyusunan KUA & PPAS antara Kepmendagri No. 29/2002 dengan Permendagri No. 13/2006	278
<b>Gambar 9.7</b>	Hubungan antara asumsi makro dengan kebijakan umum	279
<b>Gambar 10.1</b>	Proses Kliring Elektronik	311
<b>Gambar 11.1</b>	Posisi Pinjaman Luar Negeri	333

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel</b>	<b>9.1</b>	Format kinerja	224
<b>Tabel</b>	<b>9.2</b>	Proyeksi pendapatan, belanja dan penerimaan daerah	230
<b>Tabel</b>	<b>9.3</b>	format rencana kerja	274
<b>Tabel</b>	<b>9.4</b>	Hubungan Program Dan Kegiatan	275
<b>Tabel</b>	<b>9.5</b>	hubungan RKPD dan RPJMD	276
<b>Tabel</b>	<b>9.6</b>	Matrik prioritas PAS	278
<b>Tabel</b>	<b>9.7</b>	plafon anggaran menurut organisasi	279
<b>Tabel</b>	<b>10.1</b>	Penilaian Kesehatan Bank	315
<b>Tabel</b>	<b>10.2</b>	Diskripsi berbagai situasi	324
<b>Tabel</b>	<b>11.1</b>	Perbandingan Jumlah Uang Kartal dan Simpanan Masyarakat di Indonesia, Tahun 1996 - 2001	333
<b>Tabel</b>	<b>11.2</b>	Perbandingan Pinjaman Luar Negeri Indonesia Menurut Kelompok Peminjam Terhadap Total Pinjaman Luar Negeri Indonesia	339
<b>Tabel</b>	<b>11.3</b>	pertumbuhan pinjaman luar negeri Indonesia menurut sumber kelompok peminjam (dalam persen)	340
<b>Tabel</b>	<b>11.4</b>	perbandingan LIBOR dengan suku bunga kredit domestik (dalam persen/tahun)	341
<b>Tabel</b>	<b>11.5</b>	Perbandingan Pinjaman Luar Negeri Indonesia Menurut Kelompok Peminjam terhadap PDB	342
<b>Tabel</b>	<b>11.6</b>	Penyaluran Kredit di Indonesia, 1993-1996.	344
<b>Tabel</b>	<b>11.7</b>	Perbandingan Non Performing Loans (NPL) Sektor Properti Terhadap Total Penyaluran Kredit di Indonesia 1993-1997	345
<b>Tabel</b>	<b>11.8</b>	Posisi Utang Luar Negeri Sektor Perbankan di Indonesia per Februari 1998	345
<b>Tabel</b>	<b>11.9</b>	Posisi Kredit Perbankan di Indonesia (dalam miliar rupiah)	346
<b>Tabel</b>	<b>11.10</b>	Bunga Kredit Investasi dan Suku Bunga Deposito Jangka Waktu 1 Bulan di Indonesia, Tahun 1997-1999 (dalam persen per tahun)	348
<b>Tabel</b>	<b>11.11</b>	Kondisi Sektor Perbankan Di Indonesia Bulan Jum 1997	350
<b>Tabel</b>	<b>11.12</b>	Kondisi Sektor Perbankan di Indonesia bulan Desember 1997	351
<b>Tabel</b>	<b>11.13</b>	Kondisi Sektor Perbankan di Indonesia bulan Juni 1998	352
<b>Tabel</b>	<b>11.14</b>	Kondisi Sektor Perbankan Bulan September 1998	352
<b>Tabel</b>	<b>11.15</b>	Kondisi Sektor Perbankan Di Indonesia Bulan Desember 1998	353
<b>Tabel</b>	<b>11.16</b>	Kondisi Sektor Perbankan Di Indonesia Bulan Juni 1999	354
<b>Tabel</b>	<b>11.17</b>	Kondisi Sektor Perbankan Di Indonesia Bulan September 1999	354
<b>Tabel</b>	<b>11.18</b>	Kondisi Sektor Perbankan Di Indonesia Bulan Desember 1999	355
<b>Tabel</b>	<b>11.19</b>	Kondisi sektor perbankan di Indonesia bulan Juni 2000	355
<b>Tabel</b>	<b>11.20</b>	Kondisi Sektor Perbankan di Indonesia bulan Desember 2000	356



# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 POSISI KEUANGAN NEGARA SEBAGAI ILMU DIANTARA DISIPLIN LAIN

---

Negara adalah suatu istilah dalam ilmu hukum, baik hukum privat maupun hukum publik. Keuangan negara mempunyai kaitan dengan lembaga-lembaga kenegaraan seperti pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, dan lain-lain mengenai hubungan antara wewenang dan pertanggungjawaban. Keuangan negara mempunyai kaitan dengan hukum tata negara yaitu tentang penyusunan anggaran, cara penetapan pajak, pemungutan pajak, aspek penggunaan sumber penerimaan pemerintah yang termasuk dalam ilmu keuangan negara, semuanya merupakan aspek hukum tata negara. Hal ini jelas bahwa ilmu keuangan negara mempunyai kaitan erat dengan hukum tata pemerintahan beserta bagian-bagiannya. Pajak sebagai sumber utama penerimaan negara mempunyai kaitan yang erat dengan hukum pajak, Hukum perbendaharaan negara, merupakan bagian hukum tata negara yang tidak dapat dipisahkan dengan keuangan negara.

Negara, pemerintah, departemen-departemen, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Perwakilan Rakyat, dan lembaga kenegaraan lain merupakan lembaga-lembaga resmi yang menjadi objek penyelidikan hukum (khususnya hukum tata negara dan hukum tata usaha) sekaligus juga menjadi objek ilmu politik. Pembagian tugas dan wewenang lembaga-lembaga tersebut merupakan soal pembagian kekuasaan. Pembagian kekuasaan, penggunaan dan pengawasan kekuasaan juga merupakan objek ilmu politik. Penentuan budget, pembagian atau alokasi budget antar departemental, antar lembaga resmi dalam aspek tertentu adalah merupakan ranah ilmu politik. Demikian juga dengan penarikan pajak, pinjaman dalam dan luar negeri, penanaman modal dalam negeri dan asing adalah urusan politik pemerintahan. Sentra-lisasi dan desentralisasi pemerintahan, pembagian

wewenang antara pusat dan daerah semuanya mempunyai kaitan erat dengan ilmu politik dan ilmu hukum. Undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah persoalan ilmu politik dan ilmu hukum. Dalam konteks dan kontens seperti itu, ilmu keuangan Negara memiliki keterkaitan yang erat baik secara teknis metodologis maupun substansi objek kajian dengan ilmu politik. Jika ilmu politik lebih condong pada pembahasan tentang “siapa memiliki kewenangan apa” maka keuangan Negara cenderung mempelajari bagaimana dampak langsung maupun tidak langsung dari kewenangan itu terhadap persoalan-persoalan budget dan sekitarnya.

Dilihat dari perspektif ilmu ekonomi, ilmu keuangan negara merupakan bagian dari ilmu ekonomi yang membahas tentang kebijakan Negara dibidang ekonomi. Secara khusus ilmu keuangan negara mempunyai tiga tugas, yaitu:

- a. Tugas analistis, yaitu tugas untuk menganalisis gejala ekonomi yang timbul di masyarakat akibat kebijakan pemerintah dibidang ekonomi.
- b. Tugas normatif, yaitu tugas yang mempelajari bagaimana pemerintah dapat mengambil kebijakan dan tindakan dibidang ekonomi dengan sebaik-baiknya, sehingga tercipta optimalisasi, efisiensi dan dampak kebijakan yang positif bagi Negara dan masyarakat.
- c. Tugas historis deskriptif, yaitu tugas untuk mempelajari keadaan yang berlainan dari rumah tangga negara di beberapa tempat (deskriptif) dan pada beberapa waktu yang lalu (historis) dengan cara melakukan best practices ataupun benchmarking terhadap pengelolaan keuangan Negara di tempat lain dengan tujuan kita dapat mengembangkan ilmu keuangan Negara yang lebih baik (*besondere finanzwissenschaft*). Sedangkan ilmu keuangan negara yang menyelidiki hubungan satu sama lain dari gejala-gejala dalam masyarakat yang terjadi karena tindakan-tindakan pemerintah dalam bidang *financiering* dinamakan *algemeine finanzwis-senschaft*.

Perbedaan pokok cara berpikir antara rumah tangga perusahaan dan rumah tangga Negara adalah bahwa di dalam rumah tangga perusahaan yang paling utama diperhatikan terlebih dahulu adalah penghasilan; baru setelah penghasilan diketahui, perusahaan mengalokasikan untuk apa saja penghasilan itu digunakan agar terjadi optimalisasi dan efisiensi yang tinggi. Sedangkan dalam rumah tangga negara yang terutama adalah Negara perlu mengetahui berapa pengeluaran agregat per tahun, agar semua urusan Negara, termasuk kepentingan umum dapat dilaksanakan sesuai standar yang telah ditetapkan,

dan barulah kemudian dihitung dan ditetapkan sumber pembiayaannya dan cara memperolehnya.

## 1.2. PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP ILMU KEUANGAN NEGARA

---

Sebelum membahas lebih dalam tentang Ilmu Keuangan Negara, lebih dahulu dilihat beberapa pengertian dari ilmu keuangan negara itu sendiri menurut beberapa ahli, antara lain:

**Menurut Soetrisno PH, dalam buku Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara:**

Ilmu keuangan negara adalah ilmu yang mempelajari atau menelaah tentang pengeluaran dan penerimaan yang dilakukan oleh pemerintah dan negara.

**Menurut Encyclopedia International:**

Ilmu keuangan negara adalah ilmu yang mempelajari tentang hal-hal yang berhubungan dengan bagaimana cara pemerintah mendapatkan dan menggunakan uang. Hal tersebut meliputi fungsi-fungsi pengeluaran, pengumpulan, penerimaan, dan pinjaman yang dilakukan oleh negara, atau pemerintah .

**Menurut Richard A. Musgrave, dalam buku A Theory of Public Finance**

Ilmu keuangan negara secara tradisional adalah ilmu yang mempelajari tentang masalah-masalah kompleks yang berkaitan dengan pemasukan dan pengeluaran pemerintah.

**Menurut Buchanan, dalam buku Principles of Public Finance**

Ilmu keuangan negara (secara lebih spesifik) adalah ilmu yang mempelajari tentang aktivitas-aktivitas ekonomi pemerintah sebagai unit.

**Menurut Carl C. Plehm, dalam buku Public Finance**

Ilmu keuangan negara adalah ilmu yang mempelajari tentang penggunaan dana-dana oleh pemerintah untuk memenuhi pembayaran kegiatan pemerintah.

Menurut Suparmoko, dalam Keuangan Negara, dalam Teori dan Praktik Ilmu keuangan negara adalah bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari

tentang kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi terutama mengenai penerimaan dan pengeluarannya beserta dengan pengaruh-pengaruhnya di dalam perekonomian tersebut.

Ruang lingkup studi tentang ilmu keuangan negara meliputi:

- Pengeluaran negara; mekanisme pengeluaran Negara melalui mana pemerintah mengembangkan jalannya keuangan dalam perekonomian yang sesuai dengan pola permintaan dan penawaran. Dalam melaksanakan fungsinya negara tidak hanya menggunakan uang, tetapi juga meliputi sumber daya ekonomi lainnya, termasuk penggunaan sumber daya manusia, alam, peralatan, modal, serta barang-barang jasa lainnya.
- Penerimaan negara; membahas tentang beberapa sumber dari mana negara memperoleh pendapatan/dana untuk membiayai pengeluaran Negara.
- Administrasi negara; menyangkut semua kegiatan keuangan termasuk segala permasalahan tentang administrasi keuangan Negara.
- Stabilisasi dan pertumbuhan; membahas mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi pemerintah dalam suatu saat dan situasi tertentu.

Di samping hal di atas, keuangan negara juga membahas tentang berbagai pengaruh dari anggaran penerimaan dan belanja negara terhadap perekonomian, terutama pengaruhnya terhadap pencapaian tujuan kegiatan ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga-harga, distribusi pendapatan yang lebih merata, dan juga peningkatan efisiensi serta penciptaan kesempatan kerja. Jadi, ilmu keuangan negara merupakan suatu studi tentang apa yang seharusnya dilakukan Negara dibidang ekonomi atau merupakan bagian dari disiplin ilmu ekonomi normatif. Misalnya, kita ingin mencapai tujuan-tujuan tertentu seperti pertumbuhan ekonomi atau distribusi penghasilan yang lebih merata, maka kita harus menentukan suatu kebijaksanaan yang harus kita jalankan dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut.

### **1.3. PERANAN PEMERINTAH DALAM PEREKONOMIAN**

---

Tujuan pembangunan ekonomi adalah untuk mencapai tingkat kesejahteraan/kemakmuran yang lebih tinggi. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah dapat ikut campur secara aktif maupun secara pasif.

Dalam sistem perekonomian yang menganut paham liberalisme atau kapitalisme dalam bentuk yang murni, menghendaki adanya kebebasan individu yang mutlak dan tidak dibenarkan pengaturan ekonomi oleh pemerintah kecuali dalam hal-hal yang tidak diatur sendiri oleh para individu ataupun oleh dunia usaha.

Menurut kaum klasik, yang dimotori oleh Adam Smith, pemerintah memiliki tiga fungsi, yaitu dalam bidang pertahanan dan keamanan, keadilan sosial (tertib hukum), dan pekerjaan umum (sosial). Kegiatan-kegiatan semacam ini tidak pernah menarik perhatian para individu maupun dunia usaha baik secara bersama-sama atau secara sendiri untuk mengusahakannya. Hal ini disebabkan oleh berbagai keuntungan yang timbul dari usaha tersebut bagi individu yang bersangkutan boleh dikatakan tidak ada bahkan sering pengeluaran-pengeluarannya jauh lebih besar dari pada penerimaan-nya.

Di samping itu, kaum klasik mengatakan bahwa yang penting bagi pemerintah adalah tidak mengerjakan berbagai aktivitas yang dikerjakan oleh para individu, apakah itu baik atau buruk, hendaknya pemerintah mengerjakan aktivitas-aktivitas yang sama sekali tidak pernah dikerjakan oleh individu (sektor swasta) baik secara perorangan maupun bersama-sama. Dengan lain kata menurut Adam Smith perlu adanya pembagian tugas dan peran yang jelas antara pemerintah, dunia usaha, dan rumah tangga masyarakat. Dengan cara demikian maka kemakmuran akan dapat diwujudkan.

John Stuart Mill mengatakan, bahwa kehidupan perusahaan lebih baik dijalankan oleh sektor swasta yang memang sudah tertarik untuk mengusahakannya dan membiarkan usaha-usaha tersebut tanpa ada campur tangan pemerintah, hanya saja memang ada beberapa pengecualiannya. Ia mempertahankan pendapatnya dengan mengajukan beberapa alasan, yaitu:

- a. Bahwa campur tangan pemerintah membatasi adanya kebebasan individu walaupun peranan pemerintah dalam memelihara perdamaian dan melindungi para individu atas serangan dari luar maupun dari dalam tetap dibutuhkan.
- b. Para individu adalah subjek yang paling tertarik atas masalah-masalahnya sendiri, sehingga mereka lebih termotivasi untuk menyelesaikan urusannya itu daripada pihak lain, termasuk pemerintah.
- c. Pemerintah adalah inferior dalam hal mengusahakan industri maupun perdagangan dibanding dengan kalau usaha-usaha itu dijalankan oleh

swasta. Pemerintah lebih baik fokus pada urusan publik yang tidak terjangkau oleh swasta.

- d. Orang/individu akan menambah kepercayaan terhadap dirinya sendiri apabila orang tersebut mengerjakan pekerjaan-pekerjaan demi kepentingannya sendiri daripada selalu diintervensi oleh pemerintah.

Atas dasar uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dengan kebebasan bertindak dan berusaha untuk memenuhi kebutuhan sendiri sesuai dengan apa yang diinginkan, diharapkan individu dan swasta akan dapat mencapai kehidupan yang lebih baik. Apabila kebutuhan semua orang telah dipenuhi, maka masyarakat dalam negara yang bersangkutan dengan sendirinya juga akan merasa makmur.

Namun di lain pihak dengan melihat adanya kelemahan dan bahaya yang ditimbulkan oleh sistem kapitalisme, maka timbullah aliran/paham yang lain yaitu disebut dengan sistem sosialis. Kelemahan sistem kapitalis jika dibiarkan dapat membawa kehidupan ke arah kehancuran. Karena kebebasan yang mutlak dari setiap individu akan menimbulkan banyak pertentangan kepentingan di antara para individu itu sendiri. Sebagai akibatnya, golongan ekonomi kuat akan terus-menerus mendesak golongan ekonomi lemah, sehingga dapat menciptakan kesenjangan sosial-ekonomi yang makin lebar yang pada akhirnya akan mengerem pertumbuhan ekonomi itu sendiri serta berpeluang menciptakan instabilitas yang tidak menguntungkan pembangunan ekonomi secara keseluruhan.

Sistem sosialisme dalam bentuknya yang murni menghendaki dihapuskannya kebebasan individu dan pengaturan kehidupan ekonomi harus dipegang oleh pemerintah sebagai organisasi/lembaga yang mewakili para individu tadi. Pengaturan kehidupan ekonomi dimaksudkan adalah mengatur perencanaan dan penggunaan faktor-faktor produksi, melaksanakan kegiatan produksi, dan mengatur distribusi barang-barang konsumsi, mengatur pendidikan serta kesehatan, dan berbagai urusan public lainnya, sehingga tercipta keteraturan yang lebih baik dan mengurangi konflik kepentingan di dalam masyarakat.

Kritik yang diberikan terhadap sistem sosialis adalah bahwa dengan dihapuskannya kebebasan individu akan mengurangi hak asasi manusia dan juga mengurangi inisiatif individu. Dengan cara demikian ada kemungkinan bahwa berbagai kebijaksanaan yang dibuat oleh pemerintah akan merupakan kebijaksanaan yang dipaksakan, dan dalam jangka panjang akan menjadi beban bagi negara. Meningkatnya ketergantungan individu terhadap Negara akan

menjadi beban yang tinggi bagi Negara, sekaligus menurunkan produktivitas kerja masing-masing individu.

Perkembangan ekonomi dewasa ini, tentu akan mempengaruhi aliran/paham tersebut di atas, sehingga pada pertengahan abad ke-20 tidak ada lagi pemerintah atau Negara yang menerapkan sistem ekonomi ekstrem yang murni. Negara-negara yang semula menganut sistem kapitalis murni mulai memandang perlunya peranan (campur tangan) pemerintah dalam perekonomian, sedangkan negara-negara yang semula menganut sistem sosialis murni mulai memandang dan menghargai kepentingan-kepentingan dan inisiatif-inisiatif individu. Jadi sistem ekonomi yang berlaku di dunia pada abad sekarang ini sudah tidak ada yang murni lagi, karena telah dirasakan berbagai kekurangan dari sistem ekonomi ekstrem yang murni tersebut. Akibatnya, sering dikatakan bahwa sistem perekonomian yang ada di sebagian besar negara di dunia sekarang ini, merupakan sistem perekonomian yang bersifat campuran. Mengenai mana yang dapat dikatakan lebih bersifat sosialis atau kapitalis hanya tergantung pada derajat atau sampai seberapa jauh peranan pemerintah di dalam perekonomian negara yang bersangkutan. Khususnya untuk Indonesia, sistem perekonomian yang dianut adalah berdasarkan pada keselarasan, keserasian, dan keseimbangan hubungan antara individu dan masyarakat yang lahir dari kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Jadi, bukannya menggabungkan hal-hal yang baik dari sistem kapitalis dengan hal-hal yang baik dalam sistem sosialis, walaupun dalam bentuknya yang nyata sistem perekonomian Indonesia mirip dengan sistem ekonomi campuran.

#### 1.4. KELEMAHAN-KELEMAHAN DALAM MEKANISME PASAR

---

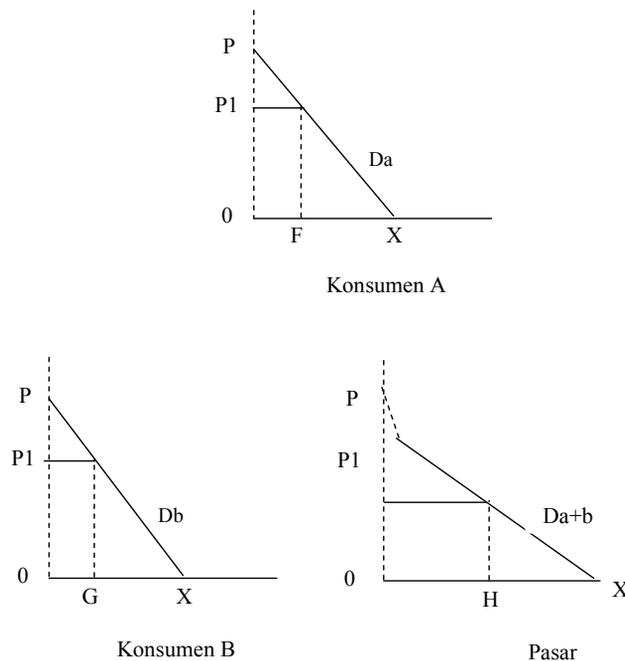
Berdasarkan uraian-uraian di atas tampak bahwa pemerintah semakin perlu ikut campur tangan dalam kegiatan-kegiatan ekonomi, karena mekanisme pasar yang dianut dalam sistem kapitalis yang murni memiliki beberapa kelemahan. Pada dasarnya kelemahan-kelemahan tersebut timbul karena:

**a. Adanya Barang-barang Kolektif (*Collective Goods*)**

Barang-barang kolektif atau disebut pula barang publik (*public goods*) adalah barang-barang dan jasa-jasa yang secara sederhana tidak dapat disediakan melalui jual-beli di pasar. Barang-barang dan jasa-jasa ini tidak

boleh tidak harus disediakan bagi orang-orang sebagai suatu keseluruhan dan bukannya disediakan bagi orang-orang secara individu. Ini adalah prinsip *non-rivalry* (tidak bersaing). Konsumsi seseorang tidak akan mengurangi tersedianya barang atau jasa itu bagi seseorang atau sekelompok orang lain untuk turut mengkonsumsinya. Ini berbeda dengan apa yang disebut dengan barang privat (*private goods*), di mana untuk jenis barang ini bila seseorang telah mengkonsumsinya, maka ketersediaan barang tersebut bagi orang lain akan berkurang. Dalam hal ini *rivalry principle* berlaku.

Guna memperjelas pengertian kita tentang “barang publik” dan “barang privat kita lihat Gambar 1.1 yang melukiskan bagaimana bentuk permintaan agregat (*aggregate demand*) dan masing-masing jenis barang itu, kemudian kita hadapkan dengan kurva penawaran agregat untuk masing-masing barang guna menentukan tingkat harga barang tersebut.

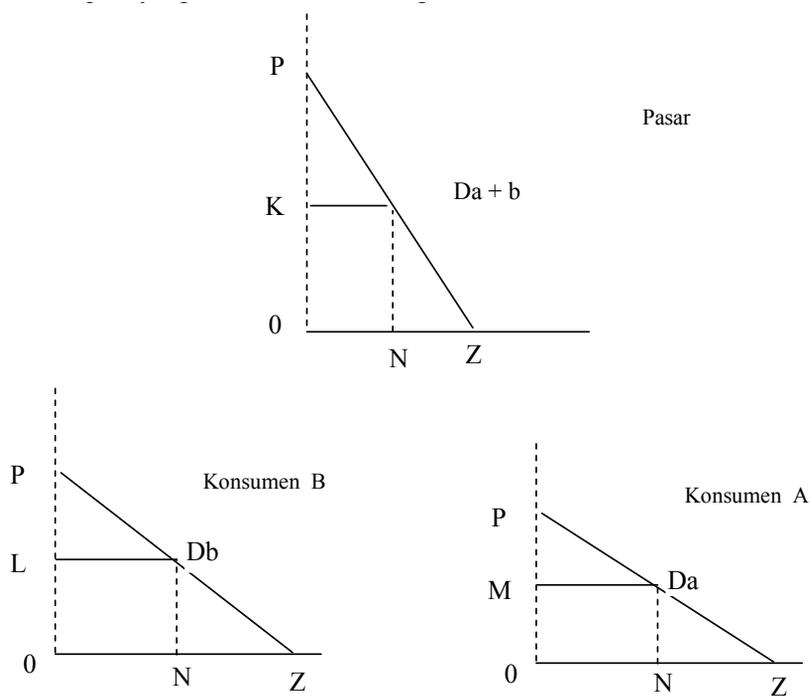


**Gambar 1.1** Pasar Barang Privat

Kita mulai dengan barang privat X dan hanya ada dua orang konsumen, katakan konsumen A dan B yang masing-masing mempunyai skala permintaan sendiri (gambar di atas). Skala permintaan konsumen A

ditunjukkan oleh kurva permintaan  $D_a$ , dan skala permintaan konsumen B ditunjukkan oleh kurva  $D_b$ . Kurva permintaan agregat atau kurva permintaan pasar  $D_a + b$  merupakan penjumlahan secara horizontal kurva permintaan  $D_a$  dan  $D_b$ . Tingkat harga barang X setinggi  $P_1$  ditentukan oleh perpotongan antara kurva permintaan agregat  $D_a + b$  dan kurva penawaran agregat  $S$ . Tingkat harga  $P_1$  juga dihadapi oleh konsumen A, maupun konsumen B, sehingga konsumen A membeli barang X sebanyak  $OF$  dan konsumen B membeli barang X sebanyak  $OG$ . di mana  $OF + OG = OH$  yaitu jumlah yang diperjual belikan di pasar.

Sekarang kita perhatikan Gambar 1.2 yang melukiskan permintaan dan penawaran akan barang publik Z.



**Gambar 1.2** Pasar Barang Publik

Juga dianggap hanya ada dua orang konsumen A dan B dengan kurva permintaan masing-masing  $P_a$  dan  $P_b$  serta kurva permintaan pasar  $D_a + b$  merupakan penjumlahan vertikal antara  $D_a$  dan  $D_b$ . Dalam hal ini kita

menganggap pula bahwa konsumen bersedia memberitahukan guna batas dari rupiah yang terakhir untuk barang publik Z tersebut. Untuk barang publik, karena konsumsi A tidak mengurangi tersedianya barang-barang Z itu bagi B, maka dengan jumlah barang Z yang sama sebanyak ON, nilai atau harga yang diberikannya di pasar adalah jumlah antara nilai yang diberikan si A dan si B; masing-masing adalah OM dan OL di mana  $OM + OL = OK$ , di mana OK adalah nilai yang seharusnya terjadi di pasar.

Ciri lain dan barang publik adalah penyediaannya tidak dapat dibatasi pada orang yang bersedia membayarnya saja (*non-exclusion*). Barang-barang dan jasa-jasa yang demikian itu tidak dapat ditarik dari konsumen apabila ada sebagian orang/individu yang menolak untuk membayarnya.

Sebagai contoh, adalah pertahanan nasional. Keamanan yang ditimbulkan karena adanya angkatan bersenjata kita, dinikmati oleh seluruh penduduk negara kita. Semua menerima perlindungan yang sama dan angkatan bersenjata kita apakah mereka itu bersedia untuk membayar ataupun tidak bersedia membayar terhadap jasa yang diberikan oleh angkatan bersenjata. Bukanlah suatu cara yang dapat memisahkan antara mereka yang bersedia untuk membayar dan yang tidak bersedia untuk membayar jasa-jasa yang diberikan oleh adanya angkatan bersenjata tersebut.

Dalam hal-hal yang bersifat pribadi seperti barang privat, kesulitan seperti di atas itu tidak mungkin terjadi. Jika seseorang menyukai sesuatu barang atau jasa sedangkan orang yang lain tidak menginginkannya, maka orang yang pertama akan membayarnya dan menerima barang atau jasa yang dikehendakinya, sedangkan orang yang kedua tadi tidak akan membayar dan tidak menerima apa-apa. Untuk barang privat ini jika ada seseorang yang tidak mau melakukan pembayaran tetapi menginginkan suatu barang atau jasa maka dengan mudah si penjual barang atau jasa itu akan menolaknya. Jadi, dalam hal barang privat ini dikenal apa yang disebut dengan *exclusion principle* yaitu suatu prinsip yang mengatakan bahwa seseorang yang tidak bersedia melakukan pembayaran dapat dikecualikan atau dikeluarkan dan penggunaan/pemanfaatan barang/jasa tersebut.

Tidak semua barang yang disediakan bagi semua orang secara bersama-sama disebut sebagai barang publik. Dalam beberapa hal

*exclusion principle* itu diterapkan juga untuk barang jenis ini yaitu dalam hal pendidikan misalnya. Pendidikan disediakan oleh pemerintah bagi semua anggota masyarakat tetapi hanya orang-orang yang bersedia membayarnya diperkenankan untuk memanfaatkan jasa-jasa pendidikan yang diberikan oleh pemerintah tersebut. Perkecualian yang terjadi tetap ada ialah bagi mereka yang tidak sanggup membayar atau tidak mau membayar tetapi mereka ini diizinkan untuk menggunakan jasa-jasa yang disediakan oleh pendidikan tadi. Hal ini kemungkinan karena mereka sangat cakap dan pandai sehingga mendapatkan perlakuan istimewa dari pemerintah. Jadi, di sini pemerintah bermaksud untuk mengalokasikan faktor-faktor produksi pada penggunaan yang lebih efisien, walaupun sebenarnya kebutuhan-kebutuhan itu dapat dipenuhi melalui pasar dan kegiatan pendidikan itu diserahkan kepada swasta. Hal ini karena konsumen akan menggunakan uangnya membeli barang-barang atau jasa-jasa lain yang dianggap oleh pemerintah kurang pokok dan kurang penting, sehingga perlu campur tangan pemerintah untuk mengarahkan konsumsi para individu kepada konsumsi yang penting dan untuk kepentingan orang banyak. Kebutuhan-kebutuhan semacam itu disebut dengan *merit wants*. Sedangkan barang yang bersifat sebagai barang publik dan pemanfaatannya tidak dapat mengeluarkan seseorang yang tidak bersedia membayarnya tadi digunakan untuk memenuhi kebutuhan yang disebut dengan *social wants*.

Jadi, karena swasta tidak tertarik untuk menghasilkan barang kolektif/ barang publik berhubung sulit untuk menarik keuntungan maka pemerintahlah yang akan mengusahakannya demi memenuhi kebutuhan masyarakat, karena memang barang-barang publik itu sangat diperlukan masyarakat.

**b. Perbedaan Biaya Privat dan Biaya Sosial, serta Manfaat Privat dan Manfaat Sosial**

Pada umumnya, dalam perekonomian sering persaingan sempurna merupakan suatu alat yang dapat memaksimalkan keuntungan bagi produsen, di samping memaksimalkan kepuasan bagi konsumen melalui penentuan harga barang-barang dan jasa-jasa. Jadi, harga itu merupakan suatu alat yang digunakan untuk merencanakan hubungan antara biaya dan manfaat yang diperoleh.

Bagi seseorang produsen swasta, dalam hal-hal tertentu, tidak harus membayar semua biaya yang terjadi dalam perekonomian yang timbul karena kegiatannya, dan di lain pihak mungkin sekali tidak dapat menarik seluruh keuntungan/manfaat yang timbul dan usaha yang sama. Harga-harga yang digunakannya dalam mengambil keputusan tidak benar-benar mencerminkan nilai yang ditimbulkannya dalam perekonomian karena kegiatannya itu. Sehingga akhirnya keputusan swasta yang didasarkan atas harga-harga tersebut tidak akan dapat mencapai tujuan masyarakat secara maksimal. Perbedaan ini sering disebabkan oleh adanya *external economies* dan *external diseconomies*. Contoh yang dapat kita ambil seperti dalam pendidikan. Bila kita mendidik anak kita dengan baik, maka hasilnya bukan hanya kita sendiri yang menikmatinya tetapi juga masyarakat secara keseluruhan. Demikian pula sebaliknya kalau kita tidak mau mendidik anak kita. Karena masalah *external economies* dan *external diseconomies* ini tidak diperhitungkan secara langsung dalam biaya dan hasil produksi, maka masalah biaya sosial dan manfaat sosial yang timbul karenanya harus ditangani oleh pemerintah. Sebagai contoh, apabila didirikan sebuah pabrik penyamakan kulit. Perusahaan ini hanya cenderung untuk menghitung biaya yang benar-benar dikeluarkan seperti bahan dasar kulit, tenaga kerja, sewa mesin, gudang, penyusutan, dan sebagainya tanpa memperhitungkan pengorbanan masyarakat akibat adanya limbah berupa bau busuk yang ditimbulkan oleh pabrik penyamakan kulit tersebut. Untuk itu, pemerintah harus ikut campur tangan guna melindungi masyarakat dan pencemaran lingkungan karena adanya usaha penyamakan kulit tersebut (pencemaran lingkungan).

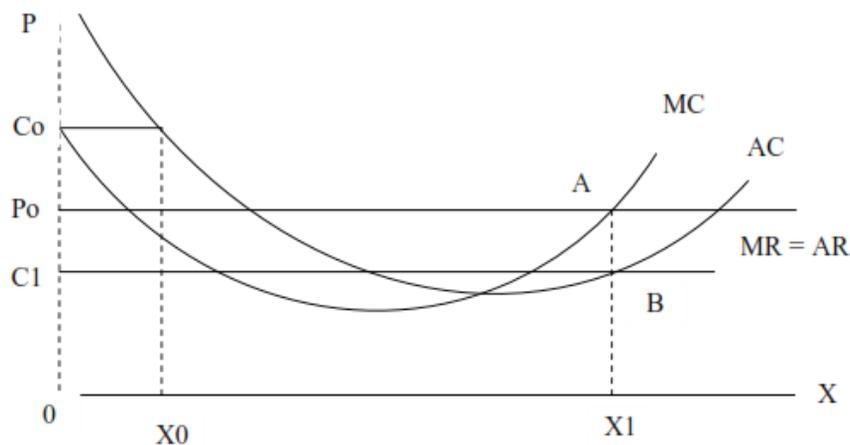
**c. Adanya Risiko yang Sangat Besar**

Semua orang sebagai individu maupun bersama-sama selalu berusaha untuk menekan risiko yang mungkin terjadi sekecil mungkin. Dalam kenyataan, masing-masing kegiatan/usaha memiliki risiko sendiri-sendiri, ada yang risikonya ringan tetapi ada pula yang sangat berat. Biasanya usaha-usaha/kegiatan-kegiatan yang mempunyai risiko yang sangat besar tidak akan dijalankan oleh swasta. Misalnya, untuk mendirikan sumber tenaga atom atau tenaga nuklir sebagai sumber tenaga listrik, diperlukan biaya penelitian yang sangat besar dan waktu yang lama untuk dapat memungut hasil/manfaatnya. Pemanfaatan dan usaha itu, tidak mungkin

dimonopoli oleh orang yang mengusahakannya, tetapi biasanya dinikmati oleh seluruh anggota masyarakat, sudah tentu pihak swasta tidak mau menanggung risiko kegiatan itu. Karena itu pemerintahlah yang paling cocok untuk mengusahakannya, berhubung kegiatan atau usaha tersebut sangat diperlukan bagi masyarakat secara keseluruhan.

**d. Sifat-sifat Monopoli**

Banyak usaha tertentu yang sebaiknya diusahakan secara monopoli; artinya benar-benar organisasi yang menghasilkan barang-barang dan atau jasa-jasa untuk kepentingan masyarakat. Jenis-jenis usaha ini mempunyai sifat-sifat tertentu yaitu biaya rata-ratanya (*average cost*) selalu meningkat dengan makin banyaknya barang atau jasa yang dihasilkan (*decreasing cost activities*). Dalam Gambar 1.3 tampak bahwa produsen barang X harus menghasilkan barang X dalam jumlah yang sangat besar. Di sini biaya rata-rata terus menurun, sehingga kurva biaya marginal selalu berada di bawah kurva biaya rata-rata sampai dengan jumlah output tertentu. Perusahaan ini akan menghasilkan dengan rugi pada output  $OX_0$  sebab harga jual barang tersebut  $OP_0$  akan lebih rendah dari pada biaya rata-rata  $OC_0$ , Walaupun pada saat itu biaya marginal (MC) sama dengan penerimaan marginal (MR).

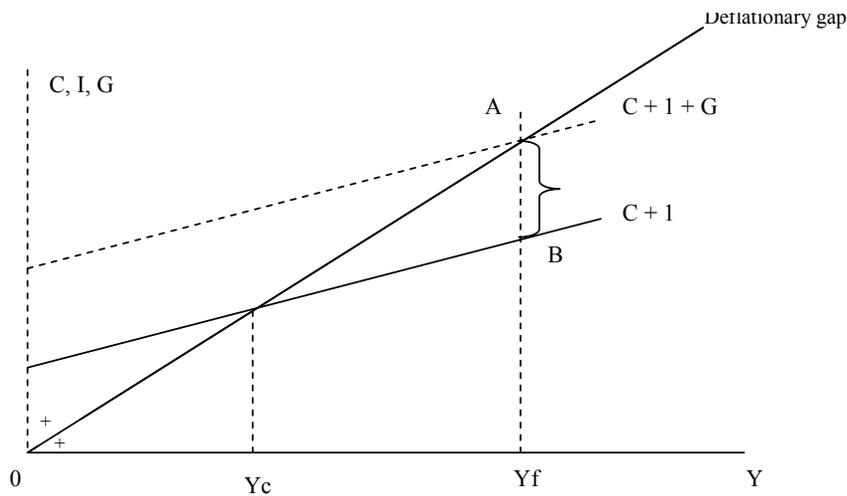


**Gambar 1.3.** Pasar Monopoli

Perusahaan akan berusaha menghasilkan output sebanyak mungkin agar keuntungan menjadi maksimal yaitu bila kurva biaya rata-ratanya sudah mulai menaik, misalnya pada  $OX_1$  di mana  $MC = MR$ . Jadi, kalau kegiatan ini dilaksanakan oleh banyak perusahaan, maka mereka tidak akan mendapat keuntungan karena dengan pasar tertentu jumlah barang yang dihasilkan akan terlalu banyak karena masing-masing harus menghasilkan barang  $X$  sebanyak  $OX_1$  dan harus dijual pada tingkat harga yang sangat rendah. Sehingga satu-satunya cara adalah bahwa barang-barang seperti itu harus dihasilkan oleh seorang pengusaha tunggal, atau seorang monopolis. Tetapi monopoli selalu menghasilkan kerugian sosial (*social loss*), karena barang tersebut biasanya juga untuk keperluan orang banyak maka kegiatan itu haruslah dihasilkan oleh pemerintah. Seandainya ada dua atau lebih organisasi yang mengusahakan satu jenis usaha yang mempunyai sifat yang demikian itu, maka akan terjadi duplikat saja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu monopoli lebih merupakan organisasi yang cocok untuk wadah jenis usaha tersebut. Tetapi hendaknya diingat bahwa tanpa adanya campur tangan pemerintah, maka akan timbul kerugian sosial yang besar dalam masyarakat karena penentuan harga yang terlalu tinggi dalam jumlah produksi yang terlalu sedikit oleh monopolis tersebut. Usaha-usaha itu misalnya dalam hal penyediaan listrik, gas, telepon, dan sebagainya. Di sini dikehendaki pro-duksi yang banyak dengan harga yang murah.

e. Adanya Inflasi dan Deflasi

Mekanisme pasar tidak dapat mengatasi tekanan-tekanan inflasi maupun deflasi secara otomatis. Pemerintah dapat mencegah timbulnya inflasi maupun deflasi dengan mempergunakan kekuasaannya. Pemerintah dapat mempergunakan politik fiskal maupun politik moneter untuk mengatasi tekanan-tekanan inflasi ataupun deflasi tersebut. Misalnya, apabila ada kenaikan harga-harga umum (inflasi) dengan politik moneter, pemerintah dapat menjalankan *tight money policy*, sedangkan dengan politik fiskal dapat dijalankan politik penghematan pengeluaran dan meningkatkan penerimaan negara.



**Gambar 1.4** Underemployment : Equilibrium

Dalam Gambar 1.4,  $Y_f$  adalah tingkat pendapatan nasional pada kesempatan kerja penuh (*full employment*) di mana tampak bahwa permintaan agregat ( $C + I$ )  $Y_fB$  lebih kecil dari pada penawaran agregat  $OYI = Y_fA$ , sehingga  $AB$  adalah celah deflasi (*deflationary gap*) sebagai akibat dari adanya persediaan yang tidak terjual (*unintended investment*) dan ini cenderung membawa harga-harga untuk turun terus dan pendapatan atau output akan turun pula sampai  $Y_e$ . Ini berarti perekonomian semakin jauh dan tingkat kesempatan kerja penuh atau mengalami adanya pengangguran dan ini tentunya tidak dikehendaki oleh perekonomian mana pun. Karena harga turun, swasta tidak berminat meningkatkan investasi sehingga permintaan agregat lebih rendah dari pada penawaran agregat dan harga terus menerus menurun. Oleh karena itu, pemerintah harus campur tangan untuk mencapai kesempatan kerja penuh dengan mengadakan pengeluaran negara sebesar celah deflasi itu, sehingga menggeser kurva permintaan agregat ke atas sampai memotong garis 45 di titik  $A$  dan kesempatan kerja penuh akan tercapai kembali, serta perekonomian dalam keadaan seimbang. Permintaan agregat sama dengan penawaran agregat pada tingkat kesempatan kerja penuh.

- f. Semakin Berkembangnya Perusahaan-perusahaan dan Pabrik-pabrik  
Dengan mekanisme pasar perusahaan-perusahaan dan pabrik-pabrik

dapat berkembang tetapi dengan semakin berkembangnya pabrik-pabrik atau perusahaan-perusahaan itu, kemampuan para pengusaha dan pengawasan secara otomatis akan menjadi semakin lemah sehingga sampai saat tertentu akan mengalami penurunan output dan kesempatan kerja. Perkembangan pabrik-pabrik itu tidak dapat dicegah begitu saja sehingga memerlukan campur tangan pemerintah baik bagi perkembangannya maupun pengarahannya.

g. Adanya Distribusi Pendapatan yang Tidak Merata

Mekanisme pasar tidak dapat secara otomatis mempersempit/mengurangi perbedaan pendapatan yang semakin tajam dalam masyarakat. Dengan mekanisme pasar golongan lemah akan menjadi semakin miskin. Perusahaan-perusahaan besar melalui persaingan bebas akan menghancurkan perusahaan-perusahaan kecil yang tak mampu bersaing. Perusahaan besar akan mampu membeli masukan (input) dengan harga yang tinggi dan mampu menjual hasil (output) dengan harga yang rendah guna menyaingi perusahaan kecil.

Karena distribusi pendapatan yang lebih merata merupakan salah satu cita-cita perjuangan bangsa, maka masalah ini tidak dapat diserahkan kepada swasta atau mekanisme pasar untuk mencapai kesenjangan distribusi pendapatan yang semakin sempit.

## 1.5. EKSTERNALITAS DAN BARANG PUBLIK

---

Telah diuraikan di atas bahwa barang publik adalah barang-barang yang mempunyai dua sifat pokok, yaitu:

- a. **Nonrival consumption**, artinya adalah sejumlah orang dapat mengkonsumsi secara simultan akan barang tersebut, atau dapat dikatakan pada tingkat produksi tertentu konsumsi yang dilakukan terhadap barang tersebut tidak akan mengurangi jumlah yang tersedia bagi orang lain. Sebagai contoh adalah jalan, dan pertahanan nasional, di mana konsumsi terhadap jalan dan pertahanan nasional oleh seseorang tidak mengurangi kesempatan bagi orang lain untuk mengkonsumsi barang tersebut.
- b. **Non-exclusion**. Apakah seseorang itu mau membayar atau tidak dalam mengkonsumsi barang publik itu, ia tetap dapat memperoleh manfaat. Non-

*exclusion* berarti kita tidak dapat membatasi kefaedahan barang publik itu pada orang-orang tertentu, yaitu yang sanggup membayar saja.

Kalau suatu benda mempunyai dua sifat tersebut, apakah barang tersebut dihasilkan oleh pemerintah ataupun swasta maka barang tersebut berfungsi sebagai barang publik (*public goods*).

Dalam kegiatan memproduksi, mendistribusikan, dan mengonsumsi suatu barang tentu akan menimbulkan akibat sampingan yang berupa faedah yang diterima atau kerugian yang dibebankan kepada orang lain yang tidak secara langsung terlibat dalam mekanisme pertukaran pasar. Akibat sampingan semacam ini disebut eksternalita (*externalities*), yang digolongkan menjadi: *External benefit* kalau ada kefaedahan, dan *External cost* kalau timbul kerugian. Imunisasi terhadap suatu penyakit yang dilakukan akan menimbulkan external benefit, yaitu kemungkinan terjangkitnya penyakit tersebut dalam masyarakat menjadi kecil. Mengendarai mobil akan menimbulkan polusi udara yang merupakan kerugian bagi orang lain (*external cost*) yang tidak mengendarai mobil.

Dengan pengertian seperti yang diuraikan di atas kiranya dapat ditarik persamaan antara eksternalita dan barang publik. Pada tingkat formal antara keduanya terdapat persamaan atau mirip sekali. Misalnya, imunisasi terhadap suatu penyakit, di situ terdapat *nonrival benefit*. Dalam hal ini sulit untuk menentukan siapa yang memperoleh faedah tidak langsung dan imunisasi tersebut. Maka dalam hal ini terdapat kesamaan antara barang publik dan eksternalita. Demikian halnya dengan polusi, akan timbul *nonrival cost*, yaitu sejumlah besar orang-orang akan menderita polusi, karena telah menghirup udara yang tercemar dan sulit untuk menentukan bahwa polusi tersebut hanya diderita oleh orang tertentu.

Perbedaan antara barang publik dan eksternalita ialah bahwa akibat dari eksternalita tidak dengan sengaja diharapkan. Juga perbedaan ini terletak pada distribusi manfaat. Eksternalita akan menimbulkan manfaat tidak langsung yang berbeda antara yang diterima oleh orang yang tidak terlibat dalam kegiatan dibanding mereka yang terlibat. Sedangkan untuk barang publik, manfaatnya cenderung sama untuk siapa saja baik yang terlibat secara langsung maupun yang tidak langsung.

## 1.6. MACAM KEGIATAN PEMERINTAH

---

Dengan melihat uraian kelemahan-kelemahan mekanisme pasar di atas, maka dapat disimpulkan bahwa campur tangan pemerintah sangat diperlukan dalam perekonomian di mana kita dapat menggolong-golongkan kegiatan pemerintah menjadi empat golongan, yaitu:

- a. Kegiatan dalam mengalokasikan faktor-faktor produksi maupun barang-barang dan/atau jasa-jasa untuk memuaskan kebutuhan-kebutuhan individu maupun kebutuhan masyarakat. Jadi, kegiatan ini untuk memuaskan kebutuhan-kebutuhan individu maupun kebutuhan masyarakat yang secara efektif tidak dapat dipuaskan oleh mekanisme pasar. Misalnya, pendidikan, pertahanan dan keamanan, serta keadilan.
- b. Kegiatan dalam mengadakan redistribusi pendapatan atau mentransfer penghasilan. Ini memberikan koreksi terhadap distribusi penghasilan yang ada dalam masyarakat.
- c. Kegiatan menstabilisasikan perekonomian. Ini adalah dengan menggabungkan kebijaksanaan-kebijaksanaan moneter dan kebijaksanaan lain seperti kebijaksanaan fiskal dan perdagangan untuk meningkatkan atau mengurangi besarnya permintaan agregat (*aggregate demand*) sehingga dapat mempertahankan *full employment* dan menghindari inflasi maupun deflasi.
- d. Kegiatan yang mempercepat pertumbuhan ekonomi. Ini dimaksudkan untuk meningkatkan standar hidup penduduk pada tingkat yang layak dan mencapai kesejahteraan ekonomi yang lebih baik.

Jadi, secara ringkas dapat dikatakan bahwa kegiatan pemerintah itu meliputi bidang alokasi, distribusi, stabilisasi, dan pertumbuhan.



## BAB 2

# KEBIJAKSANAAN EKONOMI DAN KEBIJAKSANAAN FISKAL

Dapat dikatakan bahwa setiap ilmu pengetahuan mempunyai aspek normatif yaitu aspek yang menyangkut *ought to be* atau *Das Sollen*, apa seharusnya/sebaiknya. Aspek normatif karena menyangkut apa yang semestinya maka mempunyai kaitan erat dengan tujuan (*objective*) yang hendak dicapai. Aspek atau bagian dari ilmu pengetahuan yang mempelajari kemungkinan berbagai alternatif alat atau instrumen yang digunakan untuk mencapai tujuan dimaksud, disebut *politik* atau dapat diterjemahkan kebijaksanaan.

### 2.1. KEBIJAKSANAAN EKONOMI

---

Kebijaksanaan ekonomi adalah ilmu pengetahuan ekonomi yang mempelajari berbagai kemungkinan untuk mencapai tujuan ekonomi; misalnya peningkatan pendapatan nasional.

Tujuan kebijaksanaan ekonomi menurut beberapa ahli, antara lain K.E. Boulding menyebutkan tujuan kebijaksanaan ekonomi ada empat macam, yaitu: kemajuan ekonomi, stabilitas ekonomi, keadilan ekonomi, dan kebebasan ekonomi; Dr. Moh. Hatta mengemukakan adanya tujuan kemakmuran; R. Kranenburg dalam bukunya menyebutkan tata, keadilan, dan keberolehan (*doelmatigheid*); sedangkan R.A. Musgrave membagi tugas dan tujuan keuangan negara menjadi cabang alokasi, cabang distribusi, dan cabang stabilisasi.

Ilmu ekonomi adalah ilmu yang mempelajari tentang kemakmuran masyarakat baik sebagai keseluruhan maupun bagian-bagian serta masing-masing anggotanya. Kebijaksanaan ekonomi merupakan salah satu cabang ilmu ekonomi untuk mencapai tujuan dalam bidang ekonomi yang telah ditetapkan.

Subjek atau pelaksana kebijaksanaan ekonomi adalah pemerintah sebagai suatu lembaga resmi yang mewakili seluruh masyarakat. Dalam melaksanakan

kebijaksanaan dapat pula didelegasikan pada unsur-unsur di bawahnya atau lembaga yang ditunjuk seperti departemen, pemerintah daerah, dan lembaga swasta. *Decision maker* tertinggi dan terakhir tetap pada pemerintah atau penguasa tertinggi.

Lingkup kebijaksanaan ekonomi adalah menyangkut kehidupan ekonomi masyarakat sebagai keseluruhan. Mungkin pula menyangkut sektor tertentu atau wilayah pembangunan tertentu akan tetapi segala sesuatu dilihat dari kerangka pemikiran terhadap kehidupan ekonomi seluruh masyarakat atau seluruh bangsa.

### **Unsur-unsur Kebijakan Ekonomi**

Dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, pemerintah menggunakan berbagai alat atau instrumen, bahkan pada umumnya seluruh alat (instrumen) yang dimiliki digunakan secara serentak dan terpadu. Instrumen (alat) tersebut dapat disebutkan, misalnya:

- ❖ Kebijakan pertanian
- ❖ Kebijakan perburuhan
- ❖ Kebijakan perindustrian
- ❖ Kebijakan perdagangan
- ❖ Kebijakan pendidikan
- ❖ Kebijakan moneter
- ❖ Kebijakan fiskal.

Jadi, dalam hal ini kebijaksanaan fiskal hanya merupakan instrumen atau subsistem dari kebijaksanaan ekonomi. Sebagai subsistem sudah tentu mempunyai kaitan dengan subjek, tujuan, lingkup, dan instrumen-instrumen lain. Sistem ini terdiri dari unsur-unsur, dan input satu sama lain mempunyai kaitan yang erat.

Tujuan kebijaksanaan ekonomi dan tujuan lain-lain kebijaksanaan dalam ilmu sosial atau politik yang satu sama lain saling kait-mengait dan bahkan indetik dapat disebutkan, antara lain:

- ❖ Mencapai masyarakat yang tertib, aman, tenteram, dan bebas;
- ❖ Mencapai masyarakat yang adil;
- ❖ Mencapai masyarakat yang makmur dan sejahtera lahir dan batin;
- ❖ Mencapai masyarakat yang stabil;
- ❖ Mencapai masyarakat yang efisien, efektif, dan maju.

## 2.2. DISTRIBUSI PENDAPATAN DAN KEKAYAAN

---

Distribusi pendapatan dan kekayaan dalam masyarakat hanya merupakan salah satu gambaran dan keadilan dalam masyarakat. Masalah keadilan merupakan masalah yang kompleks dan masalah yang tidak berkesudahan. Sejak manusia mulai hidup bermasyarakat masalah keadilan sudah muncul. Masalah ketidakadilan merupakan masalah hubungan proporsional antara dua atau lebih variabel yang kurang tepat. Jadi, dikatakan adil apabila hubungan proporsional variabel-variabel tersebut adalah tepat. Keadilan merupakan persoalan subjektif-relatif dalam arti lebih terletak pada perasaan dari pada rasio. Hal ini diketahui sejak Aristoteles telah mempersoalkan masalah keadilan tersebut. Ini menurut literatur yang tertulis yang dapat digali oleh dunia ilmu. Telah dikatakan bahwa keadilan adalah ketepatan hubungan proporsional antara dua atau lebih variabel. Pengertian yang tepat dan proporsional merupakan pengertian yang membutuhkan perasaan dan kesadaran. Jadi letaknya di bawah kesadaran atau *subconsciousness*.

Kaisar Justinianus memberikan pengertian keadilan sebagai berikut: "Keadilan adalah kehendak yang tetap dan kewajiban untuk memberikan kepada masing-masing bagiannya. Jadi memberikan kepada setiap orang sesuai dengan haknya, dan ada hubungan antara kewajiban dan hak. Dalam literatur dijumpai berbagai macam keadilan, antara lain:

- a. **Keadilan kumulatif** yaitu keadilan dalam hubungan antara prestasi dan kontra-prestasi, antara cost dan benefit dan lain-lain dalam lapangan hukum perdata terutama mengenai hak-hak kebendaan.
- b. **Keadilan distribusi** yaitu keadilan dalam distribusi wewenang dan/ atau kekuasaan dalam masyarakat, di mana wewenang dan kekuasaan dengan sendirinya menyangkut hak dan kewajiban.
- c. **Keadilan pembalasan** (yang terkenal dengan hukum karma) yaitu hukum pembalasan, hukum keseimbangan yang terletak di dalam falsafah hukum alam.
- d. **Keadilan kreativitas** yaitu keadilan yang memberikan kepada masing-masing agar mempunyai kebebasan untuk berinisiatif atau menciptakan sesuatu, misalnya dalam bidang ekonomi, teknik, dan lain-lain.
- e. **Keadilan protektif** yaitu keadilan yang memberikan perlindungan (pengayoman) kepada setiap orang atau warga negara sebagai pribadi yaitu sebagai subjek yang mempunyai hak-hak dan kewajiban.

- f. **Keadilan formalis** (legalis) yaitu keadilan yang merupakan kewajiban warga untuk tunduk pada peraturan tertulis ataupun tak tertulis yang dibuat atau dibenarkan oleh pemerintah.
- g. **Keadilan materialis** (egalitas) yaitu keadilan yang memperhatikan setiap warga negara atau setiap pribadi sebagai suatu kenyataan yang berbeda-beda baik dalam ekonomi, fisik maupun kemampuan lain. Meskipun secara formal setiap orang diakui sama, mempunyai kewajiban dan hak-hak yang sama, tetapi dalam kenyataannya kemampuan tiap-tiap orang adalah berbeda dalam pelaksanaannya.

Dari jenis keadilan yang telah diuraikan di atas, terdapat hubungan yang saling berkaitan dan saling mendukung. Karena itu dalam pelaksanaannya menghendaki kesadaran, baik oleh pemerintah (pejabat dan lembaga) maupun oleh setiap warga negara secara terpadu dan integral. Dalam arti dilaksanakan pada seluruh sektor, disiplin, dan dalam waktu yang bersamaan.

### **Kebaikan dan Keburukan Distribusi Pendapatan dan Kekayaan yang Merata**

Kebijaksanaan ekonomi pada umumnya adalah menuju pada distribusi pendapatan dan kekayaan yang lebih merata, karena memang keadilan ekonomi pada umumnya tercermin dalam distribusi pendapatan dan kekayaan tersebut.

- a. **Kebaikan Distribusi Pendapatan dan Kekayaan yang Lebih Merata**
  - 1. Dari segi moralitas (mentalitas), distribusi yang lebih merata akan mengurangi rasa cemburu, rasa iri hati, dan rasa kurang simpati. Dengan demikian akan mendorong sikap ke arah kerja sama dan ke arah kemajuan, berarti tidak akan menimbulkan berbagai macam kejahatan termasuk pencurian, perampokan, penipuan, dan lain-lain.
  - 2. Distribusi yang lebih merata lebih menggambarkan kesejahteraan optimum (maksimum) bagi seluruh masyarakat. Hal ini didasarkan pada teori makin menurunnya faedah batas pendapatan atau kekayaan yang dimiliki seseorang. Misalnya, uang Rp 1.000 lebih bermanfaat bagi seseorang yang mempunyai pendapatan Rp 10.000 per bulan jika dibandingkan seseorang yang mempunyai pendapatan Rp 50.000 per bulan, akan tetapi apabila pendapatan kedua orang tersebut dijumlahkan menjadi Rp 60.000 kemudian dibagi dua yaitu Rp 30.000 bagi masing-masing orang sebagai pendapatan perbulan

tentu akan tercapai faedah total (dalam hal ini kesejahteraan maksimum).

- b. Keburukan Distribusi Pendapatan dan Kekayaan yang Lebih Merata
1. Kenyataan menunjukkan bahwa manusia hidup di dunia ini meskipun secara juridis-formal diakui, dan secara falsafah hidup dianggap sama akan tetapi kenyataan selalu menunjukkan ada perbedaan dalam mentalitas, motivasi kerja, tingkat pendidikan dan kecerdasan, dan lain-lain. Jadi, apabila menyamaratakan pendapatan dan kekayaan tentu akan bertentangan dengan bakat, motivasi (kemauan) serta sifat-sifat dan kenyataan hidup manusia yang berbeda-beda.
  2. Hingga suatu titik tertentu perbedaan pendapatan dan kekayaan merupakan sumber bagi kemajuan kebudayaan suatu bangsa. Majunya ilmu pengetahuan, kesenian, musik, ukir-ukiran, bangunan candi, dan bentuk-bentuk kebudayaan lain seperti teknologi serta kebudayaan lain dalam arti yang seluas-luasnya. Majunya kebudayaan Yunani, Roma, Mesir, Cina, India, Indonesia, dan lain-lain bersumber pada perbedaan pendapatan dan kekayaan yang ada dalam masyarakat. Dengan tingkat konsumsi pendapatan rendah sebagai lingkungan hidup, maka golongan yang berpenghasilan dan kekayaan tinggi memanfaatkan 'surplus"-nya untuk meningkatkan kepuasan yang lain berupa seni tari, seni musik, bangunan besar seperti candi, piramida, dan lain-lain. Bangunan kebudayaan tersebut bukanlah milik golongan, misalnya golongan elite atau golongan bangsawan, melainkan merupakan milik dan kebanggaan bangsa. Sehingga apabila pendapatan dan kekayaan merata, maka tidak ada lagi "surplus" yang digunakan sebagai sumber kemajuan suatu bangsa.

Penyebutan kebaikan dan keburukan di atas tidak hanya bersifat kuantitatif akan tetapi, juga bersifat kualitatif.

### **2.3. PENGGUNAAN SUMBER-SUMBER DAYA EKONOMI SECARA OPTIMAL**

Proses produksi dapat dilaksanakan apabila dapat disediakan segala macam input (masukan) yang dibutuhkan. Masukan dalam ilmu ekonomi lebih dikenal dengan istilah sumber daya ekonomi (*economics resources*). Kekayaan yang termasuk

kekayaan lingkungan, kekayaan kebudayaan termasuk falsafah hidup, jumlah tenaga kerja pabrik yang ada, peralatan perhubungan, macam-macam prasarana, jenis-jenis barang dan jasa semuanya merupakan sumber daya ekonomi yang dapat digunakan di dalam proses produksi untuk menghasilkan barang dan jasa, baik barang kapital maupun barang konsumsi yang dibutuhkan.

Apabila diperhatikan dan ditinjau dari segi (pendekatan) sistem oleh karena ada proses umpan balik dan umpan depan, maka setiap barang dan jasa sekaligus dapat berfungsi sebagai barang kapital dan juga sebagai barang konsumsi atau salah satu di antara keduanya. Misalnya, sepiring nasi beserta perlengkapannya (lauk-pauk, segelas kopi/ teh, dan lain-lain) bagi seseorang merupakan barang konsumsi, akan tetapi karena juga berfungsi meningkatkan produktivitas kerja maka sekaligus berfungsi sebagai barang kapital. Apabila orang berpikir nasional (menggunakan prinsip rasionalitas) maka semua sumber daya ekonomi yang tersedia akan selalu digunakan secana optimal; dalam arti bila di bawah optimal akan merupakan pengangguran dan sekaligus pemborosan dan apabila melebihi optimal akan cepat rusak (habis) sehingga juga merupakan pemborosan dengan segala potensi yang ada. Penyediaan sumber daya ekonomi setiap saat akan dapat ditingkatkan sehingga pada akhirnya titik optimalitas akan selalu bergeser naik.

Dalam Bab 1 telah diuraikan bahwa Pemerintah mutlak diperlukan di dalam setiap bentuk atau sistem perekonomian yaitu tidak hanya untuk menyediakan barang-barang publik, melainkan juga untuk mengalokasikan barang-barang produksi maupun barang konsumsi, memperbaiki distribusi pendapatan, memelihara stabilitas nasional termasuk stabilitas ekonomi serta mempercepat pertumbuhan ekonomi. Khusus bagi negara sedang berkembang kegiatan Pemerintah pada umumnya selalu meningkat, karena Pemerintah bertindak sebagai pelopor dan pengendali pembangunan.

## **2.4. KEGIATAN DAN PENGELUARAN PEMERINTAH SELALU MENINGKAT**

---

Kalau kita melihat perkembangan kegiatan pemerintah dari tahun ke tahun, kelihatanlah bahwa peranan pemerintah tersebut selalu meningkat hampir di dalam semua macam sistem perekonomian. Semakin meningkatnya peranan pemerintah ini dapat kita lihat dan semakin besarnya pengeluaran pemerintah

dalam proporsinya terhadap penghasilan nasional. Pengeluaran Pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan Pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran Pemerintah itu. Semakin besar dan banyak kegiatan Pemerintah semakin besar pula pengeluaran Pemerintah yang bersangkutan. Tetapi hendaknya kita sadari bahwa proporsi pengeluaran pemerintah terhadap penghasilan nasional bruto (GNP) adalah suatu ukuran yang sangat kasar terhadap kegiatan/peranap pemerintah dalam suatu perekonomian.

Pengeluaran pemerintah ini dapat bersifat “*exhaustive*” yaitu merupakan pembelian barang-barang dan jasa-jasa dalam perekonomian yang dapat langsung dikonsumsi maupun dapat pula untuk menghasilkan barang lain lagi. Di samping itu pengeluaran pemerintah dapat pula bersifat “*transfer*” saja yaitu berupa pemindahan uang kepada individu-individu untuk kepentingan sosial, kepada perusahaan-perusahaan sebagai subsidi atau mungkin pula kepada negara-negara sebagai hadiah (*grants*). Jadi “*exhaustive expenditure*” itu mengalihkan faktor-faktor produksi dan sektor swasta ke sektor pemerintah. Sedangkan “*transfer payments*” hanya menggeser tenaga beli dari unit-unit ekonomi yang satu kepada unit-unit ekonomi yang lain dan membiarkan yang terakhir ini menentukan penggunaan dan uang tersebut. “*Exhaustive expenditures*” ini dapat merupakan pembelian barang-barang yang dihasilkan oleh swasta misalnya bahan makanan, bangunan-bangunan, mesin-mesin tulis dan sebagainya dan dapat pula pembelian itu dilakukan terhadap barang-barang yang dihasilkan oleh pemerintah sendiri seperti jasa-jasa guru, militer, pegawai negeri dan sebagainya.

Dalam hubungan ini ada seorang sarjana yang terkenal bernama Adolph Wagner, yang mengemukakan suatu hukum yang disebut dengan “*Law of Ever Increasing State Activity*” (hukum tentang selalu meningkatnya kegiatan pemerintah). Dan penelitiannya di beberapa negara maju pada abad 19 ternyata bahwa pengeluaran pemerintah itu selalu meningkat dari tahun ke tahun baik dalam arti uang maupun secara riil ataupun secara absolut maupun relatif dalam perbandingannya dengan pendapatan nasional (GNP) yang disebabkan oleh adanya perkembangan sosial, karena berkembangnya industri. Hukum Wagner ini diuji oleh Peacock dan Wiseman dan ternyata hukum itu tidak ditolak, walaupun ada beberapa penjelasan yang agak ruwet.

Peacock dan Wiseman membedakan adanya 3 dampak pengeluaran pemerintah yaitu dampak penggantian (*displacement effect*), dampak inspeksi (*inspection effect*) dan dampak konsentrasi (*Iconcentra lion effect*).

Lihat Richard A. Musgrave and Peggy Musgrave. Public Finance in Theory and Practice. Mc Graw-Hill international Book Company. Third Edition hal. 142 - 144. Lihat pula Bernard P. Herber. Modern Public Finance. Richard D. Irwin, Inc. Illinois. 1983. hal. 328 . 330.

Adapun sebab-sebab dari kegiatan pemerintah yang selalu meningkat adalah:

a. Adanya Perang

Sekali pengeluaran-pengeluaran untuk keperluan perang ini diadakan akan sulit sekali untuk dikurangi meskipun perang tersebut sudah selesai. Pengeluaran harus tetap diadakan bagi tentara-tentara yang sudah terlanjur diangkat sebagai pegawai negeri, di mana mereka ini sebelumnya adalah menganggur dan tidak menjadi tanggungan pemerintah. Akibatnya baik pengeluaran maupun penerimaan negara tetap cenderung meningkat; Kecenderungan ini disebut dengan "*displacement effect*". Harus ada pengembalian pinjaman selama perang; yang sekarang justru harus disertai dengan bunganya. Harus pula ada subsidi bagi para veteran dan lain sebagainya.

b. Adanya Kenaikan Tingkat Penghasilan dalam Masyarakat

Dengan meningkatnya tingkat penghasilan, maka jelas kebutuhan akan konsumsi barang-barang maupun jasa-jasa akan meningkat. Banyak barang-barang dan jasa-jasa yang tidak mungkin diusahakan oleh swasta, seperti misalnya kegiatan pendidikan, kesehatan umum, pemeliharaan prasarana jalan-jalan dan jembatan. Ini jelas harus ditangani oleh pemerintah. Meningkatnya penghasilan menuntut jumlah barang dan jasa yang lebih banyak serta kualitas barang dan jasa yang lebih baik.

c. Adanya Urbanisasi yang Membarengi Perkembangan Ekonomi

Urbanisasi atau perpindahan penduduk dari desa ke kota, perlu dilayani oleh pemerintah dalam hal penyediaan lapangan kerja, kebutuhan listrik, air minum, perumahan, keamanan dan kesehatan. Urbanisasi biasanya terjadi bersama-sama dengan industrialisasi dan perkembangan ekonomi. Orang mau pindah dari desa ke kota karena banyak hal yang menarik di kota seperti tingkat upah yang lebih tinggi, adanya kesempatan kerja serta

hiburan. Tetapi hal ini tidak selalu benar di negara sedang berkembang, karena perpindahan penduduk dari desa ke kota lebih disebabkan oleh adanya tekanan di desa seperti kurang adanya kesempatan kerja dan belum tentu karena ada lapangan kerja di kota.

d. Perkembangan Demokrasi.

Perkembangan demokrasi memerlukan biaya yang sangat besar, terutama untuk mengadakan musyawarah-musyawarah, pemungutan suara, rapat-rapat dan sebagainya. Dan pemerintahlah yang harus mengusahakan ini semua, karena pemerintah yang memiliki kemampuan untuk menjaga kepentingan semua pihak atau individu dalam masyarakat.

e. Seringkali semakin berkembangnya peranan pemerintah itu sendiri justru mengakibatkan adanya ketidak efisienan, pemborosan dan birokrasi sehingga pengeluaran pemerintah itu menjadi semakin besar.

f. Untuk negara sedang berkembang peranan pemerintah dalam pembangunan ekonomi semakin menyolok karena pemerintah bertindak sebagai penggerak dan pelopor pembangunan ekonomi. Pemerintah mengarahkan usaha pembangunan melalui rencana-rencana pembangunan. Misalnya pemerintah Indonesia mempunyai Garis-garis Besar Haluan Negara dan Rencana Pembangunan Lima Tahun I, II, III dan seterusnya.

g. Timbulnya program kesejahteraan masyarakat, seperti program Panti Asuhan, Rumah Jompo dan sebagainya.

Itulah alasan-alasan mengapa pengeluaran pemerintah itu selalu meningkat dari tahun ke tahun. Sekarang kita lihat mengenai efisiensi dalam pengeluaran negara.

## 2.5. EFISIENSI DALAM PENGELUARAN NEGARA

---

Baik atau tidaknya hasil yang dapat dicapai oleh kebijakan pemerintah tergantung pada kualitas dari pemerintah itu sendiri. Apabila pemerintah itu tidak atau kurang efisien, maka akan terjadi pemborosan dalam penggunaan faktor-faktor produksi. Jika pemerintah itu terlalu berkuasa dan banyak menjalankan fungsi-fungsi ekonomi di dalam perekonomian suatu negara maka peranan swasta akan menjadi semakin kecil, para individu dan juga badan-badan usaha tidak lagi dapat melatih dirinya dalam menciptakan berbagai inisiatif secara efektif untuk mencapai keputusan yang rasional yang sangat berguna bagi pencapaian

kepuasan atau keuntungan yang maksimal. Sebaliknya apabila pemerintah terlalu sedikit tanggung jawabnya terhadap masyarakat, kegiatan swasta akan dapat merusak kehidupan masyarakat yaitu dapat menimbulkan adanya pembagian penghasilan yang tidak merata, timbulnya kegiatan-kegiatan monopoli, tidak ada usaha-usaha yang sangat penting untuk kepentingan umum yang diusahakan.

Untuk menilai kebijakan Pemerintah, haruslah didasarkan pada pengaruh dan kebijakan tersebut. Setiap kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah mempunyai pengaruh terhadap alokasi sumber, atau kombinasi barang-barang dan jasa-jasa yang dihasilkan oleh perekonomian. Pengaruh yang lain adalah pengaruh kebijakan Pemerintah terhadap distribusi barang-barang dan jasa-jasa yang dihasilkan oleh perekonomian atau distribusi pendapatan riil. Kriteria yang pada umumnya digunakan untuk menilai kebijakan pemerintah adalah.

- a. Keadilan (*equity*),
- b. Efisiensi ekonomis (*Economic efficiency*),
- c. Kebapakan (*Paternalisme*), dan
- d. Kebebasan perorangan.

a. Keadilan (*equity*)

Keadilan, berarti bahwa kebijakan Pemerintah haruslah mempunyai akibat yang tidak berat sebelah. Kriteria ini digunakan secara luas untuk menilai kebijakan Pemerintah. Memang terdapat kesulitan dalam menilai keadilan. Misalnya apakah kebijakan upah minimum itu adil? Bagaimanakah dengan sekolah-sekolah yang didirikan oleh Pemerintah, apakah ini adil bagi keluarga-keluarga yang tidak mempunyai anak? Konsepsi tentang keadilan memang sangat sulit, tetapi kiranya terdapat kesepakatan umum bahwa konsepsi tentang keadilan ini hendaklah ditafsirkan secara umum. Misalnya kebijakan perpajakan, harus diartikan bahwa bagi yang kurang mampu akan mendapatkan subsidi, dan sebaliknya golongan kaya akan membayar pajak. Para ahli ekonomi dalam mempermasalahkan keadilan sering sangat dangkal, sehingga hanya menyangkut tentang distribusi akibat dan kebijakan Pemerintah. Maka titik berat pandangan ini adalah apakah yang akan memperoleh manfaat itu golongan miskin atau golongan kaya.

b. Efisiensi Ekonomis

Efisiensi ekonomis sering disebut juga *Pareto Optimality* yaitu sebagai suatu kriteria yang sangat banyak digunakan oleh para ahli ekonomi untuk menilai kebijakan Pemerintah. Kriteria ini tidak banyak digunakan oleh para ahli

non-ekonomi, karena adanya kesalah pahaman tentang konsep efisiensi yang digunakan oleh para ahli ekonomi yang berorientasi pada kebendaan seperti misalnya meminimkan biaya, memaksimalkan keuntungan dan sebagainya. Berorientasikan pada pengertian efisiensi yang bersifat kebendaan ini, efisiensi diartikan dalam kaitannya dengan kesejahteraan masyarakat. Secara kasar dapat dikatakan bahwa efisiensi ekonomi ada, apabila kebijakan Pemerintah itu lebih baik dan memperhatikan pengaruh ekonomi terhadap kesejahteraan masyarakat sejauh mungkin. Secara lebih hati-hati pengertian efisiensi ekonomi ini (Pareto Optimal) dapat dipertegas yaitu kalau suatu perekonomian itu sudah tidak mungkin lagi untuk mengadakan alokasi sumber-sumber yang menyebabkan di satu pihak akan lebih makmur dan pihak lain merugi.

c. *Paternalisine*

Dalam beberapa kasus, kebijakan Pemerintah adalah untuk mengadakan atau menyediakan barang-barang atau jasa-jasa yang sebenarnya tidak dikehendaki oleh masyarakat. Sekalipun Pemerintah ingin melayani masyarakat sebagai keseluruhan, tetapi Pemerintah mempertimbangkan pula kebutuhan setiap individu secara sendiri-sendiri. Misalnya jaminan sosial (social security) untuk golongan tertentu menyebabkan orang-orang tidak menabung dengan cukup untuk hari depan mereka. Ketentuan anak umur tertentu harus masuk sekolah, tanpa mengingat apakah ada keinginan mereka untuk masuk sekolah, dan sebagainya. Kebijakan seperti ini dapat dilukiskan sebagai kebijakan Paternalistik. Banyak orang mendukung kebijakan Pemerintah, bukan karena kebijakan ini memberikan kepada masyarakat apa yang mereka inginkan, tetapi karena mereka beranggapan bahwa Pemerintah mengetahui lebih baik dari pada masyarakat itu sendiri.

d. *Kebebasan Perorangan*

Pada umumnya orang memberi nilai tinggi terhadap kebebasan perorangan, maka dari itu pembatasan yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap kebebasan perorangan ini harus sekecil mungkin. Kebebasan ini sulit dijabarkan secara kuantitatif seperti halnya dengan masalah keadilan (*equity*). Apabila Pemerintah memungut pajak untuk membiayai pengeluarannya, maka hal ini akan mengurangi kebebasan wajib pajak untuk membelanjakan sebagian dari pendapatannya seperti yang dikehendaki.

Keempat kriteria di atas secara bersama-sama tidak dapat dipenuhi oleh setiap kebijakan. Adalah memang tidak mungkin untuk memenuhi semua kriteria tersebut secara simultan. Misalnya suatu kebijakan memenuhi kriteria keadilan, tetapi mungkin tidak efisien, atau sebaliknya kebijakan dapat dinilai efisien tetapi kehilangan kriteria keadilan. Suatu kriteria mungkin bersifat kontradiksi satu dengan yang lain. Misalnya paternalistik dengan kebebasan perorangan. Selalu ada *'trade off'* antara kriteria tersebut. Di dalam menilai suatu kebijakan bukan hanya ditinjau dari kriteria yang terpisah-pisah, tetapi haruslah dipandang bagaimana pentingnya masing-masing kriteria itu atau sejauh mana bobot dari masing-masing kriteria telah dipertimbangkan dalam setiap kebijakan yang diambil Pemerintah.

Walaupun demikian kita telah mengetahui bahwa pemerintah di berbagai negara semakin bertambah besar peranannya dan tahun ke tahun. Sehubungan dengan peranan/aktivitas pemerintah yang sangat luas dan selalu meningkat itu perlulah kiranya diciptakan suatu pedoman bagi pelaksanaan aktivitas pemerintah itu sehingga dapat tercapai suatu hasil yang maksimal.

Pertama kita harus menentukan sasaran dan pengeluaran atau dari setiap kegiatan pemerintah. Misalnya apakah kita ingin meningkatkan kesempatan kerja atau produksi total atau produksi rata-rata ataupun distribusi pendapatan yang lebih merata. Kemudian kita harus membandingkan pula hasil-hasil yang mungkin diperoleh dan kegiatan-kegiatan pemerintah dengan seandainya kegiatan-kegiatan itu dilakukan oleh swasta. Kita di sini harus menyadari bahwa dana yang dimiliki oleh pemerintah untuk keperluan investasi itu sebenarnya merupakan pengurangan dan sektor swasta yang ini diambil dan konsumsi masyarakat/swasta atau dikurangkan dan tabungan swasta atau kedua-duanya. Paling tidak aktivitas pemerintah ini harus tidak memberikan hasil yang lebih rendah daripada kalau aktivitas itu dijalankan oleh swasta. Suatu alat yang cukup baik untuk mengadakan pertimbangan dalam menjalankan aktivitas-aktivitas pemerintah itu adalah apa yang disebut dengan anggaran pendapatan dan belanja (budget) negara.

## 2.6. KEBIJAKAN SUBSIDI

---

Salah satu bentuk pengeluaran pemerintah dapat berupa transfer atau subsidi yang sering pula diartikan sebagai pajak yang negatif, sehingga hal ini akan menambah pendapatan mereka yang menerima subsidi atau mengalami peningkatan pendapatan riil apabila mereka mengkonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah sehingga harga jualnya rendah. Oleh karena itu kita dapat membedakan antara subsidi dalam bentuk uang dan subsidi innatura.

Dalam kesempatan ini kita tidak akan membicarakan pengaruh subsidi terhadap pendapatan nasional atau secara makro, tetapi kita akan membicarakannya dalam pengaruhnya terhadap individu di dalam perekonomian; terutama terhadap para konsumen.

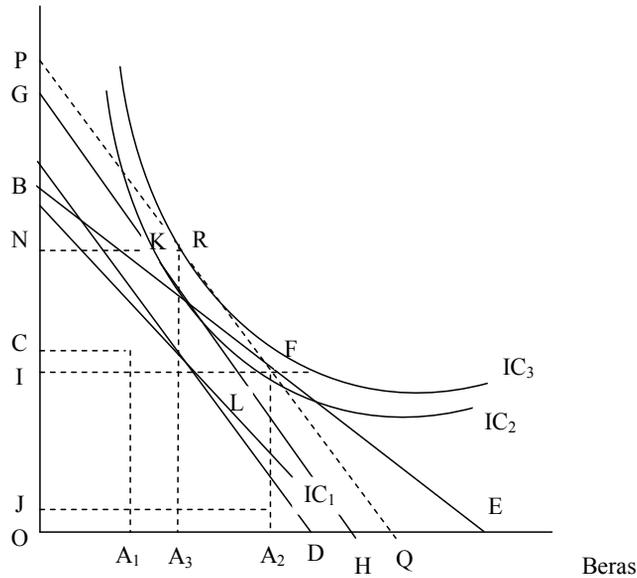
Di dalam kegiatannya, yaitu di dalam menjalankan tugas demi kesejahteraan seluruh golongan dalam masyarakat, Pemerintah harus bertindak sedemikian rupa sehingga tidak merugikan pihak-pihak dalam masyarakat tersebut.

Kita ambil saja contoh dalam hubungannya dengan produsen dan konsumen. Pemerintah ingin melindungi konsumen dan harga yang terlalu tinggi dan sebaliknya juga ingin supaya jangan sampai tindakannya itu merugikan si produsen.

Dalam hal ini Pemerintah dapat memberikan subsidi dalam bentuk uang sebagai tambahan penghasilan kepada konsumen atau dapat pula Pemerintah memberikan subsidi dalam bentuk penurunan harga barang. Artinya dalam mengkonsumsi suatu barang konsumen hanya diwajibkan untuk membayar kurang dan harga barang yang sebenarnya dan selisihnya akan ditanggung oleh Pemerintah agar jangan sampai merugikan si produsen barang tersebut.

Misalnya Pemerintah sanggup memberikan subsidi dalam bentuk penurunan harga barang sebanyak 50%-nya, maka berarti bahwa si konsumen hanya akan membayar barang tersebut dengan harga 50% lebih rendah dan sebelum adanya subsidi tersebut.

Di negara kita sebagai contoh adalah harga beras yang relatif murah dibanding dengan harga beras di pasar Internasional. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi konsumen, tetapi pemerintah harus memberi subsidi juga kepada produsen dalam bentuk harga pupuk, bibit unggul dan air irigasi yang murah.



Gambar 2.1. Perhitungan Subsidi oleh Pemerintah

Untuk memperjelas persoalan ini marilah kita perhatikan Gambar 2.1. di bawah ini. Misalkan saja Pemerintah ingin menolong rakyatnya (konsumen) untuk dapat membeli beras dengan harga yang 50% lebih rendah dan yang 50%-nya dibayar oleh Pemerintah agar program tersebut tidak merugikan para petani. Di sini kita ambil seorang konsumen yang representatif.

Pada Gambar 2.1. itu sumbu vertikal menunjukkan banyaknya pendapatan per kesatuan waktu, sedangkan sumbu horizontal menunjukkan banyaknya beras per kesatuan waktu. Dengan pendapatan dan harga beras yang tertentu, seorang konsumen individu itu berada dalam keadaan keseimbangan pada titik A, di mana ia mengkonsumsi beras sebanyak  $OA_1$  dan membelanjakan pendapatannya sebanyak BC.

Kemudian dengan program Pemerintah yang hendak memberikan subsidi dalam bentuk penurunan harga beras sebesar 50% tersebut di atas, maka garis budget yang dihadapi konsumen tersebut berputar dengan poros pada titik B dan BD menjadi BE, di mana  $OD = DE$  ini menunjukkan bahwa harga beras bagi konsumen telah turun dengan 50%-nya. Akibatnya konsumen tersebut berada pada keadaan keseimbangan pada titik F dengan jumlah beras yang dikonsumsi sebanyak  $OA_2$ . Jumlah pendapatan yang dibelanjakan pada beras sekarang menjadi BI.

Bila tanpa program Pemerintah dalam bentuk subsidi penurunan harga, maka kalau konsumen ingin membeli atau mengkonsumsi beras sebanyak OA2, berarti konsumen itu harus membayarkan pendapatannya sebesar BJ. Jadi besarnya subsidi yang ditanggung oleh Pemerintah adalah sebesar  $BJ - BI = IJ$ .

Kemudian kalau kita ingin menilai besarnya subsidi itu dalam bentuk uang kepada konsumen agar supaya konsumen juga dapat berada pada tingkat kepuasan yang sama atau kurve tak acuh (*indifference curve*) IC2 seperti halnya kalau konsumen mendapat subsidi dalam bentuk pengurangan harga, maka kita harus menggeser garis budget ke kanan dan menggambarkan garis budget yang sejajar dengan garis budget BD dan menyinggung kurve tak acuh IC2. Garis budget yang kita kehendaki itu adalah GH. Ini berarti bahwa kenaikan dalam pendapatan konsumen karena subsidi Pemerintah dalam bentuk uang adalah sebanyak BG pada sumbu vertikal dan Gambar 11.1. Jumlah beras yang dibeli sebanyak OA3 dan jumlah uang yang dibelanjakan sebanyak GN.

Dari Gambar 11.1. itu kita dapat melihat bahwa  $BG < IJ$ . Hal ini dapat kita buktikan sebagai berikut:

Karena  $BD \parallel GH$ , maka  $BG = LM$

Karena  $LM < FM$  dan  $FM = IJ$ , maka  $BG < IJ$ .

Oleh karenanya dapat kita simpulkan bahwa biaya subsidi dalam bentuk penurunan harga lebih besar daripada subsidi dalam bentuk uang kepada konsumen.

Jadi kalau kita pandang dan segi beban Pemerintah yang harus ditanggung guna memperingan beban hidup konsumen, maka lebih baik subsidi dalam bentuk uang yang ditempuh daripada subsidi dalam bentuk penurunan harga beras, sebab manfaat yang diterima oleh konsumen adalah sama yaitu bertambahnya kepuasan yang ditunjukkan oleh pergeseran kurve tak acuh dan kurve tak acuh 1 kurve tak acuh 2.

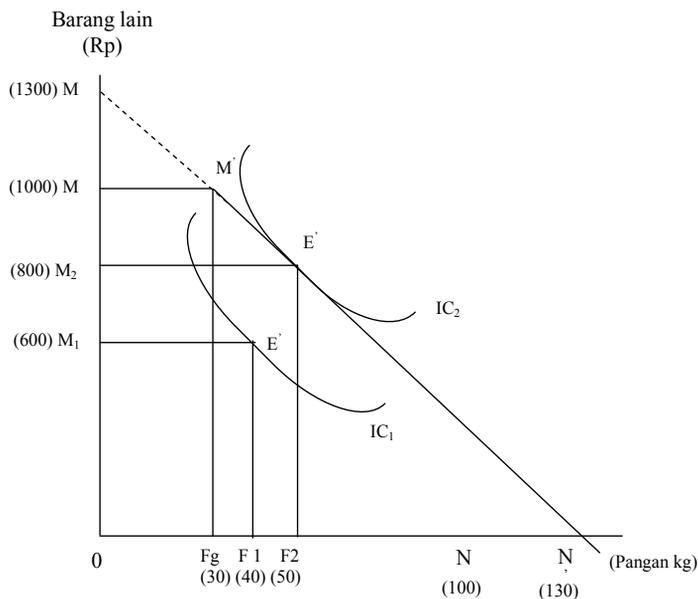
Kecuali itu memang sesungguhnya subsidi dalam bentuk uang lebih memberikan kebebasan kepada konsumen untuk membeli berbagai barang yang diinginkan di samping beras dalam memenuhi kebutuhannya yang paling mendesak.

## 2.7. PENGARUH SUBSIDI BARANG DENGAN JUMLAH TERTENTU (FIXED QUANTITY SUBSIDY)

Subsidi barang dengan jumlah tertentu terjadi apabila pemerintah menyediakan suatu jenis barang tertentu dengan jumlah yang tertentu pula kepada konsumen tanpa dipungut bayaran atau mungkin dengan pembayaran tetapi di bawah harga pasar. Subsidi jenis ini juga sering disebut subsidi *innatura* (*in kind subsidy*), yaitu subsidi yang dikatakan dengan jenis barang tertentu.

Pengaruh subsidi barang dengan jumlah tertentu dapat sebagai berikut:

- Mengurangi jumlah pembelian untuk barang-barang yang disubsidi, tetapi konsumsi total bertambah.
- Tidak merubah konsumsi total.
- Konsumsi menjadi terlalu tinggi (*over consumption*).
- Konsumsi menjadi terlalu rendah (*under consumption*).



**Gambar 2.2** Dampak Subsidi terhadap Konsumsi Pribadi

Mari kita lihat satu per satu

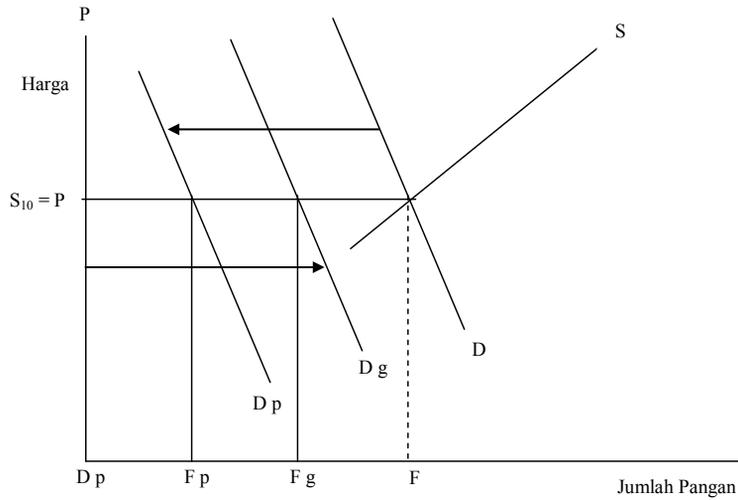
- Subsidi mengurangi jumlah pembelian barang  
Untuk menjelaskan masalah ini dapat dipakai gambar di bawah ini. Misalkan pemerintah memberikan subsidi bahan makan. (Gambar 2.2).

Sebelum ada subsidi keseimbangan konsumen pada titik E, dengan kuantitas pangan yang dikonsumsi sebesar  $P_1$ , dan barang lain sebesar  $M_1$ . Pemerintah memberikan subsidi pangan sebesar  $OF_g$  tanpa harga, tetapi konsumen tak boleh menjual kembali barang tersebut. Ini berarti konsumen dapat mengonsumsi  $OF_g$  tanpa mengurangi pendapatannya. Garis anggaran menjadi  $MM'N'$ , hal ini disebabkan oleh pemberian subsidi oleh pemerintah sebesar  $OF_g$  dimana  $MM' = OF_g$ . Garis anggaran menjadi  $MM'N'$  karena konsumen tidak boleh menjual kembali barang yang disubsidikan yang telah diterimanya tadi. Oleh karena itu garis anggaran bukan  $M''M''N''$  tetapi  $MM'N'$ . Keseimbangan baru ada di titik  $E'$ . Pembelian barang yang diberi subsidi (pangan) sesudah ada subsidi hanya sebesar  $F_1F_2$  yang lebih kecil dan  $OF_1$ . Ini berarti ada pengurangan pembelian oleh konsumen terhadap jenis barang yang diberikan sebagai subsidi. Dalam contoh angka  $F_gF_2 = 20$  dan  $OF_1 = 40$ . Tetapi konsumsi keseluruhan meningkat dan  $OF_1$  menjadi  $OF_2$ .

b. Tidak merubah konsumsi total.

Disamping pemerintah memberi subsidi juga menarik pajak untuk membiayai pengeluarannya. Kebijakan ini ternyata dapat tidak merubah konsumsi total untuk barang-barang yang diberikan subsidi. Penjelasan dapat menggunakan gambar seperti di atas. Garis anggaran setelah ada subsidi adalah  $MM'N'$ , dengan titik keseimbangan pada titik  $E'$ . Kemudian pemerintah mengenakan pajak yang sama besarnya dengan subsidi, yang akan menggeser garis anggaran ke  $MN$ , dengan titik keseimbangan kembali ke  $E$ . Maka jumlah konsumsi barang yang diberikan sebagai subsidi tetap tidak berubah. Penjelasan lebih lanjut dapat dilihat pada gambar di bawah ini (Gambar 2.3).

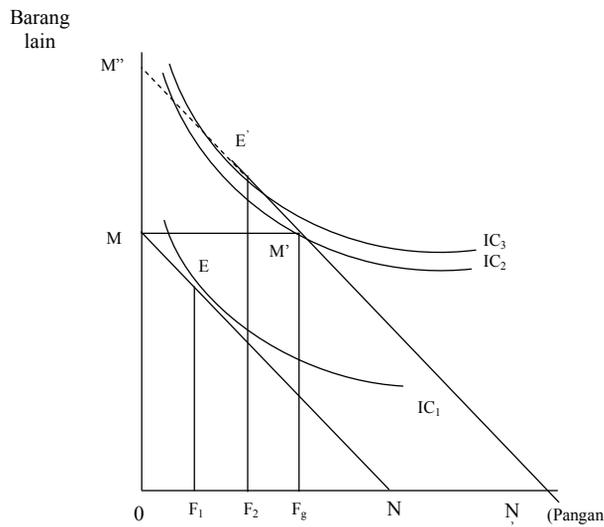
Sebelum pajak kurva permintaan terhadap pangan adalah  $D$ , dengan harga  $P$  dan jumlah yang diminta  $OF$ . Pemerintah mengenakan pajak, yang akan menggeser permintaan menjadi  $D_p$ , dan jumlah yang diminta sebesar  $OF_p$ . Pemerintah kemudian memberikan subsidi  $OF_g$  (dalam bentuk in natura) yang akan membentuk kurve permintaan  $D_g$ . Maka jumlah seluruh permintaan adalah  $OF_p + OF_g = OF$ . Dengan demikian konsumsi total tidak berubah yaitu tetap Setinggi  $OF$ .



**Gambar : 2.3** Dampak Subsidi terhadap Total Konsumsi

c. Konsumsi berlebihan (*overconsumption*).

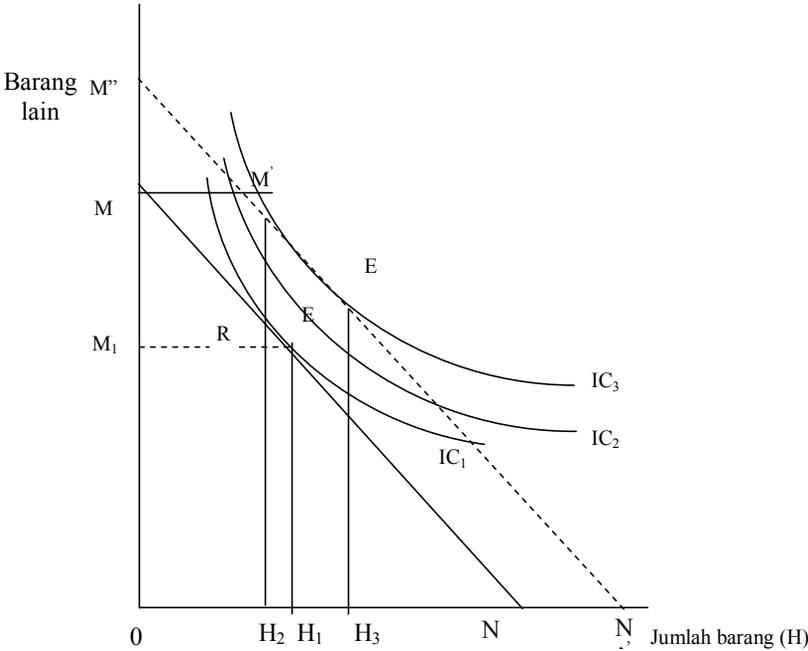
Kadang-kadang terdapat juga bahwa jumlah subsidi yang tetap akan meningkatkan konsumsi barang yang diberi subsidi dibanding bila ada subsidi uang (*cash transfer*). Hal ini terjadi apabila jumlah yang disediakan oleh pemerintah lebih besar dari pada jumlah yang sesungguhnya tersedia untuk dibeli konsumen andaikan ia mempunyai uang tunai, (Gambar 2.4)



**Gambar 2.4** Over Consumption

Sebelum subsidi garis anggaran MN, dengan keseimbangan pada titik E. Jumlah yang dikonsumsi  $OF_1$ . Kemudian pemerintah memberi subsidi, yang akan menggeser garis anggaran menjadi  $MM'N'$ , jumlah yang dikonsumsi  $OF_g$ , yakni sebesar jumlah barang yang disediakan oleh pemerintah. Andaikan ada subsidi uang senilai subsidi  $MM'$ , garis anggaran menjadi  $M''M'N'$ , dengan keseimbangan pada  $E'$ , dan jumlah yang dikonsumsi sebesar  $OF_2$ . Maka ini berarti ada kelebihan konsumsi (over consumption) sebesar  $F_g F_2$ .

- d. Konsumsi menjadi terlalu rendah (*under consumption*). Hal ini merupakan kebalikan dari apa yang telah diutarakan di atas, bahwa jumlah subsidi barang yang sudah pasti/ tertentu lebih kecil dari pada yang diharapkan oleh konsumen kalau dia mempunyai uang tunai. Misalkan dalam hal perumahan Pemerintah menyediakan rumah tipe 36 dengan 2 kamar saja. Kalau ada konsumen yang memakai rumah tipe 54 dengan 3 kamar tidak disubsidi. (Gambar 2.5.)



Gambar 2.5 Under Consumption

Sebelum ada subsidi dalam bentuk barang, konsumen mengkonsumsi sebanyak  $OH_1$  dengan keseimbangan pada titik F, yaitu persinggungan antara kurve tak-acuh  $IC_1$  dan garis anggaran MN. Kemudian Pemerintah memberikan subsidi barang sebesar  $OH_2$   $MM'$ , sehingga mengubah garis anggaran ke  $MM'N'$ , konsumen berada pada titik keseimbangan dan konsumen mengkonsumsi  $OH_2$ . Andaikan konsumen mempunyai uang tunai senilai subsidi itu dia berkeinginan untuk mengkonsumsi barang sebesar  $OH_3$ . Ini berarti Pemerintah menyediakan subsidi innatura terlalu kecil. Dengan adanya subsidi dalam bentuk barang ini akan berarti ada pengurangan jumlah yang dikonsumsi sebesar  $H_1H_2$ . Dengan mengkonsumsi barang sebesar  $OH_3$ , konsumen menjadi lebih baik karena berada pada kurva tak acuh  $IC_3$  yang lebih tinggi dibanding dengan subsidi barang maupun tanpa subsidi.

Jadi terdapat konsumsi yang terlalu rendah sebesar  $H_2H_3$ . Hal ini disebabkan, apabila konsumen mempunyai uang tunai, maka jumlah yang dikehendaki adalah sebesar  $OH_3$  dan kalau subsidi barang, jumlah yang dikonsumsi hanya  $OH_2$ . Mengapa terjadi hal yang demikian karena untuk menambah konsumsi barang tersebut terlalu mahal bagi konsumen yang bersangkutan. Atau dengan kata lain konsumen tidak mampu membeli tambahan barang tersebut kecuali yang disubsidi oleh Pemerintah.

Beberapa contoh Subsidi

- Subsidi beras (pangan) kepada para pegawai, dengan tujuan untuk membantu para pegawai. Di samping itu ada tujuan lain yang ingin dicapai, yaitu stabilisasi harga beras.
- Subsidi masukan seperti pupuk kepada para petani, dengan tujuan untuk mendorong petani lebih banyak menghasilkan beras dengan menggunakan pupuk lebih banyak; akibatnya produksi beras dapat ditingkatkan diikuti dengan harga beras tetap rendah, karena biaya produksi rendah. Di samping itu juga ada tujuan lain yaitu untuk stabilisasi harga pangan (beras), karena harga pangan (beras) dapat menjadi *price leader*.

Perlu disadari sekali lagi bahwa pemberian subsidi secara innatura dapat menimbulkan berbagai akibat yaitu dapat mendorong bertambahnya konsumsi atau dapat mengurangi konsumsi, bila dibandingkan dengan subsidi dalam bentuk uang tunai. Hal ini tergantung bagaimana keadaan perekonomian

negara yang bersangkutan. Kalau pemerintah ingin mendorong supaya masyarakat mengurangi konsumsi beras misalnya, dapat diterapkan suatu kebijakan subsidi sedemikian rupa sehingga lebih baik diberi subsidi dengan bentuk barang (*in-natura*) dari pada dengan bentuk uang. Demikian pula Pemerintah dapat mendorong masyarakat untuk menggunakan pupuk per-tanian lebih banyak lewat kebijakan subsidi dengan bentuk barang dan bukan dengan uang.

Untuk menentukan kebijakan mana yang harus diambil memang harus ada penelitian yang mendalam agar kita sungguh-sungguh memahami tingkah laku konsumen.

## 2.7. KLASIFIKASI DAN PENGELUARAN PEMERINTAH

---

Pengeluaran Pemerintah dapat dinilai dari berbagai segi sehingga dapat dibedakan menjadi sebagai berikut

- a. Pengeluaran itu merupakan investasi yang menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi di masa-masa yang akan datang.
- b. Pengeluaran itu langsung memberikan kesejahteraan dan kegembiraan bagi masyarakat.
- c. Merupakan penghematan pengeluaran yang akan datang.
- d. Menyediakan kesempatan kerja lebih banyak dan penyebaran tenaga beli yang lebih luas.

Berdasarkan atas penilaian ini kita dapat membedakan bermacam-macam pengeluaran negara seperti

1. Pengeluaran yang "*self-liquidating*" sebagian atau seluruhnya, artinya pengeluaran pemerintah mendapatkan pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima jasa-jasa/barang-barang yang bersangkutan. Misalnya pengeluaran untuk jasa-jasa perusahaan negara, atau untuk proyek-proyek produktif barang ekspor.
2. Pengeluaran yang reproduktif, artinya mewujudkan keuntungan-keuntungan ekonomis bagi masyarakat, yang dengan naiknya tingkatan penghasilan dan sasaran pajak yang lain akhirnya akan menaikkan penerimaan pemerintah. Misalnya pengeluaran untuk bidang pengairan, pertanian, pendidikan kesehatan masyarakat (*public health*) dan sebagainya.

3. Pengeluaran yang tidak “*self-liquidating*” maupun yang tidak reproduktif. yaitu pengeluaran yang langsung menambah kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat misalnya untuk bidang-bidang rekreasi, pendirian monument, objek-objek tourisme dan sebagainya. Dalam hal ini dapat juga mengakibatkan naiknya penghasilan nasional dalam arti jasa-jasa tadi.
4. Pengeluaran yang secara langsung tidak produktif dan merupakan pemborosan misalnya untuk pembiayaan pertahanan/perang meskipun pada saat pengeluaran terjadi penghasilan perorangan yang menerimanya akan naik.

Pengeluaran yang merupakan penghematan di masa yang akan datang misalnya pengeluaran untuk anak-anak yatim piatu. Kalau hal ini tidak dijalankan sekarang, kebutuhan-kebutuhan pemeliharaan bagi mereka di masa mendatang pada waktu usia yang lebih lanjut pasti akan lebih besar.



## **BAB 3**

# **KEBIJAKSANAAN FISKAL DAN MONETER**

Dari pembicaraan pada bab-bab sebelum bab ini, kita mengetahui bahwa baik pengeluaran maupun penerimaan pemerintah pasti mempunyai pengaruh atas pendapatan nasional. Pengeluaran pemerintah dapat memiliki pengaruh yang bersifat memperbesar pendapatan nasional (*expansionary*), tetapi penerimaan pemerintah dapat bersifat mengurangi pendapatan nasional (*contractionary*). Pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional tergantung pada jenis pengeluarannya. Sedangkan untuk penerimaan pemerintah pengaruhnya tergantung pada jenis sumber penerimaan itu. Seperti telah disinggung sebelumnya, bahwa perpajakan sebagai sumber penerimaan pemerintah lebih bersifat memperkecil pendapatan nasional dibanding dengan pinjaman negara; dan pinjaman negara lebih bersifat memperkecil pendapatan dibanding dengan pencetakan uang baru sebagai sumber penerimaan negara..

### **3.1. ASAL MULA DARI KEBIJAKAN FISKAL**

Kesadaran terhadap pengaruh pengeluaran dan penerimaan pemerintah itu belum muncul dalam dunia ilmu pengetahuan. Tetapi dengan disadarinya pengaruh-pengaruh penerimaan dan pengeluaran pemerintah tersebut, timbullah gagasan untuk dengan sengaja mengubah-ubah pengeluaran dan penerimaan pemerintah guna mencapai kestabilan ekonomi. Teknik mengubah pengeluaran dan penerimaan pemerintah inilah yang kita kenal dengan kebijakan fiskal atau politik fiskal.

Sebelum tahun 1930-an, pengeluaran pemerintah hanya dianggap sebagai alat untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah dan dinilai berdasarkan atas manfaat langsung yang dapat ditimbulkannya tanpa melihat pengaruhnya terhadap pendapatan nasional. Sebaliknya pajak juga hanya dianggap sebagai sumber pembiayaan pengeluaran negara dan belum diketahui pengaruhnya terhadap pendapatan nasional. Akibatnya dalam masa depresi, di mana

penerimaan pemerintah menurun, maka pengeluaran pemerintah harus dikurangi pula. Yang mana justru berakibat pada semakin rendahnya pendapatan nasional serta semakin lesunya perekonomian. Kalau timbul deflasi atau inflasi, kebijakan yang dipercayai untuk menanggulangnya adalah kebijakan moneter lewat Bank Sentral dan bukan kebijakan fiskal.

Dalam masa depresi pada tahun 1930-an itulah teori kebijakan fiskal pertama kali muncul karena tidak mempunyai kebijakan moneter dalam menanggulangi depresi itu. Kebijakan moneter biasanya berguna untuk merangsang kegiatan individu atau swasta. Pada saat terjadi pengangguran dan harga-harga turun (depresi), maka cara yang ditempuh oleh kebijakan moneter dapat dengan menambah uang yang beredar lewat politik diskonto dengan menurunkan tingkat bunga, atau menurunkan deking (*reserve requirement*) atau dengan politik pasar terbuka, di mana pemerintah membeli surat berharga.

Namun karena harga cenderung turun, maka para investor tidak berani mengadakan investasi, sehingga penerimaan agregat tidak dapat meningkat dan depresi tidak terobati. Oleh karena itu, bukan swasta melainkan pemerintah yang harus berani ambil bagian dengan menciptakan proyek-proyek yang membutuhkan pengeluaran pemerintah. Dalam tahun 1936 Keynes menerbitkan bukunya yang terkenal dengan "*The General Theory of Employment Interest and Money*" (Teori Umum tentang kesempatan kerja, bunga dan uang). Buku inilah yang merupakan dasar dari perkembangan teori tentang kebijakan fiskal. Sejak itulah maka peranan pemerintah dalam perekonomian semakin menonjol.

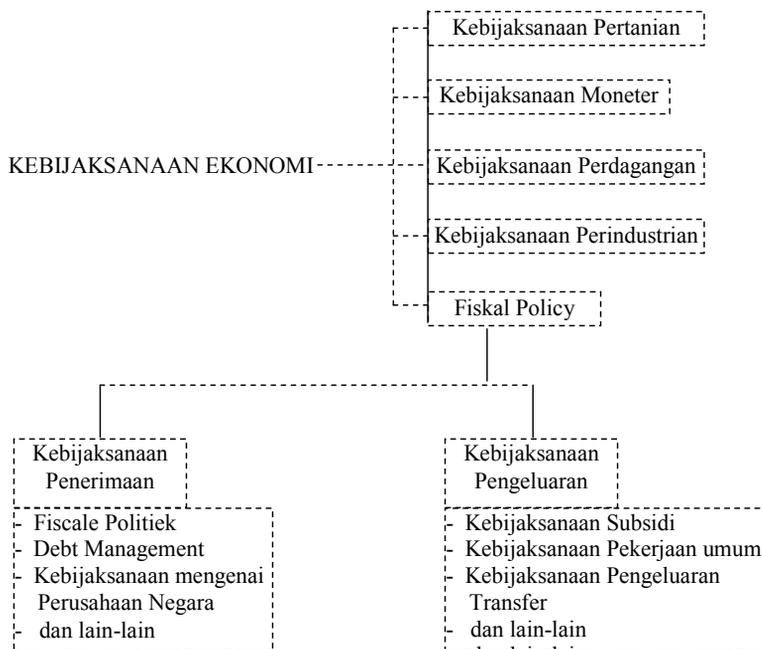
Karena pada masa depresi itu yang terasa amat parah adalah masalah pengangguran, maka pada mulanya kebijakan fiskal berorientasi pada masalah pengangguran. Tetapi dengan adanya Perang Dunia II, perhatian kebijakan fiskal mulai mengarah pada bagaimana menanggulangi inflasi yang mulai berkembang.

Dasar pikiran dalam kebijakan fiskal ialah bahwa pemerintah tidak dapat disamakan dengan individu dalam pengaruh dan tindakan masing-masing terhadap masyarakat sebagai keseluruhan. Umumnya para individu akan mengurangi pengeluaran apabila penerimaannya menurun, sedangkan pemerintah tidak harus berbuat demikian, karena apabila pemerintah mengurangi pengeluarannya, maka tindakan ini justru akan lebih menyusahkan atau memperberat jalannya perekonomian karena menurunnya pengeluaran pemerintah akan berarti menurunnya pendapatan masyarakat sebagai objek pajak dan selanjutnya justru memperkecil penerimaan pemerintah lagi. Di samping itu, juga disadari bahwa

dalam masa depresi banyak dana masyarakat (swasta) yang menganggur, sehingga peningkatan dalam pengeluaran pemerintah tidak akan mengurangi investasi sektor swasta lewat kenaikan tingkat bunga.

### 3.2. LINGKUP KEBIJAKSANAAN FISKAL

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa kebijakan fiskal merupakan subsistem dari kebijakan ekonomi. *Fiscal policy* (kebijaksanaan fiskal) yang berasal dari kepustakaan Anglo-Saxon (Inggris) merupakan kebijakan penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Jadi, jauh lebih luas dari *fiscale politiek* menurut pengertian bahasa Belanda, di mana *fiscale politiek* di sini hanya merupakan sebagian dari kebijakan penerimaan, yaitu hanya menyangkut bidang perpajakan. Kebijakan penerimaan seperti diketahui meliputi kebijakan utang (*debt policy atau debt management*), kebijakan mengenai perusahaan negara, penciptaan uang negara, dan lain-lain. Hubungan antara *fiscal policy* dengan *fiscale politiek* akan nampak dalam Gambar 3.1 di bawah ini:



Gambar 3.1. Lingkup Fiscal Policy dan Fiseale Politick

Dari bagan tersebut dapat dilihat bahwa *fiscale politiek* hanya merupakan subsistem dan *fiscal policy*. Perlu dijelaskan bahwa *fiscale politiek* lebih menitik beratkan pada segi hukum administratifnya, sedangkan *fiscal policy* lebih menekankan pada segi sosial-ekonominya.

### 3.3. MACAM KEBIJAKAN FISKAL

---

Dalam perkembangannya kebijakan fiskal dapat dibedakan menjadi 4 macam atas dasar:

- ❖ pembiayaan fungsional (*functional finance*)
- ❖ pengelolaan anggaran (*the managed budget approach*)
- ❖ stabilisasi anggaran otomatis (*the stabilizing budget*)
- ❖ anggaran belanja seimbang (*balanced budget approach*).

#### a. Pembiayaan fungsional

Tokoh dan kebijakan fiskal jenis ini adalah A.P. Lerner. Dalam hal ini pengeluaran pemerintah ditentukan dengan melihat akibat-akibat tidak langsung terhadap pendapatan nasional terutama guna meningkatkan kesempatan kerja (*employment*). Di lain pihak pajak dipakai untuk mengatur pengeluaran swasta dan bukan untuk meningkatkan penerimaan pemerintah, sehingga dalam masa ada pengangguran, pajak sama sekali tidak diperlukan. Selanjutnya pinjaman akan dipakai sebagai alat untuk menekan inflasi lewat pengurangan dana yang tersedia dalam masyarakat. Kemudian apabila pajak maupun pinjaman dirasa tidak tepat, maka ditempuhlah pencetakan uang. Jadi pengeluaran pemerintah dan perpajakan dipertimbangkan sebagai suatu hal yang terpisah, namun demikian ada kekhawatiran bahwa tanpa ada hubungan langsung antara keduanya akan ada bahayanya karena kemungkinan pengeluaran pemerintah semakin berlebihan.

#### b. Pengelolaan Anggaran

Pendekatan ini lebih banyak disukai daripada pendekatan “pembelanjaan fungsional” karena pengeluaran pemerintah, perpajakan dan pinjaman dimaksudkan untuk mencapai kestabilan ekonomi yang lebih mantap. Dalam pendekatan ini, hubungan langsung antara pengeluaran pemerintah

dan perpajakan selalu dipertahankan, tetapi penyesuaian dalam anggaran selalu dibuat guna memperkecil ketidak-stabilan ekonomi, sehingga pada suatu saat dapat terjadi defisit maupun surplus. Tokoh dalam pendekatan ini adalah Alvin Hansen yang menyarankan bahwa dalam masa depresi di mana ada banyak pengangguran, pengeluaran pemerintah yang meningkat adalah satu-satunya obat.

Dalam perkembangan pemikiran lebih lanjut, penggunaan anggaran belanja seimbang untuk jangka panjang diperlukan, dengan catatan bahwa dalam masa depresi ditempuh anggaran belanja defisit sedangkan dalam masa inflasi ditempuh anggaran belanja surplus.

Dalam perkembangan yang lebih jauh lagi, pendekatan ini selalu berusaha untuk mempertahankan adanya anggaran belanja yang seimbang tanpa defisit anggaran belanja. Sehingga dalam masa depresi, (perekonomian lesu) pengeluaran pemerintah akan ditingkatkan dan penerimaan dan pajakpun akan ditingkatkan pula tetapi jangan sampai menimbulkan defiasi. Sebaliknya dalam masa inflasi, pajak akan dimanfaatkan sebaik-baiknya guna mencegah timbulnya akibat inflasi yang tidak diinginkan. Kebaikan dan pendekatan ini ialah bahwa pinjaman negara tidak akan meningkat, tetapi sayangnya sektor swasta menjadi kurang bersemangat karena kurang percaya pada diri sendiri.

**c. Stabilisasi anggaran otomatis**

Pada akhir tahun 1940-an kepercayaan lebih banyak diberikan pada mekanisme otomatis dan politik fiskal. Penyesuaian secara otomatis dalam penerimaan dan pengeluaran pemerintah terjadi sedemikian rupa sehingga membawa perekonomian menjadi stabil tanpa campur tangan pemerintah yang disengaja.

Dengan stabilisasi otomatis pengeluaran pemerintah akan ditentukan berdasar atas perkiraan manfaat dan biaya relatif dari berbagai macann program dan pajak akan ditentukan sehingga menimbulkan surplus dalam periode kesempatan kerja penuh. Apabila ada kemunduran dalam kegiatan usaha, program pengeluaran pemerintah dan perpajakan tidak akan diubah, namun penerimaan dan pajak akan menurun, terutama dari pajak pendapatan. Di lain pihak jumlah pengeluaran pemerintah akan meningkat terutama yang dikaitkan dengan gaji, pensiun, bantuan sosial

dan sebagainya. Akibatnya defisit dalam anggaran belanja pemerintah muncul dan mendorong perkembangan sektor swasta kembali sampai tercapainya kesempatan kerja penuh. Sebaliknya dalam masa inflasi ada kenaikan dalam penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak pendapatan dan tidak perlu banyak tunjangan pengangguran, sehingga akan ada surplus anggaran belanja. Peranan “*built in flexibility*” ini dapat ditingkatkan dengan penambahan pengeluaran pemerintah pada proyek-proyek pekerjaan umum.

**d. Anggaran belanja seimbang**

Suatu modifikasi dan pembelanjaan atas dasar anggaran yang disesuaikan dengan keadaan (*managed budget*) adalah pembelanjaan secara seimbang dalam jangka panjang, tetapi ditempuh defisit pada masa depresi dan surplus pada masa inflasi. Kegagalan dalam mempertahankan keseimbangan anggaran dalam jangka panjang dapat menimbulkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dapat pula diikuti pendekatan serupa tetapi tetap mempertahankan keseimbangan anggaran. Dalam masa depresi, pengeluaran perlu ditingkatkan diikuti pula dengan peningkatan penerimaan sehingga tidak akan memperbesar utang negara.

### **3.4. TUJUAN KEBIJAKAN FISKAL**

---

Umumnya tujuan yang ingin dicapai oleh kebijakan fiskal adalah kestabilan ekonomi yang lebih mantap artinya tetap mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang layak tanpa adanya pengangguran yang berarti di satu pihak atau adanya ketidakstabilan harga-harga umum di lain pihak. Dengan kata lain tujuan kebijakan fiskal adalah pendapatan nasional riil terus meningkat pada laju yang dimungkinkan oleh perubahan teknologi dan tersedianya faktor-faktor produksi dengan tetap mempertahankan kestabilan harga-harga umum. Kestabilan ekonomi tidak berarti kestabilan harga untuk semua sektor perekonomian, karena perubahan harga relatif sangat diperlukan bagi penyesuaian dalam perubahan teknologi, preferensi konsumen dan tersedianya faktor produksi, agar penggunaan optimum dan semua sumberdaya ekonomi dapat terealisasi.

**a. Mencegah Pengangguran**

Pencegahan timbulnya pengangguran merupakan tujuan yang paling utama dari kebijakan fiskal.

Kegagalan dalam mencapai kesempatan kerja penuh tidak hanya berarti tidak tercapainya tingkat pendapatan nasional dan laju pertumbuhan ekonomi yang optimum, tetapi juga berakibat kurang menyenangkan bagi perorangan yang menderitanya atau yang mengalami pengangguran.

Kesempatan kerja penuh (*full employment*) dapat kita artikan sebagai keadaan di mana semua pemilik faktor produksi yang ingin mempekerjakannya pada tingkat harga atau upah yang berlaku dapat memperoleh pekerjaan bagi faktor-faktor produksi tersebut. Konsep kesempatan kerja ini umumnya dihubungkan dengan kesempatan kerja manusia, karena pengangguran tenaga kerja manusia inilah yang mempunyai pengaruh sosial yang sangat luas.

Dengan definisi di atas maka pencapaian kesempatan kerja penuh itu sangat sukar dicapai, karena pada setiap saat tentu ada faktor-faktor produksi yang kehilangan lapangan kerja dan pada saat itu pula belum mendapat pekerjaan berhubung dengan adanya ketidaksempurnaan pasar.

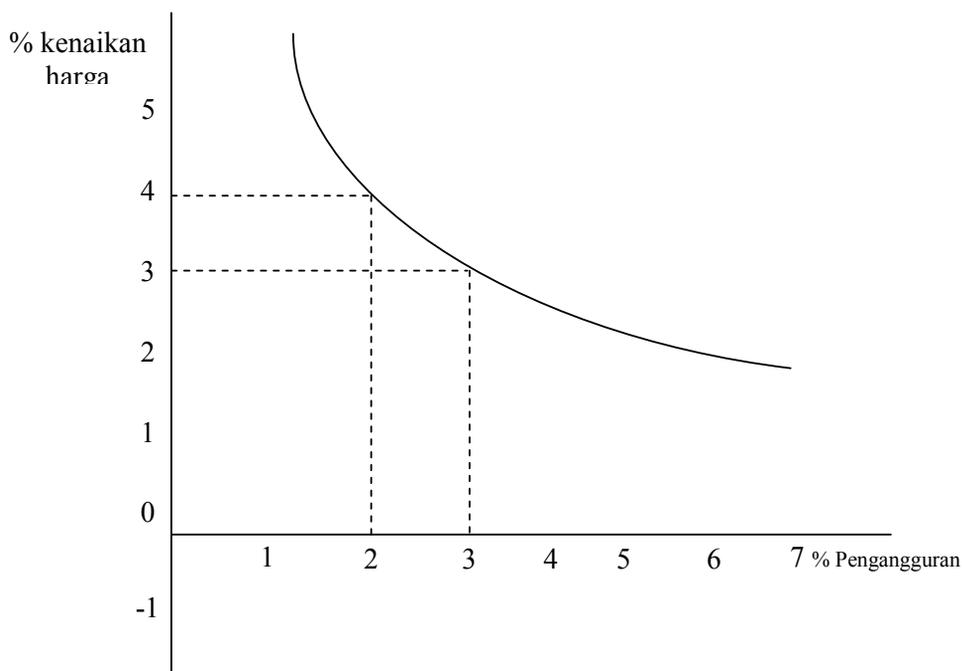
**b. Stabilitas Harga**

Aspek kedua dari kebijakan fiskal adalah mempertahankan kestabilan harga umum pada tingkat yang layak. Penurunan yang tajam dalam harga-harga umum jelas akan mendorong timbulnya pengangguran karena sektor usaha swasta akan kehilangan harapan untuk mendapatkan keuntungan, bahkan keuntungan mereka justru semakin mengecil. Selanjutnya investasi swasta dapat tidak ada lagi lebih-lebih bila mereka mengharapkan harga-harga akan turun terus.

Sebaliknya, harga-harga umum yang meningkat terus juga mempunyai akibat yang tidak menggembirakan. Inflasi memang dapat menciptakan kesempatan kerja penuh dan memberikan keuntungan kepada beberapa kelompok orang, tetapi juga mempersulit kehidupan orang-orang yang berpenghasilan rendah dan terutama mereka yang berpenghasilan tetap. Inflasi yang deras akan cenderung melemahkan juga sektor usaha swasta karena investasi produktif umumnya berubah menjadi investasi dalam barang-barang tahan lama seperti rumah, tanah dan sebagainya. Dalam jangka panjang inflasi akan berakibat pada kurangnya kepercayaan masyarakat pada pemerintahnya.

### 3.5. KONFLIK ANTARA STABILITAS DAN KESEMPATAN KERJA

Timbul keragu-raguan dalam keberhasilan mencapai tujuan ganda (stabilitas dan kesempatan kerja penuh) secara optimal. Biasanya usaha untuk mengoptimalkan tujuan stabilitas harga akan mempunyai akibat sampingan yang bersifat mengurangi kesempatan kerja atau bahkan menciptakan pengangguran. Sebaliknya usaha mengurangi pengangguran sering dibarengi dengan adanya laju inflasi yang semakin meningkat. Hubungan antara dua alternatif tujuan ini dapat dilukiskan dengan menggunakan kurva Phillips seperti dilukiskan dalam Gambar 3.2.



**Gambar 3.2.** Kurva Phillips

Kurva Phillips menunjukkan hubungan antara tingginya laju kenaikan harga dan tingginya tingkat pengangguran. Dalam gambar tampak bahwa pada laju inflasi setinggi 4%/tahun, tingkat pengangguran yang ada dalam masyarakat setinggi 2%/tahun, dan pada laju inflasi setinggi 3%/tahun, tingkat pengangguran dalam masyarakat setinggi 3%/tahun. Di sini kelihatan bahwa apabila tingkat inflasi menurun diikuti dengan tingkat pengangguran yang lebih tinggi. Biasanya tingkat

pengangguran dihitung dari jumlah angkatan kerja, dan tingkat inflasi didasarkan pada indeks harga barang konsumsi (harga rata-rata 62 macam barang).

### 3.7. TUJUAN KEBIJAKSANAAN FISKAL

---

Secara umum tujuan yang ingin dicapai oleh kebijakan fiskal adalah kestabilan ekonomi yang mantap, artinya tetap mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang layak tanpa adanya pengangguran yang berarti di satu pihak atau adanya ketidakstabilan harga-harga umum di lain pihak. Dengan kata lain, tujuan kebijakan fiskal adalah terus meningkatkan laju pendapatan nasional riil yang dimungkinkan oleh perubahan teknologi dengan tersedianya faktor-faktor produksi serta tetap mempertahankan kestabilan harga-harga umum. Kestabilan ekonomi tidak berarti kestabilan harga untuk semua sektor perekonomian, karena perubahan harga relatif sangat diperlukan bagi penyesuaian dalam perubahan teknologi, preferensi konsumen, dan tersedianya faktor produksi, agar penggunaan optimum dari semua sumber daya ekonomi dapat terealisasi.

#### a. Mencegah Pengangguran

Pencegahan timbulnya pengangguran merupakan tujuan yang paling utama dari kebijakan fiskal. Kegagalan mencapai kesempatan kerja penuh bukan berarti tidak tercapainya tingkat pendapatan nasional dan laju pertumbuhan ekonomi yang optimum, tetapi juga berakibat kurang menyenangkan bagi perorangan yang menderita atau yang mengalami pengangguran.

Kesempatan kerja penuh (*full employment*) dapat kita artikan sebagai keadaan di mana semua pemilik faktor produksi yang ingin mempekerjakannya pada tingkat harga atau upah yang berlaku dapat memperoleh pekerjaan bagi faktor-faktor produksi tersebut. Konsep kesempatan kerja ini umumnya dihubungkan dengan kesempatan kerja manusia, karena pengangguran tenaga kerja manusia inilah yang mempunyai dampak sosial yang sangat luas.

Berdasarkan pengertian di atas maka pencapaian kesempatan kerja penuh itu sangat sukar dicapai, karena pada setiap saat tentu ada saja faktor-faktor produksi yang kehilangan lapangan kerja dan pada saat itu pula kesempatan mendapat pekerjaan belum tercipta dengan adanya ketidaksempurnaan pasar.

**b. Stabilitas Harga**

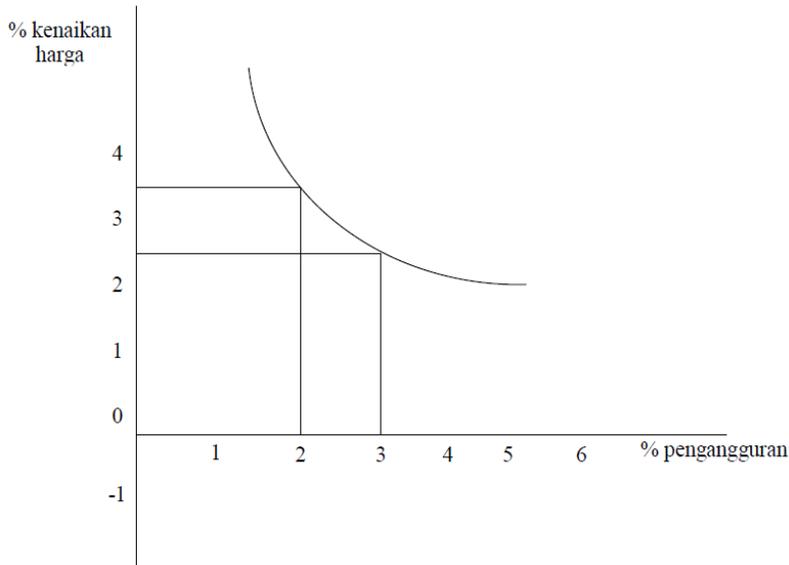
Aspek kedua dari tujuan kebijaksanaan fiskal adalah mempertahankan stabilitas harga umum pada tingkat yang layak. Penurunan yang tajam dari harga-harga umum jelas akan mendorong timbulnya pengangguran, karena sektor usaha swasta akan kehilangan harapan untuk mendapatkan keuntungan, bahkan keuntungan mereka justru semakin mengecil. Selanjutnya, investasi swasta hampir tidak ada lagi lebih-lebih bila mereka memperkirakan harga-harga akan turun terus-menerus.

Sebaliknya, bila harga-harga umum meningkat terus juga akan berakibat tidak menggembirakan. Inflasi memang dapat menciptakan kesempatan kerja penuh dan memberikan keuntungan kepada beberapa kelompok orang, tetapi juga akan mempersulit kehidupan orang-orang yang berpenghasilan rendah terutama mereka yang berpenghasilan tetap. Inflasi yang deras akan cenderung melemahkan sektor usaha swasta, karena investasi produktif umumnya berubah menjadi investasi barang-barang tahan lama seperti rumah, tanah, dan sebagainya. Dalam jangka panjang inflasi akan berakibat kurangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintahnya.

**3.5. KONFLIK ANTARA STABILITAS HARGA DAN KESEMPATAN KERJA**

---

Timbul keragu-raguan dalam usaha mencapai tujuan ganda (stabilitas dan kesempatan kerja penuh) secara optimal. Biasanya usaha untuk mengoptimalkan tujuan stabilitas harga akan berakibat sampingan yang bersifat mengurangi kesempatan kerja atau bahkan menciptakan pengangguran. Sebaliknya, usaha mengurangi pengangguran sering dibarengi dengan adanya laju inflasi yang semakin meningkat. Hubungan antara kedua alternatif tujuan ini dapat dilukiskan dengan kurva Philips seperti Gambar 3.3.



**Gambar 3.3** Hubungan Stabilitas Harga dengan Kesempatan Kerja

Kurva Philips menunjukkan bahwa hubungan antara tingginya laju kenaikan harga dengan tingginya tingkat pengangguran adalah berbanding terbalik. Dalam gambar tampak bahwa pada laju inflasi setinggi 4% per tahun, tingkat pengangguran yang ada dalam masyarakat sebesar 2% per tahun, dan pada laju inflasi setinggi 3% per tahun, tingkat pengangguran dalam masyarakat sebesar 3% per tahun. Di sini kelihatan bahwa apabila tingkat inflasi menurun maka akan diikuti oleh tingkat pengangguran yang lebih tinggi. Biasanya tingkat pengangguran dihitung dari jumlah angkatan kerja, dan tingkat inflasi didasarkan pada indeks harga barang konsumsi (harga rata-rata 62 macam barang).

### 3.6 KEBIJAKAN KEUANGAN INTERNASIONAL

Kebijakan keuangan internasional adalah tindakan kebijaksanaan pemerintah di bidang keuangan yang berkaitan dengan hubungan internasional. Kebijakan ini erat hubungannya dengan kebijakan perniagaan, pembayaran, dan bantuan luar negeri. Persetujuan bilateral negara dengan negara lain di bidang ekspor dan impor termasuk juga dalam kebijaksanaan perniagaan internasional. Begitu pula halnya dengan kebijaksanaan lalu lintas devisa (Zainul dan Sabri, 2003: 26).

## Valuta Asing

Valuta asing adalah mata uang luar negeri. Mata uang ini dapat diperjual belikan atau dipertukarkan dengan kurs yang dapat berubah-ubah. Kurs merupakan hasil perbandingan nilai valuta asing dengan mata uang dalam negeri yang bersangkutan. Kurs menurut sifatnya dibagi dua, yaitu: (1) Kurs yang stabil, ini berarti bahwa kurs uang Negara yang bersangkutan tidak mudah berubah-ubah terhadap valuta asing. (2) Kurs bebas berubah, ini berarti kurs valuta asing itu ditentukan oleh adanya permintaan dan penawaran valuta asing yang bersangkutan di pasaran bebas.

## Utang Luar Negeri

Utang luar negeri merupakan salah satu sumber yang dapat digunakan untuk membiayai pembangunan, terutama bagi negara-negara sedang berkembang. Utang negara dibedakan atas utang dengan jaminan dan tanpa jaminan, serta pinjaman dalam negeri dan luar negeri. Utang dan jaminan (*reproductive debt*) adalah utang yang seluruhnya dengan kekayaan negara atas dasar nilai yang sama besarnya. Pembayaran angsuran pokok dan bunga bagi utang ini biasanya diambilkan dari penghasilan yang berasal dari kekayaan negara atau hasil usaha Negara yang bersangkutan. Demikian juga utang tanpa jaminan (*dead weight debt*) adalah utang tanpa jaminan kekayaan Negara. Pembayaran bunganya harus dikembalikan dari sumber penerimaan negara yang lain, yang pada umumnya berasal dari pajak. Pemberian utang tanpa jaminan, berarti Negara yang memberikan utang itu menaruh kepercayaan pada Negara yang berutang. Oleh karena itu, nama baiknya harus dapat dijadikan jaminan.

Pinjaman dalam negeri adalah pinjaman yang berasal dari orang-orang atau lembaga-lembaga negara sendiri atau dalam lingkungan negara itu sendiri. Sedangkan pinjaman luar negeri adalah pinjaman yang berasal dari orang-orang atau lembaga negara lain. Adapun pinjaman dalam negeri itu dapat bersifat paksa maupun suka rela, sedangkan pinjaman luar negeri biasanya bersifat sukarela, kecuali bila ada suatu kekuasaan dari suatu Negara atas Negara lain.

Pinjaman dalam negeri hanya mencakup pemindahan kekayaan di dalam masyarakat Negara itu sendiri, baik pada saat terjadinya pinjaman, maupun terjadinya pembayaran bunga dan pengembalian cicilan pinjaman, sedangkan pinjaman luar negeri mencakup pemindahan kekayaan (dana) dari Negara yang

meminjamkan (kreditur) ke negara peminjam (debitur) pada saat terjadinya pinjaman. Pinjaman dalam negeri dapat berubah menjadi pinjaman luar negeri melalui pembelian surat-surat obligasi Negara lain. Demikian pula sebaliknya, pinjaman luar negeri dapat menjadi pinjaman dalam negeri bila terjadi pembelian surat-surat obligasi atau surat berharga oleh penduduk Negara debitur dari Negara kreditur.

### Proteksi

Ada beberapa macam proteksi, antara lain berupa politik tarif dan politik kuota. Tarif adalah suatu pembebanan pajak terhadap barang-barang yang melewati batas negara. Oleh karena itu, ada tarif barang ekspor, tarif barang impor, dan tarif barang transito (yang karena keadaan terpaksa harus melewati batas negara tertentu sebelum ke Negara yang di tuju). Dengan pembebanan tarif maka dapat mempengaruhi harga, konsumsi, produk pendapatan, dan pemerataan pendapatan masyarakat.

Mengenai pantarifan, ada tiga macam tarif, yaitu: *pertama*, tarif ad valorem, yaitu tarif yang perhitungannya berdasarkan persentase nilai barang yang kena tarif. *Kedua*, tarif spesifik, yaitu tarif yang perhitungannya atas dasar ukuran fisik barang (volume dan atau berat barang). Ketiga, tarif kombinasi, yaitu tarif yang perhitungannya berdasarkan kombinasi persentase nilai barang dan ukuran fisik barang.

Dalam konteks ini, tidak dapat dilepaskan dari istilah kuota. Pengertian kuota adalah pembatasan jumlah fisik barang yang melintasi batas Negara. Ada kuota ekspor dan kuota impor. Dengan adanya pembatasan jumlah fisik barang yang diimpor, apabila permintaan tetap maka harga akan menjadi lebih tinggi. Ini menimbulkan keuntungan yang disebabkan karena monopoli. Adapun yang menikmati keuntungan monopoli tersebut tergantung pada: (a) Jika importir tersebut memiliki lisensi impor maka ia akan memegang monopoli impor sehingga akibatnya keuntungan monopoli akan jatuh seluruhnya kepada importir yang bersangkutan; (b) Jika pemerintah melarang lisensi impor maka keuntungan sebagian akan jatuh pada pemerintah dan sebagian pada importer yang menang dalam pelelangan.

Pemerintah, selain membatasi jatah barang impor berdasarkan kepentingan, dapat juga membatasi jatah barang yang boleh diekspor. Inilah yang dimaksud

dengan kuota ekspor. Tujuan pembatasan kuota ekspor adalah: pertama, untuk menjamin tetap tersedianya barang atau bahan tersebut di dalam negeri sehingga kelangsungan produksi di dalam negeri terjamin. Kedua, dalam keadaan perang, dikhawatirkan banyak bahan-bahan strategis secara tidak langsung akan jatuh ke tangan musuh sehingga perlu pelarangan atau pembatasan ekspor. Ketiga, sebagai strategi tindakan pembalasan terhadap kuota ekspor barang tertentu di negara lain terhadap negara kita.

### 3.7. KEBIJAKAN MONETER

---

Kebijaksanaan moneter adalah kebijaksanaan yang dilakukan pemerintah di bidang keuangan yang berkenaan dengan jumlah uang yang beredar di dalam masyarakat (Syamsi, 1994: 122). Pemerintah selalu mengusahakan agar ada keseimbangan yang dinamis antara jumlah uang yang beredar dengan barang dan jasa dalam masyarakat. Dengan demikian, kemakmuran rakyat akan meningkat. Kebijaksanaan moneter ini berkaitan dengan kurs, aktivitas perbankan, investasi modal domestik dan modal asing, dan sebagainya.

Tujuan kebijaksanaan moneter secara umum adalah: (1) Untuk menyesuaikan jumlah uang yang beredar dalam masyarakat. (2) Untuk mengarahkan penggunaan uang dan kredit sedemikian rupa, sehingga nilai uang negara yang bersangkutan dapat dipertahankan kestabilannya. (3) Mendorong produsen untuk meningkatkan kegiatan produksi, apabila dengan mudah mendapat kredit dengan bunga cukup rendah. (4) Sedikitnya akan dapat mempertahankan tingkat *employment* yang telah ada, dan selanjutnya berusaha agar dapat menaikkan tingkat *employment* tertentu. (5) Mengusahakan agar kebijaksanaan moneter dapat dilaksanakan tanpa memberatkan beban keuangan negara dan masyarakat.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka alat (*instrument*) atau cara yang dapat digunakan dalam kebijaksanaan moneter, antara lain (Zainul dan Subri, 2003: 19-20):

a. Menetapkan Cash Ratio

Menetapkan *cash ratio* adalah menetapkan perbandingan antara persentase uang di bank yang harus dijadikan cadangan dan yang boleh dijadikan cadangan yang boleh dioperasikan. Uang yang dibutuhkan untuk cadangan di bank dinamakan *Reserve Requirement* (RR). Misalnya, Bank

Indonesia menetapkan kebijakan RR sebesar 20 persen untuk bank umum. Diharapkan dengan 80 persen dapat dioperasikan itu akan terjadi efek pelipatgandaan simpanan (*multiplier deposit effect*).

b. Kebijakan Pasar Terbuka (*open market policy*)

Kebijakan ini berkaitan dengan penjualan surat-surat berharga dari Bank Sentral. Apabila jumlah uang yang beredar dalam masyarakat dirasa terlalu banyak maka pemerintah akan menariknya kembali melalui kebijakan penjualan surat-surat berharga yang dilakukan oleh Bank Sentral. Bank Sentral akan menjual surat-surat berharga dengan harga yang lebih rendah sehingga masyarakat banyak yang membelinya. Dengan demikian, uang masyarakat dapat ditarik kembali akan tetapi, jika uang yang beredar dalam masyarakat dirasa terlalu sedikit maka untuk menambah jumlah uang yang beredar tersebut Bank Sentral membeli surat-surat berharga yang dimiliki masyarakat dengan harga yang lebih tinggi sehingga jumlah uang yang beredar di masyarakat akan bertambah.

c. Kebijakan Suku Bunga Kredit

Kebijakan Suku Bunga Kredit ini digunakan untuk mengurangi jumlah uang yang beredar dalam masyarakat, yaitu dengan cara menetapkan suku bunga kredit lebih tinggi. Dengan demikian, peminta kredit akan berkurang. Sebaliknya, jika uang yang beredar dalam masyarakat itu dirasa kurang maka bank akan memberikan persentase suku bunga kredit yang rendah dan uang yang beredar akan bertambah banyak.

d. Kebijakan Suku Bunga Deposito

Apabila jumlah uang yang beredar dalam masyarakat berlebihan maka untuk mencegah jangan sampai semakin banyak uang yang beredar, bank melakukan dengan menaikkan persentase suku bunga depositonya sehingga orang akan banyak yang mendepositokan uangnya di bank. Sebaliknya, jika jumlah uang yang beredar itu kurang, maka bank akan menurunkan persentase suku bunga depositonya.

Pemerintah melalui bank sentral dapat mengeluarkan kebijakan uang ketat (*tight money policy*) dan kebijakan uang longgar (*easy money policy*) dalam masyarakat. Bank sentral biasanya memberikan kemudahan bagi bank-bank umum dalam mendapatkan pinjaman uang (likuiditas). Jika pemerintah ingin membatasi terhadap bertambahnya peredaran uang dalam masyarakat maka digunakan *tight money policy*. Bank-bank umum yang biasanya mudah

mendapatkan uang di Bank Sentral, sangat dibatasi. Dengan demikian, kebutuhan uang bagi Bank umum harus di ambilkan langsung dari masyarakat. Akibatnya, bank-bank umum akan berani memberi persentase suku bunga deposito yang lebih tinggi. Bahkan, banyak pula bank umum yang memberi iming-iming hadiah. Makin lama penyimpanannya, makin tinggi angka persentase suku bunga depositonya.

Kebijaksanaan moneter juga berkaitan dengan masalah inflasi dan deflasi serta kebijaksanaan harga. Inflasi adalah suatu keadaan nilai uang menurun secara “terbuka” yang diakibatkan oleh harga-harga barang yang naik. Hal ini disebabkan oleh jumlah uang yang beredar dalam masyarakat berlebihan. Akan tetapi, kalau kenaikan harga-harga barang tersebut bersifat sementara saja maka hal itu berarti ada tekanan inflatoir. Sebaliknya, apabila kenaikan barang-barang akan menaikkan harga faktor-faktor produksi lainnya (misalnya upah karyawan), dan itu terus berlanjut maka dinamakan hiper inflasi atau spiral inflasi. Penggunaan istilah “terbuka” tersebut digunakan untuk menunjuk arti ada kemungkinan nilai uang akan menurun terus. Sedangkan pengertian deflasi adalah kenaikan uang secara “terbuka”, akibat harga barang-barang menurun karena jumlah barang-barang berlebihan.

Terjadinya inflasi atau deflasi tersebut dapat disebabkan faktor dari dalam negeri dan dapat pula dari luar negeri. Penyebab dari dalam negeri berasal dari kebijaksanaan fiskal dan dari sektor swasta. Dalam kebijaksanaan fiskal, apabila realisasi kebijaksanaan anggaran menunjukkan pengeluaran pemerintah lebih besar daripada penerimaannya maka hal itu akan menyebabkan timbulnya inflasi (setidak-tidaknya menimbulkan tekanan *inflatoir*). Akan tetapi, jika belanja (pengeluaran) pemerintah lebih kecil dari pada penerimaannya akan menimbulkan deflasi (paling tidak gejala deflasi). Hal ini disebabkan jumlah uang yang beredar menjadi lebih sedikit. Kenyataannya, dalil tersebut tidak akan sederhana ini sebab faktor penyebab inflasi dan deflasi amat kompleks. Penyebab inflasi atau deflasi dari sektor swasta terutama berkaitan dengan masalah tabungan, investasi, dan konsumsi. Apabila pendapatan uang masyarakat lebih banyak digunakan untuk konsumsi atau investasi daripada ditabung maka akan mengarah pada tekanan inflatoir atau mengarah pada inflasi.

Kebijaksanaan moneter juga terkait dengan kebijaksanaan harga. Kebijaksanaan harga barang yang ditetapkan oleh pemerintah dibedakan atas kebijaksanaan harga positif dan kebijaksanaan harga negatif. *Positive price*

*policy* adalah kebijakan harga tinggi yang ditetapkan pemerintah yang dapat berakibat mendorong peningkatan produksi. Sedangkan *negative price policy* adalah kebijakan pemerintah untuk mengusahakan agar harga komoditas pertanian tetap rendah, yang mungkin berakibat menurunkan jumlah produksi.

### 3.8. KAITAN ANTARA KEBIJAKSANAAN FISKAL DAN KEBIJAKSANAAN MONETER

---

Mula-mula kebijakan yang ditempuh pemerintah untuk mengurangi ketidak stabilan ekonomi adalah dengan kebijakan moneter yaitu dengan pengketatan jumlah kredit (*tight money policy*) atau dengan memperlonggar perkreditan (*easy money policy*) yang diberikan oleh bank-bank umum. Untuk itu biasanya Bank Sentral sangat berperan dalam mempengaruhi jumlah uang yang beredar dengan cara mengubah-ubah tingkat bunga dan deking (*legal reserve requirement*) ataupun membeli atau menjual surat berharga. Dalam masa depresi Bank Sentral menambah jumlah uang beredar dengan politik pasar terbuka yaitu dengan membeli obligasi negara, yang selanjutnya dapat menekan tingkat bunga dan memperkecil deking bank-bank umum, sehingga bank-bank umum dapat memperluas pemberian kreditnya lagi. Dengan demikian, maka investasi dalam perekonomian diharapkan akan terus meningkat dan depresi akan terobati.

Sebaliknya, bila perekonomian mengalami inflasi, maka pengeluaran investasi dan konsumsi akan dikekang dengan politik pasar terbuka lewat penjualan obligasi negara, sehingga mampu menyerap uang yang beredar dan akan memperbesar deking bank-bank umum yang selanjutnya akan mengurangi penciptaan kredit oleh bank-bank itu dan jumlah uang beredar akan turun.

Pada tahun 1930-an terbukti bahwa kebijakan moneter saja tidak dapat mengatasi depresi sebab tingkat bunga yang sudah begitu rendah ternyata tidak dapat mendorong timbulnya investasi, karena orang lebih senang menyimpan uang tunai. Dengan kata lain permintaan akan uang tunai untuk sekadar menganggur (*idle balances*) menjadi elastis sempurna pada tingkat bunga yang rendah.

Akibat kegagalan kebijakan moneter itu, maka kebijakan fiskal menjadi penting. Tetapi sayangnya kebijakan fiskal itu lebih kaku dibanding dengan kebijakan moneter, dan pada umumnya kebijakan moneter itu

lebih dapat diterima oleh masyarakat dari pada kebijaksanaan fiskal dan sifatnya lebih fleksibel.

Karena itu, maka kombinasi antara kedua kebijaksanaan tersebut perlu dan bahkan sering masih diperlukan tindakan-tindakan langsung guna menanggulangi inflasi atau deflasi yang sudah gawat seperti politik harga, pengawasan harga, penjataan, dan sebagainya.



## **BAB 4**

# **KEBIJAKAN PENGAMPUNAN PAJAK (TAX AMNESTY) DI INDONESIA**

Undang-Undang (UU) Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak diharapkan menghasilkan penerimaan pajak yang selama ini belum atau kurang bayar, disamping meningkatkan kepatuhan membayar pajak karena makin efektifnya pengawasan, didukung semakin akuratnya informasi mengenai daftar kekayaan wajib pajak. Dengan kata lain kebijakan ini juga diharapkan dapat meningkatkan subjek pajak maupun objek pajak. Subjek pajak dapat berupa kembalinya dana-dana yang berada di luar negeri, sedangkan dari sisi objek pajak berupa penambahan jumlah wajib pajak. Indonesia pernah menerapkan amnesty pajak pada 1984. Namun pelaksanaannya tidak efektif karena wajib pajak kurang merespons dan tidak diikuti dengan reformasi sistem administrasi perpajakan secara menyeluruh.

Dalam penerapannya kebijakan ini menjadi hal yang menimbulkan pro dan kontra ditengah masyarakat. Tidak hanya hanya pengusaha, akan tetapi sejumlah pihak mempertanyakan dampak dari *tax amnesty* ini. Salah satu dampak yang menjadi perbincangan hangat adalah dampak *tax amnesty* terhadap peningkatan investasi, pertumbuhan ekonomi dan peningkatan penerimaan negara di Indonesia. Hal ini menjadi sangat penting karena investasi menjadi salah satu faktor yang mendorong pertumbuhan ekonomi negara.

### **4.1 PENGERTIAN PAJAK (TAX)**

Defenisi pajak menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang perubahan keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan pada Pasal 1 ayat 1 berbunyi pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat. Terdapat bermacam-macam batasan atau definisi tentang “pajak” yang dikemukakan oleh para ahli di antaranya adalah:

Menurut Charles E. McLure, pajak adalah kewajiban finansial atau retribusi yang dikenakan terhadap wajib pajak (orang pribadi atau badan) oleh Negara atau institusi yang fungsinya setara dengan negara yang digunakan untuk membiayai berbagai macam pengeluaran publik. (Charles E. McLure, Jr “Taxation”. Britannica). Selanjutnya pengertian pajak menurut Edwin R.A Slegman dalam buku *Essay in Taxation* menyatakan bahwa “*Tax is compulsory contribution from the person to the government to defray the expenses incurred in the common interest of all, without reference to special benefit conferred*”. Pajak mempunyai 2 fungsi utama, yaitu fungsi penerimaan (budgetair) dan fungsi mengatur (reguler). *Fungsi budgetair* dimaksudkan bahwa pajak berfungsi sebagai sumber dana yang diperuntukan bagi pembiayaan pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Sedangkan fungsi reguler dimaksudkan sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan di bidang sosial ekonomi.

Menurut Leroy Beaulieu, pajak adalah bantuan, baik secara langsung maupun tidak yang dipaksakan oleh kekuasaan publik dari penduduk atau dari barang, untuk menutup belanja pemerintah. (Leroy-Beaulieu, Paul *Traite de la Science des Finances*: 1989, dalam bahasa Perancis, Guillaumin et de)

Menurut P. J. A. Adriani, pajak adalah iuran masyarakat kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan (undang-undang) umum, dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung tugas Negara untuk menyelenggarakan Pemerintahan. (Adriani, P.J.A, 1949. *Het belastingrecht: zjin grondslagen en ontwikkeling* (dalam bahasa Belanda Amsterdam)

Dari definisi di atas, disimpulkan bahwa pajak merupakan retribusi (iuran) masyarakat yang sifatnya dapat memaksa, yang bertujuan agar pemerintahan dapat menjalankan tugas dan kewajibannya serta mengisi kas negara untuk kesejahteraan masyarakat.

## 4.2. UNSUR PAJAK DAN PENGGOLONGAN PAJAK

---

### Unsur pajak:

1. Pajak dipungut berdasarkan undang-undang. Asas ini sesuai dengan

**Bab 4:** Kebijakan Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) Di Indonesia

perubahan ketiga UUD 1945 pasal 23A yang menyatakan, “*pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dalam undang-undang.*”

2. Tidak mendapatkan jasa timbal balik (kontraprestasi perseorangan) yang dapat ditunjukkan secara langsung. Misalnya, orang yang taat membayar pajak kendaraan bermotor akan melalui jalan yang sama kualitasnya dengan orang yang tidak membayar pajak kendaraan bermotor.
3. Pemungutan pajak diperuntukkan bagi keperluan pembiayaan umum pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan, baik rutin maupun pembangunan.
4. Pemungutan pajak dapat dipaksakan. Pajak dapat dipaksakan apabila wajib pajak tidak memenuhi kewajiban perpajakan dan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan.
5. Selain fungsi budgeter (anggaran) yaitu fungsi mengisi Kas Negara/Anggaran Negara yang diperlukan untuk menutup pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pajak juga berfungsi sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan negara dalam lapangan ekonomi dan sosial (fungsi mengatur / regulatif).

**Penggolongan pajak:**

Pajak Negara sering disebut juga sebagai pajak pusat yaitu pajak yang dipungut oleh Pemerintah Pusat yang terdiri atas:

1. Pajak Penghasilan, Diatur dalam UU No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang diubah terakhir kali dengan UU No. 36 Tahun 2008.
2. Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Diatur dalam UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang diubah terakhir kali dengan UU No. 42 Tahun 2009
3. Bea Materai, diatur dalam UU No. 13 Tahun 1985 tentang Bea Materai meliputi
4. Bea Masuk diatur dalam UU No. 10 Tahun 1995 jo. UU No. 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan
5. Cukai diatur dalam UU No. 11 Tahun 1995 jo. UU No. 39 Tahun 2007 tentang Cukai

## 4.3 PENGAMPUNAN PAJAK (TAX AMNESTY)

---

### a. Pengertian Tax Amnesty

*Tax amnesty* atau pengampunan pajak adalah kebijakan pemerintah di bidang perpajakan yang memberikan penghapusan pajak yang seharusnya terutang dengan membayar tebusan dalam jumlah tertentu yang bertujuan untuk memberikan tambahan penerimaan pajak dan kesempatan bagi Wajib Pajak yang tidak patuh menjadi Wajib Pajak patuh. Penerapan *tax amnesty* diharapkan akan mendorong peningkatan kepatuhan sukarela Wajib Pajak di masa yang akan datang (Devano, 2006:137).

Sawyer (2006) mengemukakan arti pengampunan pajak adalah “*a tax amnesty generally involves providing previously noncompliant taxpayers with the opportunity to pay back-taxes on undisclosed income, without fear of penalties or prosecution*”.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa *tax amnesty* (pengampunan pajak) adalah program kebijakan Pemerintah yang memberikan kesempatan kepada wajib pajak untuk melunasi tunggakan pajaknya tanpa adanya sanksi administrasi guna meningkatkan kepatuhan wajib pajak dan penerimaan negara.

Berdasarkan Undang-Undang No 11 Tahun 2016, Pengampunan Pajak adalah penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan, dengan cara mengungkapkan Harta dan membayar Uang Tebusan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Berdasarkan definisi di atas, selain memberikan pengampunan untuk sanksi administrasi, *tax amnesty* juga dimaksudkan untuk menghapuskan sanksi pidana, serta *tax amnesty* juga dapat diberikan kepada pelaporan sukarela data kekayaan wajib pajak yang tidak dilaporkan pada masa sebelumnya tanpa harus membayar pajak yang mungkin belum dibayarkan.

### b. Tujuan Tax Amnesty

Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang No 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak bahwa pertumbuhan ekonomi nasional dalam beberapa tahun terakhir cenderung mengalami perlambatan yang berdampak pada turunnya penerimaan pajak dan juga telah mengurangi ketersediaan likuiditas dalam negeri

**Bab 4:** Kebijakan Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) Di Indonesia

yang sangat diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Di sisi lain, banyak Harta warga negara Indonesia yang ditempatkan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik dalam bentuk likuid maupun nonlikuid, yang seharusnya dapat dimanfaatkan untuk menambah likuiditas dalam negeri yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Tidak semua harta tersebut telah dilaporkan di dalam SPT Tahunan oleh pemiliknya, bahkan mungkin banyak yang belum terungkap. Apabila harta yang belum diungkapkan tersebut pada akhirnya di laporkan dalam SPT Tahunan atau terungkap oleh Direktorat Jenderal Pajak maka berdasarkan ketentuan perpajakan secara umum atas harta tersebut dapat dikenai PPh atau PPN kurang bayar atau dapat ditagih kembali pajak-pajaknya. Atas konsekuensi adanya pajak yang masih haus dibayar inilah yang menjadikan mereka tidak mau mengungkapkan hartanya yang ada di luar negeri dengan sukarela.

Untuk menjembatani antara kepentingan pemerintah dengan pemilik harta yang ada di luar negeri agar mau mengungkapkan hartanya atau menarik hartanya ke dalam negeri, maka diterbitkan peraturan tentang pengampunan pajak atau *Tax Amnesty*. Dengan begitu terdapat “*win-win solution*” antara negara dengan pemilik harta di luar negeri yang mana negara akan diuntungkan dengan adanya dan yang masuk dari uang tebusan maupun dana *repatriasi* (dana yang ditarik untuk diinvestasikan di dalam negeri) serta membantu pertumbuhan ekonomi karena dari dana yang diinvestasikan di Indonesia juga nantinya akan dipungut pajak yang berlaku, sedangkan pemilik harta mendapat keuntungan yang sama besarnya dari sisi besarnya uang tebusan yang lebih kecil dibanding pajak yang seharusnya terutang apabila dihitung dengan ketentuan perpajakan secara umum.

*Tax Amnesty* ini ditujukan tidak hanya kepada Warga Negara Indonesia yang memiliki harta atau aset di luar negeri saja. Bagi Wajib Pajak dalam negeri juga boleh untuk mengikuti program *Tax Amnesty* ini apabila masih ada harta atau aset yang belum di laporkan dalam SPT Tahunannya sehingga tetap terdapat unsur keadilan. Oleh karena itu tujuan dari *Tax Amnesty* berdasarkan Undang-undang nomor 11 Tahun 2016 adalah sebagai berikut:

1. Mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan Harta, yang antara lain akan berdampak terhadap peningkatan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar rupiah, penurunan suku bunga, dan peningkatan investasi;

2. Mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif, dan terintegrasi; dan
3. Meningkatkan penerimaan pajak, yang antara lain akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan.

### **Tujuan Lain dari Pengampunan Pajak (Tax Amnesty)**

1. Pengampunan pajak diharapkan menghasilkan penerimaan pajak yang selama ini belum atau kurang dibayar,
2. Meningkatnya kepatuhan memebayar pajak sebagai dampak dari makin efektifnya pengawasan, karena semakin akuratnya informasi mengenai daftar kekayaan Wajib Pajak.
3. Meningkatkan penerimaan pajak dalam jangka pendek. dengan harapan pajak yang dibayar oleh wajib pajak selama program tax amnesty akan meningkatkan penerimaan pajak.
4. Meningkatkan kepatuhan pajak dimasa yang akan datang, karena pajak merupakan salah satu penyebab pemberian *tax amnesty*. dan Mendorong repatriasi modal atau aset.
5. Pemberian *tax amnesty* juga bertujuan untuk mengembalikan modal yang parkir di luar negeri tanpa perlu membayar pajak atas modal yang di parkir di luar negeri tersebut.
6. Transisi ke sistem perpajakan yang baru. *Tax amnesty* dapat di justifikasi ketika *tax amnesty* digunakan sebagai alat transisi menuju sistem perpajakan yang baru.

### **c. Asas Pengampunan Pajak (Tax Amnesty):**

1. Kepastian hukum, yaitu pelaksanaan pengampunan pajak harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui kepastian hukum.
2. Keadilan, yaitu pengampunan pajak menjunjung tinggi keseimbangan hak dan kewajiban dari setiap pihak yang terlibat.
3. Kemanfaatan, yaitu seluruh pengaturan kebijakan pengampunan pajak bermanfaat bagi kepentingan negara, bangsa dan masyarakat, khususnya dalam memajukan kesejahteraan umum.
4. Kepentingan nasional, yaitu pelaksanaan pengampunan pajak kepentingan bangsa, negara dan masyarakat di atas kepentingan lainnya.

#### **d. Tarif Pengampunan Pajak (Tax Amnesty)**

Sebagaimana yang tertuang dalam pasal 4 UU No 11 Tahun 2016, tarif uang tebusan atau harta yang berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau Harta yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dialihkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan diinvestasikan dalam jangka waktu paling singkat 3 tahun terhitung sejak dialihkan, adalah sebesar:

1. 2% (dua persen) untuk periode penyampaian Surat Pernyataan pada bulan pertama sampai dengan akhir bulan ketiga terhitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku.
2. 3% (tiga persen) untuk periode penyampaian Surat Pernyataan pada bulan keempat terhitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 2016.
3. 5% (lima persen) untuk periode penyampaian surat Pernyataan terhitung sejak tanggal 1 Januari 2017 sampai dengan tanggal 31 Maret 2017.

Tarif uang tebusan atas harta yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dialihkan ke dalam Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, adalah sebesar:

1. 4% (empat persen) untuk periode penyampaian Surat Pernyataan pada bulan pertama sampai dengan akhir bulan ketiga terhitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku.
2. 6% (enam persen) untuk periode penyampaian Surat Pernyataan pada bulan keempat terhitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 2016; dan
3. 10% (sepuluh persen) untuk periode penyampaian Surat Pernyataan terhitung sejak tanggal 1 Januari 2017 sampai dengan 31 Maret 2017.

Tarif uang tebusan bagi wajib pajak yang peredaran usahanya sampai dengan Rp 4.800.000.000,00 (empat miliar delapan ratus juta rupiah) pada tahun pajak terakhir adalah sebesar :

1. 0,5% (nol koma lima persen) bagi wajib pajak yang mengungkapkan nilai harta sampai dengan Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dalam Surat Pernyataan; atau
2. 2% (dua persen) bagi wajib pajak yang mengungkapkan nilai harta lebih dari Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar) dalam Surat Pernyataan,

Untuk periode penyampaian Surat Pernyataan pada bulan pertama sejak Undang-Undang ini mulai berlaku sampai dengan tanggal 31 Maret 2017.

### **e. Periode Tax Amnesty**

Amnesti Pajak terbagi kedalam 3 (tiga) periode, yaitu:

1. Periode I: Dari tanggal 18 Juli s.d 30 September 2016
2. Periode II: Dari tanggal 1 Oktober 2016 s.d 31 Desember 2016
3. Periode III: Dari tanggal 1 Januari 2017 s.d 31 Maret 2017

### **f. Pertimbangan Tax Amnesty**

Dalam menerapkan pengampunan pajak, terdapat beberapa hal yang menjadi pertimbangan pemerintah, yaitu :

1. *Underground economy*. Bagian dari kegiatan ekonomi yang sengaja disembunyikan untuk menghindarkan pembayaran pajak, yang berlangsung di semua negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Kegiatan ekonomi ini lazimnya diukur dari besarnya nilai ekonomi yang dihasilkan, dibandingkan dengan nilai produk domestik bruto (PDB). Kegiatan ekonomi bawah tanah ini tidak pernah dilaporkan sebagai penghasilan dalam formulir surat pemberitahuan tahunan (SPT) Pajak Penghasilan, sehingga masuk dalam kriteria penyelundupan pajak (*tax evasion*).
2. Pelarian modal ke luar negeri secara ilegal. *Kebijakan tax amnesty* adalah upaya terakhir pemerintah dalam meningkatkan jumlah penerimaan pajak, ketika pemerintah mengalami kesulitan mengenakan pajak atas dana atau modal yang telah dibawa atau di parkir di luar negeri. Perangkat hukum domestik yang ada memiliki keterbatasan sehingga tidak dapat menjangkau Wajib Pajak yang secara ilegal menyimpan dana di luar negeri.
3. Rekayasa transaksi keuangan yang mengakibatkan kehilangan potensi penerimaan pajak. Kemajuan infrastruktur dan instrumen keuangan internasional seperti yang disebut sebagai *tax heaven countries* telah mendorong perusahaan besar melakukan *illegal profit shifting* ke luar negeri dengan cara melakukan rekayasa transaksi keuangan. Setelah itu, keuntungan yang dibawa ke luar negeri sebagian masuk kembali ke Indonesia dalam bentuk pinjaman luar negeri atau investasi asing. Transaksi tersebut disebut pencucian uang (*money laundry*). Ketentuan perpajakan

domestik tak mampu memajaki rekayasa transaksi keuangan tersebut. Jika hal ini tidak segera diselesaikan, maka timbul potensi pajak yang hilang dalam jumlah yang signifikan. Tax amnesty diharapkan akan menggugah kesadaran wajib pajak dengan memberikan kesempatan baginya untuk menjadi Wajib Pajak patuh.

**g. Beberapa Tipe Pengampunan Pajak (Tax Amnesty), yaitu:**

1. *Filing Amnesty*. Pengampunan yang diberikan dengan menghapuskan sanksi bagi Wajib Pajak yang terdaftar namun tidak pernah mengisi SPT (non-filers), pengampunan diberikan jika mereka mau mulai untuk mengisi SPT.
2. *Record-keeping Amnesty*. Memberikan penghapusan sanksi untuk kegagalan dalam memelihara dokumen perpajakan di masa lalu, pengampunan diberikan jika Wajib Pajak untuk selanjutnya dapat memelihara dokumen perpajakannya.
3. *Revision amnesty*. Ini merupakan suatu kesempatan untuk memperbaiki SPT di masa lalu tanpa dikenakan sanksi atau diberikan pengurangan sanksi. Pengampunan ini memungkinkan Wajib Pajak untuk memperbaiki SPT-nya yang terdahulu (yang menyebabkan adanya pajak yang masih harus dibayar) dan membayar pajak yang tidak (missing) atau belum dibayar (*outstanding*). Wajib Pajak tidak akan secara otomatis kebal terhadap tindakan pemeriksaan dan penyidikan.
4. *Investigation amnesty*. Pengampunan yang menjanjikan tidak akan menyelidiki sumber penghasilan yang dilaporkan pada tahun-tahun tertentu dan terdapat sejumlah uang pengampunan (*amnesty fee*) yang harus dibayar. Pengampunan jenis ini juga menjanjikan untuk tidak akan dilakukannya tindakan penyidikan terhadap sumber penghasilan atau jumlah penghasilan yang sebenarnya. Pengampunan ini sering dikenal dengan pengampunan yang erat dengan tindak pencucian (*laundering amnesty*).
5. *Prosecution amnesty*. Pengampunan yang memberikan penghapusan tindak pidana bagi Wajib Pajak yang melanggar undang-undang, sanksi dihapuskan dengan membayarkan sejumlah kompensasi.

#### **h. Jenis-Jenis Tax Amnesty (Pengampunan Pajak), yaitu:**

1. Pengampunan hanya diberikan terhadap sanksi pidana perpajakan saja sedangkan kewajiban untuk membayar pokok pajak termasuk pengenaan sanksi administrasi seperti bunga dan denda tetap ada. Tujuan pengampunan ini adalah memungut dan menagih utang pajak tahun-tahun sebelumnya yang tidak dibayar atau dibayar tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sehingga penerimaan negara meningkat sekaligus jumlah wajib pajak bertambah.
2. Pengampunan pajak yang diberikan tidak hanya berupa penghapusan sanksi pidana, tetapi juga sanksi administrasi berupa denda. Tujuan dari pengampunan ini adalah dasarnya sama dengan jenis 1 (pertama), yang berbeda adalah jenis sanksi administrasi yang dikenakan oleh fiskus hanya sebatas bunga atas kekurangan pajak. Dengan demikian, model ini tetap harus membayar pokok pajak ditambah dengan bunga atas kekurangan pokok tersebut.
3. Pengampunan pajak diberikan atas seluruh sanksi, baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Konsekuensi dari pengampunan jenis ini adalah wajib pajak hanya dikenakan kewajiban sebatas melunasi utang pokok untuk tahun-tahun sebelumnya tanpa dikenakan pidana. Dengan demikian pengampunan diberikan terhadap semua perbuatan yang dilakukan sebelum pemberian pengampunan pajak baik terhadap pelanggaran, yang bersifat administratif maupun pidana.
4. Pengampunan diberikan terhadap seluruh utang pajak untuk tahun-tahun sebelumnya dan juga atas seluruh sanksi baik yang bersifat administratif maupun pidana.

#### **4.4. CAPAIAN TAX AMNESTY DALAM REPATRIASI DAN UANG TEBUSAN**

---

Pencapaian *tax amnesty* di periode pertama yang berlangsung sejak Juli hingga 30 September 2016, menurut data statistik Ditjen Pajak, hingga hari terakhir periode pertama, total dana WNI yang dibawa balik ke Indonesia (repatriasi) mencapai Rp .137 triliun. Sedangkan total uang tebusan yang masuk mencapai 97,2 triliun atau lebih 50% dari target 165 triliun hingga 31 Maret 2017. Meski begitu, uang tebusan yang masuk akan terus bertambah. Lantaran masih ada

2 periode lagi pelaksanaan *tax amnesty*. Adapun rincian perolehan di periode pertama Tax Amnesty adalah sebagai berikut: Berdasarkan surat pernyataan harta (SPH) yang masuk, deklarasi harta mencapai Rp 3.620 triliun. Rinciannya, deklarasi harta dalam negeri tembus Rp 2.532 triliun. Sedangkan deklarasi harta luar negeri mencapai Rp 951 triliun. Kemudian, Repatriasi mencapai 137 triliun. Sedangkan untuk total uang tebusan, berdasarkan SPH yang diterima Ditjen Pajak, mencapai Rp 89,1 triliun. Mayoritas uang tebusan berasal dari wajib pajak (WP) orang pribadi non UMKM. Rinciannya, uang tebusan WP orang pribadi non UMKM mencapai Rp 76,6 triliun. Kemudian, uang tebusan dari WP badan non UMKM sebesar Rp 9,7 triliun. Berikutnya, uang tebusan dari WP orang pribadi UMKM sebesar Rp 2,63 triliun, dan WP badan UMKM Rp 180 miliar. Sedangkan realisasi uang tebusan yang sudah dibayar ke bank berdasarkan Surat Setoran Pajak (SSP), telah mencapai Rp 97,2 triliun.

## 4.5. DAMPAK DARI KEBIJAKAN TAX AMNESTY

### a. Dampak Tax Amnesty terhadap investasi di Indonesia

Setelah berakhirnya periode I *Tax Amnesty* pada 30 September 2016 yang lalu, dan dilanjutkan periode II tanggal 01 Oktober 2016 pemerintah mempublikasikan hasil jumlah dana repatriasi *Tax Amnesty*. Berdasarkan data *dashboard* Direktorat Jenderal (Ditjen) Pajak Kementerian Keuangan Jakarta, Sabtu 8 Oktober 2016 pada pukul 10.30 WIB, nilai pernyataan harta berdasarkan Surat Pernyataan Harta (SPH) telah mencapai Rp 3.811 triliun. Jika dirinci, sebanyak Rp 2.690 triliun merupakan deklarasi dalam negeri. Kemudian, sebanyak Rp 979 triliun berupa deklarasi luar negeri dan sisanya Rp 142 triliun merupakan dana repatriasi. Hal ini tidak terlepas dari regulasi *Tax Amnesty* yang tentunya tidak memberatkan para pengusaha. Tarif *Tax Amnesty* yang terbilang kecil yakni 2% pada periode pertama, 3% pada periode kedua, dan 5% pada periode ketiga membuat pengusaha berbondong-bondong untuk mendaftar *Tax Amnesty*.

Salah satu tujuan kebijakan *tax amnesty* adalah target pemerintah untuk bisa menarik sekitar Rp1.000 triliun dari Rp 3.000-Rp 4.000 triliun dana yang terparkir di luar negeri. McKinsey menyebut ada Rp2.000 triliun uang tunai dan Rp2.000 triliun berupa aset warga Indonesia tersimpan di Singapura. Belum lagi dana parkir orang Indonesia ditenggarai banyak tersebar di Macau, Hong Kong, Luxemburg, Swiss, dan Kepulauan Cayman.

Banyaknya dana dan aset warga negara Indonesia yang berada di luar negeri dan tidak terdaftar di Direktorat Jendral Pajak tentu sangat merugikan perekonomian negara. Pajak yang harusnya bisa digunakan untuk membangun perekonomian negara tidak bisa dimanfaatkan dengan maksimal.

Menurut Gubernur BI Agus Martowardojo akan ada peningkatan pertumbuhan ekonomi Indonesia di tahun ini menjadi 5,30 persen dari perkiraan awal 5,04 persen, serta akan terus meningkat hingga 5,70 persen di tahun 2017 mendatang dengan diberlakukannya tax amnesty di Indonesia. Di sisi lain, pertumbuhan ekonomi semakin bagus ini jelas akan memicu aliran-aliran dana asing untuk masuk kembali ke Indonesia terutama melalui stock market. Hal ini bisa dilihat dari dengan adanya respons positif yang terus mendorong kenaikan IHSG setelah pengesahan RUU tersebut diberlakukan.

Selain itu, beberapa sektor seperti properti, ritel dan consumer goods juga akan diuntungkan dengan diberlakukannya tax amnesty ini. Kemudian juga diikuti dengan sektor Mining seiring dengan melonjaknya harga minyak dan Komoditas di pasar internasional.

Walaupun demikian, masih terdapat saham-saham yang memiliki potensi besar sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan investasi di pasar saham hingga akhir tahun 2016. Fenomena ini merupakan kesempatan langka yang tidak boleh disia-siakan baik bagi para investor maupun calon investor yang berminat investasi ke pasar modal. Dengan bertambahnya investor yang menanamkan modalnya di Indonesia maka akan membuat pertumbuhan ekonomi membaik. Kepercayaan investor tentunya akan terus meningkat seiring dengan berhasilnya program *Tax Amnesty*.

*Tax amnesty* membuat para investor yang selama ini tidak menginvestasikan sebagian besar hartanya karena menghindari nilai pajak yang besar akan menambah nilai investasinya. Bila dirunut, investor yang memiliki kekayaan dalam bentuk properti dan belum dilaporkan menjadi tenang karena asetnya bisa diampuni dari sanksi dan denda pajak. Dengan begitu, investor dapat menambah properti sehingga permintaan meningkat. Kenaikan permintaan properti ini memberikan efek ganda. Sebab, konsumsi semen, baja, atau alat bangunan lainnya akan meningkat. Dampak lanjutannya, permintaan di sektor lain pun terdongkrak sehingga mendorong investasi. Efek positif terhadap kenaikan investasi bisa terjadi tiga bulan setelah *tax amnesty* diterapkan atau pada Oktober.

**Bab 4:** Kebijakan Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) Di Indonesia

Berdasarkan fakta-fakta yang telah dibahas sebelumnya, diketahui bahwa kebijakan Tax Amnesty telah mendorong para investor untuk menarik dana yang dimilikinya di luar negeri untuk diinvestasikan di dalam negeri. Selain itu para investor yang memiliki dana di dalam negeri juga ikut mendeklarasikan hartanya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Tax Amnesty memberikan pengaruh bagi pertumbuhan investasi di Indonesia.

Melihat besarnya potensi Tax Amnesty untuk memberikan angin segar bagi perekonomian Indonesia, maka pemerintah perlu melakukan penyempurnaan regulasi yang tentunya lebih memudahkan masyarakat untuk mendaftar program ini.

**b. Dampak Tax Amnesty Terhadap Penerimaan Pendapatan Negara**

Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat perekonomian yang rendah. Banyak sekali faktor-faktor yang menjadi penyebab rendahnya tingkat perekonomian di Indonesia, diantaranya kasus-kasus yang menyangkut dunia perpajakan yang akhir-akhir ini terjadi di Indonesia, misalnya maraknya tindak pidana korupsi, tingkat kemiskinan yang tinggi, tingginya harga pangan, krisis kepemimpinan, krisis pangan, dan pengampunan pajak (*Tax Amnesty*). Berbagai upaya telah dilakukan baik dari pihak pemerintah maupun lembaga-lembaga yang berhubungan dengan permasalahan-permasalahan tersebut. salah satu nya yang mengenai pengaruh *tax amnesty* terhadap perekonomian Indonesia yakni, penerimaan pendapatan negara.

Penerapan *tax amnesty* di Indonesia jika dilihat dari pengalaman negara yang sudah menerapkan *tax amnesty* ini, Indonesia masih memiliki peluang untuk meningkatkan dana-dana yang masuk ke negara Indonesia yang cukup banyak di simpan di luar negeri. Kebijakan ini memiliki potensi yang cukup berpengaruh positif bagi pasar Bursa Efek Indonesia. Oleh karena itu, jika pengelolaan *tax amnesty* di negara Indonesia dapat berjalan dengan baik maka akan sangat menguntungkan bagi negara khususnya pada penerimaan pendapatan negara serta memutuskan kebijakan fiskal yang terbaik untuk warga negaranya. Salah satu usaha untuk mewujudkan kemandirian bangsa atau negara dalam hal pembiayaan pembangunan adalah menggali sumber dana yang berasal dari dalam negeri berupa pajak. Pajak digunakan untuk membiayai pembangunan yang berguna bagi kepentingan bersama. Beberapa ahli memberikan batasan

tentang pajak, diantaranya pengertian pajak yang dikemukakan oleh P.J.A. Andriani dalam (Brotodihardjo R. Santoso, 1998). Menyebutkan bahwa : “Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara yang menyelenggarakan pemerintahan.”



## **BAB 5**

# **PENGELUARAN PEMERINTAH**

Pemerintah mutlak ikut berperan dalam setiap bentuk atau sistem perekonomian, bukan hanya untuk menyediakan barang-barang publik, melainkan juga untuk mengalokasikan barang-barang produksi maupun barang konsumsi, di samping memperbaiki distribusi pendapatan, memelihara stabilitas nasional termasuk stabilitas ekonomi, serta mempercepat pertumbuhan ekonomi. Khusus bagi negara sedang berkembang kegiatan pemerintah pada umumnya selalu meningkat, karena pemerintah bertindak sebagai pelopor dan pengendali pembangunan.

### **5.1. FUNGSI PEMERINTAH**

---

Apabila setiap orang menghendaki kemakmuran material dan spiritual dalam arti dapat dipenuhi segala keinginan atau kebutuhannya yang selalu berkembang, maka bagi masyarakat sebagai keseluruhan menghendaki keamanan (termasuk kestabilan), keadilan, dan kemakmuran. Dengan perkataan lain mencita-citakan masyarakat yang aman, adil, dan makmur.

Agar setiap anggota masyarakat dapat memenuhi segala jenis kebutuhannya maka bagi seluruh masyarakat dibutuhkan keamanan dan keadilan. Pemerintah sebagai salah satu bentuk lembaga formal dalam masyarakat, kegiatannya bertujuan untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam melaksanakan tugas atau fungsinya digunakan barang-barang dan jasa dengan berbagai bentuk termasuk di dalamnya uang. Penggunaan uang untuk melaksanakan fungsi pemerintah inilah yang dimaksudkan dengan pengeluaran pemerintah. Perlu dijelaskan bahwa dalam melaksanakan fungsi pemerintah tidak hanya digunakan uang, tetapi juga meliputi seluruh sumber daya ekonomi, termasuk sumber daya manusia, alam, peralatan modal (*capital equipment*) serta barang dan jasa lainnya.

### 1) Fungsi Pemerintah Menurut Richard A. Musgrave

Menurut teori ekonomi analitis yang ditulis oleh R.A. Musgrave dengan judul *A Theory of Public Finance* bahwa fungsi dan tujuan kebijaksanaan anggaran belanja (pemerintah) dibedakan atas 3 jenis, yaitu:

a. *Allocation Branch (to secure adjustments in the allocation of resources)*

*Allocation Branch*, dinyatakan sebagai fungsi untuk menyediakan pemenuhan terhadap *public wants* (kebutuhan publik). Dengan latar belakang kebaikan mekanisme pasar pada fungsi alokasi secara optimal, juga dengan kekurangan-kekurangan mekanisme pasar tampillah peranan pemerintah dalam *allocation branch* ini.

Jadi, tugas pemerintah adalah mengisi kelemahan atau kekurangan mekanisme pasar dengan menyediakan apa yang dinamakan *public wants*. Peranan pemerintah ada apabila:

- Alasan-alasan institusional, organisasi industri menghalangi berlakunya *free entry* dalam kebebasan berusaha, yaitu karena adanya monopoli (swasta) dan *market imperfection* lainnya.
- Alasan *lumpiness* (kekakuan) faktor-faktor produksi dan proses produksi, di mana terjadi *decreasing cost* atau ongkos rata-rata yang menurun (dalam kenyataan banyak terjadi) sehingga tidak mungkin  $AR = MR$ . padahal identik antara *AR* (*average revenue*) dan *MR* (*marginal revenue*) merupakan syarat bagi terwujudnya optimal *allocation of resources*.
- Adanya eksternalitas yang ditimbulkan oleh pelaksanaan industri-industri tertentu yang dalam praktik juga lebih sering dijumpai.
- Karena alasan perbedaan antara *public risk* dengan *private risk* dan antara *public time preference*. Pemenuhan kebutuhan seseorang akan menimbulkan manfaat dan pengorbanan yang bersifat *intangible* atau tidak dapat diraba.

b. *Distribution Branch (to secure adjustments in the distribution of income and wealth)*

*Distribution Branch*, merupakan fungsi politik anggaran belanja yang termasuk “fungsi klasik” di mana pengeluaran dan penerimaan pemerintah ternyata mempunyai efek sosial-ekonomis. Pertimbangan tentang kekayaan dan distribusi pendapatan, kesempatan

memperoleh pendidikan, mobilitas sosial, struktur pasar, macam-macam warga negara dengan berbagai bakatnya termasuk tugas cabang distribusi tersebut.

c. *Stabilization Branch (to secure economic stabilization)*

*Stabilization Branch*, bilamana fungsi alokasi dan fungsi distribusi menyangkut hubungan antara swasta atau pribadi dengan pemerintah atau publik, sehingga cabang stabilisasi ini menyangkut usaha untuk mempertahankan tingkat penggunaan faktor-faktor produksi yang tinggi dengan kestabilan nilai uang.

Perlu dicatat bahwa kaitan dan permasalahan ketiga fungsi dan atau ketiga tujuan tersebut dapat dikatakan hampir selalu dijumpai pada setiap masalah mengenai tujuan atau kebijaksanaan tertentu. Misalnya, mengenai tujuan kebijaksanaan pembangunan, kebijaksanaan perdagangan, kesempatan kerja, pertanian, perburuhan, pengangkutan, dan lain-lain. Trilogi pembangunan dalam repelita (Repelita I, II, III, dan seterusnya) mempunyai kaitan erat (relevansi) dengan ketiga fungsi tersebut di atas.

## 2) Fungsi Pemerintah Menurut John Stuart Mill

John Stuart Mill (klasik) membagi fungsi pemerintah dalam:

- a. *The Necessary Function of Government*, yaitu fungsi yang tidak terpisahkan dari semua macam pemerintahan. Fungsi ini hampir sama dengan *the three duties of attend* dari Adam Smith.
- b. *Optional Function of Government*, yaitu merupakan fungsi fakultatif. Menurut John Stuart Mill sedapat mungkin dibatasi. Contoh: Pemberian pengajaran, pemeliharaan orang-orang sakit jiwa. Pembatasan ini berdasarkan dalil atas pendirian bahwa setiap campur tangan pemerintah akan menghalangi pelaksanaan fungsi jasmani dan rohani perseorangan.

Mazhab klasik menganggap pengeluaran pemerintah sebagai pengeluaran yang tidak produktif, pengeluaran yang mengakibatkan penarikan tenaga produktif dari tujuan produktif sehingga mengurangi pendapatan nasional.

## 3) Fungsi Pemerintah Menurut Adolf Wagner

Adolf Wagner dalam bukunya *Algemeine Oder Theonitische Volkswirtschaftslehre*, salah seorang tokoh sosialis memberi paham baru tentang pengeluaran pemerintah.

Alat-alat pemerintah merupakan alat untuk memenuhi kebutuhan kolektif. Dengan perkataan lain, pemerintah memproduksi kolektif, seperti memproduksi untuk memenuhi kebutuhan kolektif. Adolf Wagner membagi tujuan negara dalam dua bagian, yaitu: (a) *Rechts und machtz-weck*, tujuannya untuk mempertahankan hukum dan kekuasaan negara (prinsip keadilan); dan (b) *Kultur und wohlfetzweck*, tujuannya untuk memelihara perkembangan kebudayaan dan kemakmuran (misalnya, sekolah dan rumah sakit).

Adolf Wagner tidak menyetujui pendirian mazhab klasik bahwa pengeluaran pemerintah sedapat mungkin harus dibatasi. Menurut Wagner ada tendensi bahwa tugas pemerintah makin lama makin bertambah dengan bertambahnya perkembangan kebudayaan (dinamika). Tendensi ini oleh Wagner disebut *Gesetz Des Wachsendenstaat Lind Bedarf* hukum kebutuhan negara semakin lama semakin bertambah. Pendirian Wagner ini mempengaruhi perkembangan dari teori tentang kebutuhan kolektif dan perkembangan dari pengajaran pengeluaran pemerintah.

#### 4) Fungsi Pemerintah Menurut UUD 1945

Fungsi atau tujuan pemerintah Indonesia dapat dijumpai dalam berbagai sumber termasuk GBHN, ketetapan-ketetapan MPR, program kabinet, perundang-undangan, dan peraturan-peraturan lain. Akan tetapi, sebagai sumber fundamental hanya ada dalam Pembukaan UUD 1945.

Tugas atau fungsi pemerintah negara/Indonesia terdapat pada alinea keempat yang menyebutkan, antara lain:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum.
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Keempat tugas atau fungsi pemerintah tersebut apabila ditinjau dari segi Ilmu Keuangan Negara khususnya dan dari segi kebijaksanaan ekonomi pada umumnya maka:

1. Tugas pertama merupakan tugas pertahanan, keamanan dan ketertiban (*defence, security and protectional function*).

Mempertahankan apabila ada serangan dari luar dan rongrongan serta pemberontakan dalam negeri, pencegahan terhadap pencurian kekayaan di lautan serta kekayaan alam lainnya baik di darat maupun di udara, pelanggaran wilayah oleh angkatan perang asing, dan sebagainya. Perlindungan terhadap kehidupan, milik serta kegiatan setiap warga negara terhadap pelanggaran hak, pencurian serta kejahatan lain, dan lain-lain.

2. Tugas kedua adalah tugas kesejahteraan (*welfare function*), termasuk tugas pembangunan, tugas apa yang dinamakan *social service* dan *social welfare* seperti bantuan bencana alam, kemiskinan, pengangguran, penentuan upah minimum, bantuan kesehatan, dan lain-lain. Demikian pula stabilitas ekonomi dan *bankier functie* pada umumnya.
3. Tugas ketiga adalah tugas atau fungsi pendidikan (*educational or enhighiment function*), seperti tugas untuk menyediakan sekolah-sekolah, penerangan umum, *nation and character building*, peningkatan kebudayaan, dan lain-lain.
4. Keempat adalah tugas untuk mewujudkan ketertiban serta kesejahteraan dunia (*world peace and human welfare*) dalam arti fisik material dan spiritual.

Menurut UUD 1945 ada lima kekuasaan pemerintah (dalam arti luas), yaitu:

- a. *Kekuasaan Eksekutif* atau kekuasaan melaksanakan perundang-undangan negara (oleh pemerintah dalam arti sempit).
- b. *Kekuasaan Legislatif* atau kekuasaan pembentukan perundang-undangan yang dilakukan oleh presiden dan/atau bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
- c. *Kekuasaan Judikatif* atau kekuasaan mempertahankan perundang-undangan yang dilakukan oleh sistem pengendalian termasuk Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, dan sebagainya.
- d. *Kekuasaan Konsultatif* atau kekuasaan untuk memberikan pertimbangan (konsultasi) kepada pemerintah yang dilaksanakan oleh Dewan Pertimbangan Agung (DPA).
- e. *Kekuasaan Inspektif* atau Ekseminatif atau kekuasaan melakukan pemeriksaan keuangan negara (oleh Badan Pemeriksa Keuangan).

### 5) Fungsi Pemerintah dalam Sistem Kapitalisme

Kapitalisme adalah suatu sistem ekonomi di mana sebagian besar barang-barang kapital dimiliki oleh swasta atau perorangan yang digunakan untuk mencari laba bagi pemiliknya. Sistem kapitalisme merupakan sistem ekonomi bebas, mekanisme pasar dan kepemilikan pribadi atas barang-barang dan jasa. Perwujudan falsafah liberalisme dalam kehidupan ekonomi ialah apa yang dikenal dengan istilah *harmony of interest* (keselarasan kepentingan). Inti ajaran keselarasan kepentingan tersebut adalah apabila setiap orang diberikan kebebasan untuk mengurus kepentingan masing-masing maka bagi setiap orang akan mencapai kepuasan dan atau kemakmuran masyarakat yang sebesar-besarnya pula. Jadi, ada keselarasan antara kepentingan dan kemakmuran individu dengan kepentingan dan kemakmuran masyarakat. Individu yang paling mengetahui kepentingannya sendiri dan juga paling mengetahui cara-cara serta barang dan jasa apa untuk memenuhi kepentingan atau kebutuhan tersebut. Maka dari itu, kepada individu hendaknya diberikan kebebasan dalam hal ini termasuk kebebasan tempat tinggal, berpikir dan menyatakan pendapat, kebebasan beragama, kebebasan berusaha, kebebasan menikmati barang-barang dan jasa yang disenangi, dan sebagainya.

Dan segi *ilmu ekonomi* semua kebebasan tersebut dapat dibedakan menjadi kebebasan untuk memproduksi (termasuk kepemilikan), konsumsi, dan kebebasan distribusi. Dan segi ilmu politik, kebebasan tersebut dikenal dengan apa yang disebut hak-hak dan kebebasan asasi serta kewajiban-kewajiban asasi manusia. Agar setiap orang dapat melaksanakan semua hak-hak dan kebebasannya memerlukan syarat-syarat tertentu yang harus diciptakan atau diselenggarakan pemerintah. Penciptaan dan atau penyelenggaraan syarat-syarat tersebut merupakan salah satu fungsi pemerintah. Adam Smith sebagai salah satu pelopor sistem kapitalisme kenamaan yang dalam kaitannya dengan tugas atau fungsi pemerintah membedakan pengeluaran pemerintah menjadi empat bagian, yaitu:

a. Expense of Defence

*Expense of defence*, merupakan tugas pemerintah atau negara untuk melindungi masyarakat dari kejahatan/serangan negara/masyarakat lain. Tugas tersebut pada waktu sekarang lebih dikenal

dengan istilah tugas atau fungsi pertahanan yang dalam praktiknya terutama dilakukan oleh angkatan perang atau angkatan bersenjata.

b. *Expense of Justice*

*Expense of justice*, dalam kehidupan sehari-hari merupakan tugas melindungi setiap anggota masyarakat terhadap ketidakadilan dan tekanan dari anggota masyarakat lainnya yang dilakukan oleh pamong praja, polisi dan penjaga masyarakat yang lain, peradilan termasuk hakim dan jaksa serta perlindungan lainnya baik formal maupun informal.

c. *Expense of Public Works and Public of Institutions*

*Expense of public works and public of institutions*, adalah tugas untuk membangun dan memelihara lembaga-lembaga dan pekerja umum yang sangat berfaedah bagi masyarakat pada umumnya, akan tetapi demikian besar biayanya sehingga tidak mungkin bagi individu atau perusahaan/ swasta dapat membiayainya. Dipaparkan juga bahwa manfaat jalan, jembatan dan sebagainya adalah meningkatkan produksi, perdagangan, dan kegiatan ekonomi pada umumnya. Ada pun yang dimaksud dengan lembaga-lembaga publik adalah lembaga-lembaga pendidikan bagi pemuda dan lembaga-lembaga instruksi bagi semua unsur. Yang dimaksud dengan lembaga-lembaga pendidikan bagi pemuda adalah sekarang yang dikenal dengan istilah lembaga pendidikan formal mulai dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi baik pendidikan umum, pendidikan kejuruan maupun pendidikan luar biasa. Sedangkan yang dimaksud dengan pendidikan bagi semua umur yang terutama adalah gereja, masjid, pura dan sebagainya yaitu lembaga yang bertugas membina dan menyelenggarakan pendidikan moral. Adam Smith, sebagai seorang tokoh agama dan yang menyusun *The Theory of Moral Sentiments* (mengajarkan falsafah moral) beranggapan bahwa faktor pendidikan moral adalah merupakan faktor yang sangat penting dalam masyarakat sehingga harus diselenggarakan dan dibiayai oleh pemerintah atau negara. Menurut istilah sekarang yang penting tidak hanya pembangunan material akan tetapi juga pembangunan spiritual. Lembaga formal selain bertugas melaksanakan pendidikan yang bersifat *enlightment* (membuka pikiran) juga meningkatkan skill,

pengetahuan umum, dan sebagainya, juga bertugas meningkatkan moral dalam masyarakat.

- d. *Exvense of Supporting the Dignity of the Sovereign*  
*Expense supporting the dignity of the sovereign*, adalah tugas untuk membantu meningkatkan martabat negara termasuk pejabat-pejabat negara. Faktor kepribadian dan kebudayaan bangsa merupakan faktor yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat dan pergaulan dunia pada umumnya, karena itu kegiatan ini dibiayai oleh negara.

Jalan pikiran Adam Smith kiranya sangat jelas, di mana agar Setiap orang dapat melakukan kebebasan ekonomi beserta kebebasan lain yang dapat meningkatkan kemakmuran masyarakat maka dibutuhkan keamanan, ketertiban hukum, prasarana ekonomi, perhubungan, pendidikan yang baik termasuk pendidikan umum, dan pendidikan moral. Untuk melaksanakan kebebasan ekonomi yang baik guna meningkatkan kemakmuran masyarakat dibutuhkan *favourable climate* (iklim yang baik).

Banyak kelemahan-kelemahan pendapat yang dikemukakan oleh Adam Smith tersebut, termasuk kekuatan ekonomi yang berbeda-beda dalam masyarakat, kesempatan yang berbeda dan apalagi kalau dikaitkan dengan terjadinya praktik-praktik *unfair competition*, *free-fight liberalisme*, dan sebagainya.

#### 6) Fungsi Pemerintah dalam Sistem Sosialisme

Sosialisme atau masyarakat sosialis adalah suatu masyarakat di mana persoalan-persoalan ekonomi masyarakat menjadi urusan pemerintah atau negara. Sistem sosialisme merupakan kebalikan dari sistem kapitalisme di mana persoalan ekonomi menjadi urusan pemerintah atau negara.

Fungsi pemerintah dalam sistem kapitalisme hanya menyediakan barang-barang kolektif atau menciptakan *favourable climate* bagi kegiatan ekonomi perorangan sehingga fungsi pemerintah dalam sistem sosialisme adalah bersifat *omnipoten* (menguasai segala bidang). Ini berarti bahwa di dalam sosialisme sama sekali tidak terdapat hak-hak serta kebebasan-kebebasan individual. Di dalam sosialisme hak-hak dan kebebasan-kebebasan perorangan masih ada meskipun dalam lingkup yang lebih terbatas. Secara ideologis sosialisme lebih menekankan demokrasi

ekonomi dari pada demokrasi politik seperti dijumpai di dalam sistem kapitalisme. Joseph A. Schumpeter tidak meliputi sosialisme evolusioner, sindikatisme, dan lain-lain, tetapi hanya sosialisme sentralitis. Sosialisme demikian dilukiskan sebagai *proteus intelektual*, yaitu seorang dewa laut Yunani yang dapat mengubah bentuk dirinya secara mudah menurut yang dikehendakinya. Ini berarti mudah sekali mengubah prinsip asalkan menurut kemauan penguasa secara intelektual.

## 5.2. KEGIATAN DAN PENGELUARAN PEMERINTAH SELALU MENINGKAT

Kalau kita melihat perkembangan kegiatan pemerintah dari tahun ke tahun, ternyata bahwa peranan pemerintah selalu meningkat hampir di dalam semua sistem perekonomian. Semakin meningkat peranan pemerintah maka semakin besar pengeluaran pemerintah dalam proporsinya terhadap penghasilan nasional. Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pemerintah itu. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan. Tetapi, hendaknya disadari bahwa proporsi pengeluaran pemerintah terhadap penghasilan nasional bruto (GNP) adalah suatu ukuran yang sangat kasar terhadap kegiatan/peranan pemerintah dalam suatu bentuk perekonomian.

Pengeluaran pemerintah terhadap penghasilan *exhaustive* yaitu merupakan pembelian barang-barang dan jasa-jasa dalam perekonomian yang dapat langsung dikonsumsi maupun dapat pula menghasilkan barang lain. Di samping itu pengeluaran pemerintah dapat bersifat "transfer" saja yaitu berupa pemindahan uang kepada individu-individu untuk kepentingan sosial, kepada perusahaan-perusahaan sebagai subsidi atau mungkin pula kepada negara-negara sebagai hadiah (grants). Jadi, *exhaustive expenditure* itu adalah mengalihkan faktor-faktor produksi dari sektor swasta ke sektor pemerintah. Sedangkan transfer payments hanya menggeser tenaga beli dari unit-unit ekonomi yang satu kepada unit-unit yang lain dan membiarkan yang terakhir ini menentukan bagaimana penggunaan dari uang tersebut. *Exhaustive expenditures* ini dapat merupakan pembelian barang-barang yang dihasilkan oleh swasta misalnya, bahan makanan, bangunan-bangunan, mesin-mesin tulis dan sebagainya dan dapat pula pembelian itu

dilakukan terhadap barang-barang yang dihasilkan oleh pemerintah sendiri seperti jasa-jasa guru, militer, pegawai negeri, dan sebagainya.

Dalam hubungan ini ada seorang sarjana yang terkenal bernama Adolf Wagner, yang mengemukakan suatu hukum yang disebut dengan *Law of Ever Increasing State Activity* (hukum tentang selalu meningkatkan kegiatan pemerintah). Dan hasil penelitiannya di beberapa negara maju pada abad ke-19, ternyata bahwa pengeluaran pemerintah itu selalu meningkat dari tahun ke tahun baik dalam arti uang maupun secara riil, juga secara absolut maupun relatif dalam perbandingannya dengan pendapatan nasional (GNP). Hal ini disebabkan oleh adanya perkembangan sosial, karena berkembangnya industri. Hukum Wagner ini diuji oleh Peacock dan Wiseman dan ternyata hukum itu tidak ditolak, walaupun ada beberapa penjelasan yang agak ruwet.

## 1. Hukum Wagner

Pengeluaran dari kegiatan-kegiatan pemerintah itu makin lama makin meningkat. Hal itu telah lama dirasakan dan secara kongkret telah dinyatakan oleh Adolf Wagner. Tendensi makin meningkatnya pengeluaran pemerintah oleh A. Wagner dinamakan “hukum selalu makin meningkatnya kegiatan negara” (*Law of Ever Increasing State Activities*), yang menurut Ilmu Keuangan Negara lebih dikenal dengan istilah “hukum makin meningkatnya kebutuhan negara”. Jadi yang semakin meningkat tersebut adalah kegiatan dan kebutuhan negara yang mempunyai kaitan dengan tugas dan fungsi pemerintah, penggunaan sumber daya ekonomi oleh pemerintah termasuk pengeluaran pemerintah. Hukum Wagner tersebut oleh R.A. Musgrave disebut hukum *growing public expenditures* atau hukum makin meningkatnya pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Dan segi penamaan hukum Wagner tersebut ada dijumpai tiga istilah, yaitu:

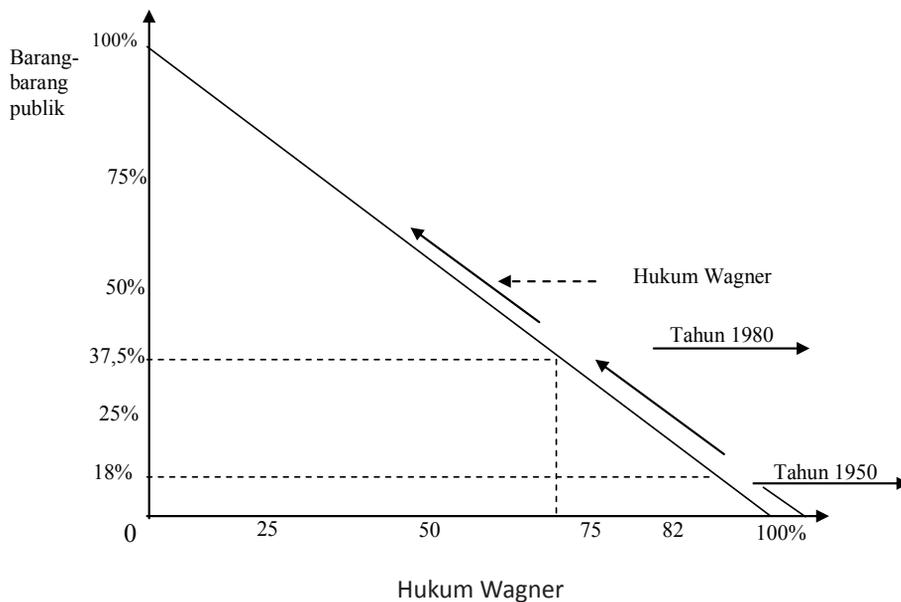
1. Hukum makin meningkatnya kegiatan-kegiatan negara. (ini penamaan oleh A. Wagner)
2. Hukum makin meningkatnya kebutuhan negara.
3. Hukum makin meningkatnya pengeluaran negara.

Sudah tentu berapa banyak sebutan-sebutan tersebut kiranya tidak begitu relevan bagi Ilmu Keuangan Negara. Yang penting adalah bahwa inti hukum Wagner menerangkan tentang semakin meningkatnya peranan pemerintah dalam kegiatan dan kehidupan ekonomi masyarakat sebagai keseluruhan.

## Bab 5: Pengeluaran Pemerintah

Peningkatan pengeluaran negara tersebut apakah bersifat relatif atau bersifat absolut oleh R.A. Musgrave dinyatakan *bahwa Adolf Wagner failed to specify*. R.A. Musgrave beranggapan bahwa yang dimaksudkan A. Wagner adalah dalam arti relatif. Relatif dalam arti dinyatakan dengan persentase dan GNP dan atau dibandingkan dengan sektor swasta. Dari segi Ilmu Keuangan Negara produksi barang-barang (termasuk jasa) dalam masyarakat dibedakan menjadi dua yaitu barang-barang kolektif (termasuk semi-kolektif) dan barang-barang swasta.

Barang-barang kolektif adalah barang-barang yang karena berbagai alasan harus disediakan oleh pemerintah, sedangkan barang-barang swasta adalah barang-barang yang disediakan oleh swasta. Istilah disediakan belum berarti diproduksi. Mungkin suatu barang-barang kolektif atau publik harus disediakan oleh pemerintah tetapi diproduksi oleh swasta. Dalam keadaan demikian, pemerintah membeli dari sektor swasta dengan atau tanpa subsidi/pajak. Sebaliknya, mungkin pula terjadi bahwa suatu barang swasta disediakan oleh swasta tetapi diproduksi oleh pemerintah. Contoh, minyak tanah dan siaran televisi. Dalam kaitannya hukum Wagner yang menyangkut hubungan antara penyediaan barang-barang publik dengan barang-barang swasta tersebut oleh Bernard P. Herber dilukiskan sebagai berikut:



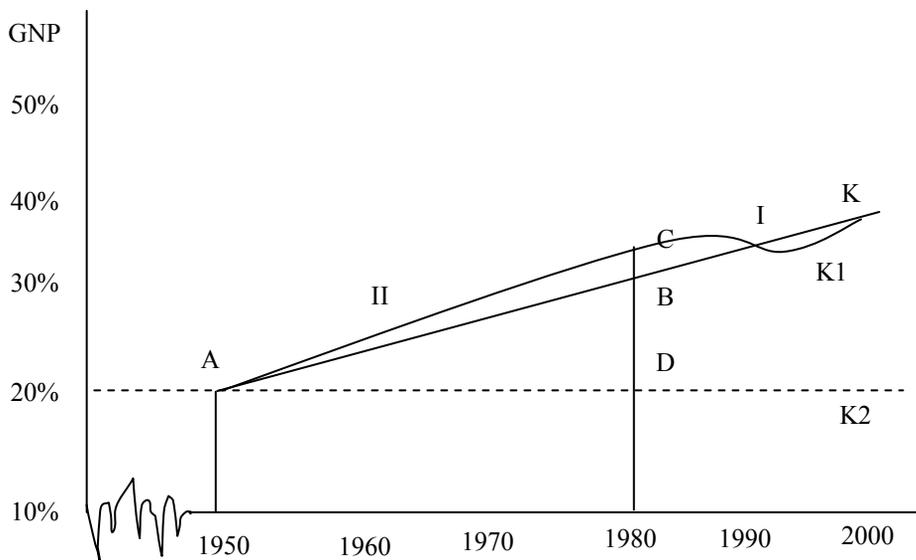
**Gambar 5.1.** Hukum Wagner, Dinyatakan dalam Persentase GNP dalam Kaitannya dengan Penyediaan Barang-Barang Swasta.

Pada garis atau sumbu horizontal adalah penyediaan barang-barang swasta yang dinyatakan dalam persentase GNP, sedangkan sumbu tegaknya menunjukkan penyediaan barang-barang kolektif yang dinyatakan dalam persentase terhadap GNP.

Pada titik A adalah komposisi barang-barang kolektif dan barang swasta suatu negara pada suatu tahun tertentu, katakanlah tahun 1950. Pada tahun 1950 tersebut seluruh pengeluaran pemerintah (termasuk pemerintah daerah dan desa) sebesar 18% GNP, maka selebihnya penyediaan barang-barang swasta (dibaca ke bawah) adalah 82% GNP.

Pada titik B yaitu tahun 1980, karena berdasarkan hukum Wagner, pengeluaran pemerintah negara bersangkutan telah menjadi pada titik B, yaitu di mana penyediaan barang-barang publik atau kolektif telah menjadi 37,5% dan GNP oleh karenanya penyediaan barang-barang swasta berkurang menjadi hanya 62,5% GNP Adapun mengenai pengertian dan macam-macam barang kolektif tersebut keterangannya dapat dibaca dalam bab sebelumnya.

Dan segi waktu, hukum Wagner dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 5.2.** Hukum Wagner, dinyatakan dalam Persentase GNP dalam kaitannya dengan waktu.

Sumbu horizontal menunjukkan waktu yaitu dari segi .proses perkembangan sejarah, sedang sumbu vertikal menunjukkan penyediaan barang-barang kolektif yang dinyatakan dalam persentase terhadap GNP. Kurva K menunjukkan penyediaan barang-barang kolektif dan, kaitannya dengan waktu dan persentase terhadap GNP bagi suatu negara tersebut di atas yaitu Negara I. Negara I tersebut pada tahun 1950, pengeluaran pemerintah sebesar 18% (titik A) dan pada tahun 1980 menjadi 37,5%. Negara II pada tahun 1950, 18% sedangkan tahun 1980 menjadi 39% GNP (yang ditunjukkan pada titik C). Bagi Negara III, pada tahun 1950 pengeluaran pemerintah juga 17,5% akan tetapi pada tahun 1980 menjadi 23% GNP yang ditunjukkan pada titik C.

Apabila diperhatikan lebih lanjut bahwa ketiga negara dengan ketiga kurva K, KI, dan K2 menunjukkan berlakunya hukum Wagner, tetapi dengan tingkat kenaikan dan irama yang berbeda-beda. Negara I meningkat terus secara kontinu dengan rate yang tinggi. Negara II dalam jangka panjang meningkat akan tetapi dalam jangka pendek mengalami proses kenaikan dan penurunan. Sedangkan Negara III mengalami proses konstan yang berkesinambungan. Bagi Negara I mungkin menggambarkan negara-negara sosialis, Negara II mungkin menggambarkan negara-negara sedang berkembang, dan Negara III mungkin negara-negara kapitalis. Bagi negara-negara di dunia, yang pada waktu sekarang ini berjumlah kira-kira 140 negara itu kiranya menunjukkan proses kenaikan yang iramanya berbe-dabeda, meskipun semuanya menunjukkan trend peningkatan, terutama dalam waktu jangka panjang.

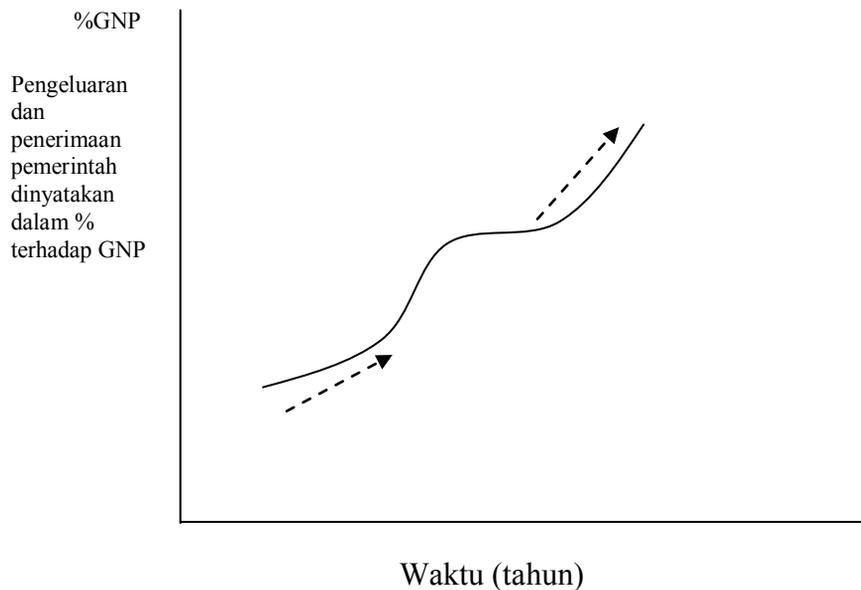
## 2. Teori Peacock-Wiseman

Alan T. Peacock dan Jack Wiseman meskipun mengakui bahwa hipotesis Wagner mengandung kebenaran, namun mereka menunjukkan tiga kelemahan, yaitu:

1. Teori Wagner didasarkan atas teori kenegaraan yang dianut yaitu teori organistis atau *organic self-determining theory of the state* yang sekarang di negara-negara Barat tidak banyak menganutnya. Inti teori tersebut adalah bahwa negara itu merupakan organisme tersendiri lepas dari warga negaranya yang mempunyai kebutuhan tersendiri, yang juga mengalami perkembangan seperti warga negaranya. Apabila setiap orang sebagai organisme selalu berkembang, maka negara juga dianggap sebagai organisme yang juga selalu berkembang.

- 2. Tidak memperhitungkan pengaruh perang terhadap pengeluaran negara.
- 3. Wagner selalu menekankan dalam waktu jangka panjang atau *along term trend of public economic activity* sehingga kurang memperhatikan pola waktu atau proses perkembangan pengeluaran negara tersebut.

Berdasarkan hasil empiris penyelidikan Peacock dan Wiseman disertai dengan penekanan pola waktu, perkembangan pengeluaran pemerintah bukan bersifat *continious growth*, melainkan seperti tangga rumah. Istilah Peacock-Wiseman adalah steplike. Tangga rumah tersebut digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 5.3.** Perkembangan Pengeluaran, Penerimaan Pemerintah Inggris (1890-permulaan 1960-an).

Mengapa pengeluaran dan penerimaan pemerintah berkembang seperti tangga rumah tersebut, karena tiga efek yang saling berhubungan meskipun dapat dipisahkan, yaitu *displacement effect*, *inspection effect*, dan *concentration effect*. Kenaikan yang bersifat menanjak (dalam gambar diperlihatkan dengan panah) disebabkan karena keguncangan-keguncangan sosial yang besar (*major social disturbances*) seperti perang dan depresi. Gangguan tersebut menimbulkan *displacement effect* yang berupa kenaikan pengeluaran pemerintah dan pajak secara menanjak.

Pada mulanya kenaikan pajak dan pengeluaran pemerintah tersebut mengejutkan masyarakat, tetapi timbul toleransi baru sehingga kenaikan tersebut tidak dirasakan, sementara pengeluaran (dan pajak) tidak naik akan tetapi pada taraf yang lebih tinggi maka dianggap hal yang wajar dan masyarakat menyadarinya. Level yang lebih tinggi tersebut ditunjukkan dengan garis datar yang terputus-putus.

Timbulnya kegiatan baru tersebut dinamakan *displacement effect*. Sesudah *social disturbances* akhirnya pemerintah (dan masyarakat) segan untuk mengurangi pengeluaran dan pemungutan pajaknya.

Dalam menghadapi gangguan atau keguncangan sosial pemerintah dan masyarakat melihat ada hal-hal baru yang sebaiknya diurus oleh pemerintah, seperti pengawasan terhadap penyimpanan senjata, penggunaan bahan kimia untuk bahan peledak dan penemuan teknologi lainnya di mana sebelumnya dibiarkan diurus dan diselenggarakan oleh sektor swasta. Dalam keadaan perang, penggunaan senjata dan bahan peledak sekarang diawasi oleh pemerintah. Sesudah perang selesai, pengawasan tetap dilakukan untuk mencegah timbulnya penyalahgunaan dan gangguan lain. Inilah yang dinamakan *inspection effect*. Jadi, akibat keguncangan sosial maka pemerintah dan masyarakat meng-*inspect* atau memahami hal-hal yang hendaknya diawasi oleh pemerintah yang sebelumnya belum diketahui. *Concentration effect* adalah efek dari banyaknya konsentrasi yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat di mana sebelumnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan atau sektor swasta. Ketiga efek tersebut mungkin berlaku di negara kita baik sebagian maupun seluruhnya, mungkin juga tidak berlaku, dan mungkin berlaku sebaliknya. Dahulu yang diurus oleh pemerintah pusat sekarang ternyata lebih baik apabila diserahkan kepada pemerintah daerah. Jadi, yang berlaku bukan *concentration effect*, tetapi sebaliknya yaitu *deconcentration effect*. Betapapun Peacock dan Wiseman melancarkan tiga macam kritik terhadap hukum atau hipotesis Wagner, tetapi pada hakikatnya malahan menyempurnakan ataupun memperbaiki hukum tersebut. Yang dahulu tidak dilihat atau tidak dihadapi oleh Adolf Wagner, sekarang telah dilihat dan dihadapi.

### 5.3. SEBAB-SEBAB PENGELUARAN PEMERINTAH MAKIN MENINGKAT

Manusia sebagai makhluk biologis, makhluk sosial dan sebagai makhluk berbudaya wajarlah membutuhkan perkembangan. Agar perkembangan dapat berjalan baik dan tidak menimbulkan hambatan dan gangguan-gangguan dalam masyarakat dalam perkembangan dirinya sendiri maka dibutuhkan peningkatan kegiatan dan mungkin juga fungsi pemerintah. Di sisi lain dapat dikatakan bahwa meningkatnya pengeluaran pemerintah disebabkan juga oleh semakin meningkatnya penyediaan barang-barang kolektif untuk mengimbangi perkembangan manusia tersebut. Dari segi fungsi atau tugas pemerintah maka kenaikan kegiatan dan pengeluaran disebabkan oleh:

- a. **Adanya perang.** Sekali pengeluaran-pengeluaran untuk keperluan perang itu diadakan akan sulit sekali untuk dikurangi meskipun perang tersebut sudah selesai. Pengeluaran harus tetap diadakan bagi tentara-tentara yang sudah terlanjur diangkat sebagai pegawai negeri, di mana mereka ini sebelumnya adalah menganggur dan tidak menjadi tanggungan pemerintah. Akibatnya, baik pengeluaran maupun penerimaan negara tetap cenderung meningkat; kecenderungan ini disebut dengan *displacement effect*. Harus ada pengembalian pinjaman selama perang, yang sekarang justru harus disertai dengan bunganya. Harus pula ada subsidi bagi veteran dan sebagainya.
- b. **Meningkatnya fungsi pertahanan, keamanan, dan ketertiban.** Kebutuhan penduduk dan warga negara dengan jumlah yang tidak berubah selalu mengalami peningkatan. Pemenuhan kebutuhan pokok selalu mengalami peningkatan misalnya, konsumsi beras, sayur-sayuran, buah-buahan, perumahan, dan lain-lain. Apabila peningkatan kebutuhan pokok dan esensial masyarakat tidak diimbangi dengan penyediaan alat-alat pemuas yang tepat, dalam jumlah yang memadai dan adil maka akan menimbulkan gangguan terhadap ketertiban dan keamanan. Seperti meningkatnya pencurian, perampokan, penjahbretan, pembunuhan dan sebagainya. Apabila jumlah polisi (termasuk hansip dan aparat keamanan lainnya) atau kegiatan serta peralatan tidak ditambah maka akan timbul ketimpangan-ketimpangan. Dengan demikian jumlah dan kegiatan peradilan, rumah atau lembaga pemasyarakatan akan selalu membutuhkan peningkatan-peningkatan. Meningkatnya jumlah kendaraan bermotor, akan

membutuhkan peningkatan panjang dan kualitas jalan, rambu-rambu lalu-lintas, polisi lalu-lintas, dan sebagainya. Meningkatnya fungsi pertahanan untuk menjaga serangan dari luar baik secara diam-diam melalui subversi ekonomi, subversi politik dan lain-lain maupun secara terang-terangan melalui penyerbuan, pelanggaran wilayah dan perang akan menaikkan pengeluaran pemerintah terhadap anggaran pertahanan dan keamanan. Teknologi persenjataan sebagai hasil budaya manusia selalu mengalami peningkatan maka pengeluaran untuk pertahanan dan keamanan hendaknya juga selalu dapat mengimbangi peningkatan teknologi tersebut.

Penyediaan barang-barang dan jasa kolektif yang mempunyai kaitan dengan pertahanan, keamanan dan ketertiban jadinya juga mengalami peningkatan-peningkatan. Jumlah penduduk juga selalu mengalami peningkatan, meskipun usaha-usaha untuk menekan telah banyak dilakukan. Baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat sendiri secara otomatis melalui peningkatan pendidikan dan peningkatan pendapatan nyata. Penduduk Indonesia yang pada akhir tahun 1980 telah mencapai 147 juta dengan tingkat pertumbuhan 2,34% per tahun, sudah tentu berakibat secara komplikatif terhadap meningkatnya kebutuhan untuk penyediaan barang-barang kolektif pertahanan, keamanan, dan ketertiban.

- c. **Meningkatnya fungsi kesejahteraan.** Meningkatnya jumlah penduduk beserta kebutuhan-kebutuhannya merupakan permasalahan pokok dalam pembangunan. Meningkatnya kebutuhan untuk makanan dan minuman, pakaian, perumahan, transportasi dan sebagainya, karena meningkatnya penduduk secara kualitatif maupun kuantitatif.

*The revolution of rising demand* (revolusi kenaikan permintaan) bersumber pada kenaikan penduduk secara kuantitatif dan kualitatif. Peningkatan penyediaan barang-barang swasta belum tentu dapat mengimbangi *revolution of rising demand* tersebut. Dengan adanya perbedaan pemilikan dan kesempatan penggunaan sumber-sumber daya ekonomi pada sektor swasta, akan menimbulkan makin melebarnya perbedaan antara si kaya dan si miskin. Melebarnya perbedaan tersebut mau tidak mau peranan pemerintah dalam bidang kesejahteraan harus menjadi meningkat pula. Subsidi dan penyediaan barang-barang swasta untuk golongan lemah menjadi kewajiban pemerintah. Penyediaan kemudahan pendidikan baik pendidikan umum, pendidikan kejuruan, maupun pendidikan

untuk anak-anak luar biasa serta cacat-cacat lainnya semakin meningkat. Demikian pula penyediaan taman-taman dan lain- lain jalur hijau untuk mengurangi atau mengatasi polusi, penyediaan air minum/air bersih di kota-kota, penyediaan fasilitas pembuangan air atau assainering, penyediaan lapangan dan fasilitas olahraga, penyediaan fasilitas untuk peningkatan kebudayaan, penyediaan perpustakaan umum, TV umum, telepon umum, dan lain-lain semuanya selalu menginginkan peningkatan pula. Lebih-lebih dengan terjadinya proses urbanisasi, peningkatan fasilitas-fasilitas tersebut membutuhkan proses yang lebih cepat lagi. Terutama untuk kota-kota dan daerah-daerah suburban. Penataan kota atau *city planning* makin lama semakin dirasakan kepentingannya. Apabila proses ini berjalan lambat maka akan menimbulkan masalah-masalah sosial yang makin lama makin berat. Sehingga untuk penanggulangannya dibutuhkan biaya yang besar untuk menghindari atau paling tidak mengurangi pemborosan-pemborosan sosial. Karena itu, perencanaan kota hendaknya dilaksanakan sedini mungkin.

- d. **Meningkatnya fungsi perbankan.** Fungsi perbankan sebagai fungsi pemerintah yang tradisional makin lama makin dirasakan meningkat, baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Kebutuhan masyarakat akan uang dan kredit terus meningkat. Kegiatan dan jumlah bank-bank pemerintah membutuhkan peningkatan pula. Akibatnya pengawasan, keamanan, dan lain-lainnya perlu ditingkatkan. Peningkatan kegiatan dan jumlah lembaga keuangan pemerintah pada umumnya diikuti dengan meningkatnya kegiatan dan jumlah lembaga keuangan swasta, maka bimbingan, pengawasan dan pengarahan oleh pemerintah juga menghendaki peningkatan. Jika tidak demikian stabilisasi ekonomi dan moneter akan mudah terganggu. Psikologi sosial atau psikologi massa sangat mudah mempengaruhi lembaga-lembaga keuangan tersebut.

Bank-bank tabungan negara yang berfungsi untuk mendidik masyarakat agar suka menabung, jumlah dan kegiatannya juga membutuhkan peningkatan-peningkatan. Jika tidak demikian maka tekanan inflasi dan bahaya inflasinya sendiri akan timbul secara cepat. Jika hal ini terjadi maka inflasi tersebut akan merusak struktur ekonomi, motivasi ekonomi, distribusi pendapatan, dan lain-lain yang efeknya sangat

luas di mana untuk mengatasinya membutuhkan waktu yang lama. Bahaya *totalitarianssine* atau *otoritarianssine* mudah muncul.

Lembaga-lembaga keuangan pemerintah yang berfungsi mendorong dan mengarahkan investasi masyarakat secara kualitatif maupun kuantitatif juga membutuhkan peningkatan-peningkatan. Peningkatan pasar modal dan pasar uang, penyediaan kemudahan-kemudahan kredit, pendidikan untuk pengarahannya sangat dibutuhkan dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat.

- e. **Meningkatnya fungsi pembangunan.** Dewasa ini pembangunan ekonomi tidak hanya menyangkut bagi negara-negara yang sedang berkembang atau *less developing countries*, tetapi juga negara-negara yang ekonominya telah maju. Justru negara-negara yang telah maju ini pertumbuhan ekonominya lebih cepat.

Bagi negara-negara yang sedang berkembang, dalam mengejar ketinggalannya dibutuhkan peranan pemerintah yang lebih besar untuk mengisi kegiatan ekonomi, yang mana bagi negara-negara maju telah dilakukan oleh wiraswasta. Di negara-negara sedang berkembang peranan wiraswasta masih kecil karena baik secara kuantitatif maupun kualitatif masih kurang memadai. Untuk mengisi kekosongan tersebut maka peranan pemerintah sangat dibutuhkan, dalam hal menciptakan dan meningkatkan wiraswasta, maupun menciptakan dan meningkatkan wiranegara (perusahaan negara) serta wirakoperasi (sektor koperasi yang untuk negara kita hendaknya makin lama menjadi relatif makin berkembang).

Pemerintah negara-negara telah maju perannya lebih banyak dibutuhkan untuk politik internasional seperti mengatasi gap antara utara dan selatan baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga internasional dan regional seperti PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa), OECD (*Organization of Economic Cooperation and Development*), ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) dan lain-lain, agar ketegangan-ketegangan dunia khususnya untuk masa mendatang dapat di atasi ataupun dapat dikurangi.

- f. **Perkembangan demokrasi.** Perkembangan demokrasi memerlukan biaya png sangat besar, terutama untuk mengadakan musyawarah-musyawarah, pemungutan suara, rapat-rapat, dan sebagainya dan pemerintahlah

yang harus mengusahakan ini semua, karena pemerintah yang memiliki kemampuan untuk menjaga kepentingan semua pihak atau individu dalam masyarakat.

- g. Sering semakin berkembangnya peranan pemerintah justru mengakibatkan ketidak efisienan, pemborosan, dan birokrasi, sehingga pengeluaran pemerintah semakin besar.
- h. Untuk negara sedang berkembang, peranan pemerintah dalam pembangunan ekonomi semakin nyata karena pemerintah bertindak sebagai penggerak dan pelopor pembangunan ekonomi. Pemerintah mengarahkan usaha pembangunan melalui rencana-rencana pembangunan yang tidak ditetapkan. Misalnya, pemerintah Indonesia mempunyai Garis-Garis Besar Haluan Ncgara dan Rencana Pembangunan Lima Tahun I, II, III, dan seterusnya.
- i. Timbulnya program kesejahteraan masyarakat, seperti program panti asuhan, rumah jompo, dan sebagainya.

Itulah alasan-alasan mengapa pengeluaran pemerintah itu selalu meningkat dari tahun ke tahun.

#### 5.4. KLASIFIKASI PENGELUARAN PEMERINTAH

---

Telah diuraikan sebelumnya bahwa melaksanakan tugas atau fungsinya, pemerintah (dalam arti yang seluas-luasnya) melakukan kegiatan-kegiatan yang kongkret berupa penggunaan barang-barang dan jasa atau sumber-sumber daya ekonomi, di mana penggunaannya antara lain dinyatakan dalam bentuk uang.

Penggunaan uang ini merupakan pengeluaran-pengeluaran pemerintah atau *government expenditure*. Karena itu, pengeluaran pemerintah dapat dibedakan menurut berbagai macam klasifikasi.

- a. Pembedaan yang paling terkenal dan sekarang digunakan oleh pemerintah Indonesia baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah pembedaan dalam pengeluran yaitu Anggaran Belanja Rutin dan Anggaran Belanja Pembangunan.
  - 1. **Anggaran Belanja Rutin**, adalah belanja untuk penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari secara terus-menerus, pengeluaran rutin ini merupakan perkembangan istilah yang bersumber pada ICW

(*Indische Comptabiliteit Wet Staatsblad* 1925 Nomor 448) yang berlaku sejak zaman pemerintahan Hindia Belanda. Dahulu, yang digunakan adalah istilah *gewone dienst* atau dinas biasa. *Gewone dienst* tersebut terdiri atas belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, dan belanja perjalanan.

Namanya telah menunjukkan bahwa belanja pegawai adalah untuk pembayaran gaji dan upah pegawai termasuk gaji pokok dengan segala macam tunangan (*toeslag*) atau tambahan-tambahannya.

Belanja barang adalah untuk pembelian barang-barang yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari seperti untuk pembelian kertas, tinta, pita, karbon, kapur dan alat-alat tulis lain untuk sekolah-sekolah, dan lain-lain.

Belanja pemeliharaan adalah pengeluaran untuk memelihara agar milik atau kekayaan pemerintah (barang-barang kapital tetap) seperti gedung, kendaraan, perabot rumah tangga, dan lain-lain tetap terpelihara secara baik. Pada zaman Hindia Belanda dapat disaksikan bahwa gedung-gedung pemerintahan, taman-taman, sekolah-sekolah, dan sebagainya tampak terpelihara secara rapi dan bersih. Sudah tentu karena berbagai alasan di samping belanja pemeliharaan yang memadai.

Belanja perjalanan adalah biaya perjalanan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan seperti biaya pembelian bensin, karcis kereta api, penginapan, dan sebagainya. Pada waktu dulu sudah tentu belum dikenal istilah biaya, *lump-sum* seperti sekarang ini. Karena berbagai alasan penggunaan uang negara untuk belanja rutin tersebut tidak banyak mengalami kebocoran-kebocoran, terutama karena pos-posnya jelas dan penggunaannya pun jelas.

- 2. Anggaran Belanja Pembangunan**, adalah pengeluaran untuk pembangunan fisik seperti jalan, jembatan, gedung-gedung, pembelian kendaraan, dan lain-lain, maupun pembangunan nonfisik spiritual termasuk penataran-penataran, training, dan lain-lain. Anggaran belanja pembangunan ini adalah untuk membiayai kegiatan pemerintah dalam menyelenggarakan pembangunan dalam satu periode tertentu dan bukan secara terus-menerus. belanja pembangunan ini juga merupakan perkembangan yang

bersumber dari ICW yang disebut *buiten-gewone dienst* atau dinas (pengeluaran) luar biasa. Pengeluaran luar biasa ini berupa pengeluaran untuk pembelian peralatan tetap seperti mesin ketik, kendaraan, pembangunan gedung, pembuatan jalan dan jembatan, dan lain-lain. Maka *buiten-gewone dienst* mempunyai kaitan erat dan bahkan indentik dengan apa yang dinamakan *kapital dienst* atau dinas (pengeluaran) modal. Dalam *buiten-gewone dienst* tidak dijumpai pembagian atau pembedaan menjadi belanja pegawai, belanja barang, dan lain-lain. Jadi, jelas terpisah dengan *gewone dienst*. Akan tetapi dalam belanja pembangunan pada repelita dapat dijumpai pos-pos honorarium, belanja barang (habis pakai), peralatan (tidak habis pakai), perjalanan (termasuk *lump-sum*), dan lain-lain. Dalam pos terakhir ini dapat pula dimasukkan seperti borongan untuk mengetik, borongan untuk makanan, dan lain-lain. Dari segi ini maka pembedaan antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan menjadi tidak sejelas pembedaan antara *gewone dienst* dan *buiten-gewone dienst*. Dalam ICW masih dijumpai satu pengeluaran atau dinas yang dinamakan dinas ekstra luar biasa atau *extra-buiten-gewone dienst*. Pengeluaran ini dimasukkan untuk menampung atau mengatasi jika ada kejadian yang luar biasa yang tidak dapat diduga sebelumnya (*onvoorziene uitgaven*), seperti banjir, gunung meletus, kebakaran, dan lain-lain.

Dengan adanya pos tersebut maka kejadian yang tidak dapat diduga sebelumnya, diharapkan tidak akan mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan karena dapat ditanggulangi dengan pos tersebut. Pos ini persisnya tidak dijumpai dalam pelaksanaan repelita. Akan tetapi dalam penyusunan pra-dup (pra daftar usulan proyek) dapat dimasukkan dalam tiap-tiap pos (termasuk pos honorarium, biaya barang, dan pos lain-lain), seperti kemungkinan kenaikan harga, kenaikan upah serta lain-lain pengeluaran yang tidak terduga dan bahkan apa yang dalam praktik dikenal dengan *overhead* (bukan biaya tak langsung atau biaya tetap menurut pengertian ekonomi perusahaan atau khususnya *cost accounting*).

- b. Dalam literatur Anglo-Saxon dijumpai pembedaan antara *current account* atau *current expenditure* dengan *capital account* atau *capital expenditure*.

1. *Current expenditure* atau *current-budget* adalah kira-kira sama dengan rutin yaitu anggaran untuk penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari termasuk belanja pegawai dan belanja barang serta belanja pemeliharaan.
  2. *Capital expenditure* atau *capital budget* adalah rencana untuk pembelian barang kapital (tetap) seperti pembangunan gedung, pembuatan jalan, pembelian kapal, pendirian pabrik penyaringan atau penyulingan air, dan sebagainya. *Capital budget* ini kira-kira sejajar dengan belanja luar biasa yang sekarang berkembang menjadi belanja pembangunan.
- c. Klasifikasi selanjutnya adalah pembedaan antara:
- *Obligatory expenditure* dengan *optional expenditure*;
  - *Real* atau *Exhaustive expenditure* dengan *transfer expenditure*;
  - *Consolidated expenditure* dengan *unconsolidated expenditure*;
  - *Liquidated expenditure* dengan *cash expenditure*.
1. *Obligatory expenditure* atau pengeluaran wajib adalah pengeluaran yang bersifat wajib harus dilakukan agar efektivitas pelaksanaan pemerintah dapat terselenggara sebaik-baiknya. Apabila pengeluaran tidak dilaksanakan dan atau dikurangi jumlahnya maka akan terjadi kemacetan-kemacetan, frustrasi dan hambatan-hambatan pelaksanaan pemerintah lainnya. Pengeluaran atau belanja rutin pada umumnya termasuk kategori ini. Apabila dikurangi atau tidak dilaksanakan belanja pegawai tentu akan menimbulkan keresahan dan selanjutnya penyelenggaraan pemerintahan menjadi kurang lancar. Belanja pemeliharaan apabila berkurang maka gedung-gedung menjadi kotor dan akhirnya rusak dan belanja barang seperti kertas, tinta, dan lain-lain akan berkurang, yang mengakibatkan merosotnya kegiatan pemerintah. *Obligatory expenditure* ini mempunyai kaitan erat dengan istilah *fixed expenditure* atau pengeluaran tetap.
  2. *Optional expenditure* atau pengeluaran optional adalah jenis pengeluaran bilamana keadaan memerlukan dapat atau tidak dilaksanakan. Pembelian mesin tik baru, pengecatan gedung, misalnya, bila diperlukan dapat ditunda untuk satu tahun atau untuk anggaran tahun berikutnya. Banyak pos dalam belanja pembangunan atau dinas luar biasa termasuk *optional expenditure*

ini. Pengecatan gedung meskipun termasuk optional akan tetapi termasuk pengeluaran rutin. Pengeluaran ini mempunyai kaitan dengan *variable expenditure*.

3. *Real expenditure* atau pengeluaran nyata adalah pengeluaran untuk membeli barang dan atau jasa seperti pembangunan gedung, pembelian kertas, pembayaran gaji dan upah, dan lain-lain. Dinamakan pengeluaran nyata karena pemerintah mendapatkan sesuatu yang nyata seperti hasil pekerjaan, memperoleh barang dan atau penambahan kekayaan (assets). Pengeluaran ini dinamakan *exhaustive* karena ada hubungan prestasi dengan kontra prestasi (prestasi balik) atau *direct quid proquo*, yang nampak. Istilah ini dapat dijumpai dalam bukunya H. Dalton dan A.C. Pigou.
4. *Transfer expenditure* adalah pengeluaran yang tidak ada kaitannya dengan mendapatkan barang dan atau jasa, jadi tidak ada *direct quid proquo*. Pemberian tunjangan pensiun, subsidi, pembayaran bunga dikategorikan dalam pengeluaran ini. Istilah ini umum dijumpai pada buku-buku Ilmu Ekonomi Makro.
5. *Consolidated expenditure* atau pengeluaran yang dikonsolidasikan adalah pengeluaran yang sudah demikian terkonsolidasi atau tidak perlu diteliti secara mendalam sehingga tidak perlu persetujuan parlemen terlebih dahulu. Belanja pegawai, bantuan bencana alam seperti bahaya banjir apabila harus minta persetujuan parlemen maka akibatnya akan demikian berat dan fungsi pemerintah menjadi tidak terselenggara dengan baik.
6. *Unconsolidated expenditure* adalah pengeluaran yang harus mendapatkan persetujuan parlemen terlebih dahulu. Pengeluaran untuk peningkatan persenjataan, untuk pembukaan perwakilan pada suatu negara, pendirian proyek raksasa hanya merupakan beberapa contoh untuk jenis pengeluaran ini.
7. *Liquidated expenditure* adalah pengeluaran sebagaimana yang sudah diajukan dan disetujui oleh parlemen. Pengeluaran ini semula tercantum dalam Anggaran Belanja Negara setelah mendapatkan pengesahan dari parlemen (dengan adanya perubahan atau tidak) maka kemudian menjadi ABN. *Liquidated expenditure* pada umumnya merupakan plafond atau batas maksimum di mana kenyataan dapat berubah.

8. *Cash expenditure* adalah pengeluaran yang telah sungguh-sungguh dilaksanakan untuk pembayaran-pembayaran kongkret. Perbedaan antara liquidated dan pengeluaran kas di negara kita pada pemerintah pusat diperhitungkan dalam rota keuangan, sedangkan untuk pemerintah daerah (tingkat I dan tingkat II) diperhitungkan dalam perhitungan anggaran, dan harus dilaporkan (yang akhirnya mendapatkan persetujuan) dari/kepada DPR atau DPRD.

Untuk pengeluaran riil (*real expenditure*) Dr. C. Goedhart dalam bukunya *Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara*, membedakan *real expenditure* atas:

1. Pengeluaran untuk mencukupi kebutuhan-kebutuhan barang kolektif, seperti pengeluaran pembuatan jalan-jalan, jembatan, dan *public work* lainnya.
2. Pengeluaran untuk memenuhi/mencukupi kebutuhan barang-barang bagi orang perorangan oleh pemerintah, di mana di sini yang aktif adalah pemerintah seperti pengeluaran untuk mendirikan sekolah-sekolah, pasar, dan sebagainya.

Edward D. Allen dan OH. Brownlee dalam bukunya *Economics of Public Finance* membagi expenditure dalam: (1) *Resource using expenditure*, dan (2) *Transfer expenditure*.

Dengan *real expenditure-public investment*, pemerintah memakai tenaga produktif; ini dinamakan *real using expenditure*. Sedangkan pada *transfer expenditure* tidak memakai resource, hanya mengubah, yaitu mengubah susunan kekayaan atau Y. Penggolongan ini penting untuk menjalankan budget terutama terletak pada *real expenditure* yang menambah *national income* dan mengurangi *expenditure*. Dengan *resource using expenditure* secara tidak langsung menambah kekayaan (Y). *Transfer expenditure* dapat dibagi atas:

1. Pemandahan penghasilan yang bersifat pembayaran dengan Cuma-cuma yang oleh si penerima dianggap sebagai penghasilan, seperti subsidi, jaminan sosial, dan sebagainya.
2. Pemandahan kekayaan, yang hanya merombak susunan kekayaan bagi si penerima pembayaran, seperti pembayaran utang-piutang dalam negeri, pembayaran kredite pada badan swasta.

A.C. Pigou dalam bukunya *A Study in Public Finance*, menamakan *external transfer expenditure* ini sebagai *special type non transfer expenditure*. Kebalikannya transfer expenditure adalah *transfer revenue*. *Transfer revenue* yang dinamakan adalah pajak, yang berarti tidak ada prestasi kembali.

Selain pembagian di atas, maka pengeluaran pemerintah juga dibagi atas: (1) pengeluaran biasa, dan (2) pengeluaran luar biasa. Anehnya pembagian ini tidak dilakukan berdasarkan sifat pengeluarannya, namun dilakukan atas dasar cara pembiayaan pengeluaran tersebut yaitu: pengeluaran biasa dibiayai dengan penghasilan biasa (misalnya pajak), sedangkan pengeluaran luar biasa dibiayai dengan penghasilan luar biasa (misalnya dengan pinjaman).

Biasanya orang menganggap sebagai pengeluaran luar biasa, yaitu:

1. Semua pengeluaran yang tidak terduga yang berhubungan dengan kejadian-kejadian/keadaan-keadaan luar biasa, seperti bencana alam, peperangan, dan sebagainya.
2. Pengeluaran yang tidak berkala yang tidak dilakukan setiap tahun. Pengeluaran untuk membuat/membeli barang-barang yang dapat dipergunakan lebih dari satu tahun anggaran belanja, misalnya pembuatan jalan-jalan baru, membeli barang-barang untuk proyek baru.

d. **Klasifikasi Pengeluaran Pembangunan**

Bagi negara kita pengeluaran pembangunan merupakan perkembangan dari pengeluaran luar biasa atau pengeluaran modal menurut ICW. Pengeluaran pembangunan pada akhirnya merupakan pengeluaran yang berbentuk proyek. Dari segi ini jenis proyek dapat dibedakan antara proyek makro dan proyek mikro. Proyek makro adalah proyek yang mempunyai nilai ekonomis bagi sebagian besar anggota masyarakat atau malahan kadang-kadang bagi seluruh masyarakat, sedangkan proyek mikro terutama memberikan manfaat hanya bagi proyek yang bersangkutan. Proyek-proyek pemerintah terutama dalam bentuk proyek makro, meskipun dalam departemen atau badan tertentu juga dalam bentuk proyek mikro.

1. Perbedaan atau klasifikasi yang terutama adalah berdasarkan pada fungsi pemerintah yaitu fungsi pertahanan dan keamanan serta ketertiban, fungsi kesejahteraan, fungsi bankir, dan fungsi pendidikan.

Dari segi ini proyek pemerintah dapat dibedakan menjadi:

- a. *Proyek-proyek pertahanan, keamanan, dan ketertiban* dapat disebutkan misalnya proyek pendirian pabrik senjata dan peralatan militer lainnya, proyek pembelian kapal patroli, pembuatan lapangan udara militer, proyek pendirian gedung pengadilan, pembuatan kendaraan untuk polisi, sistem jaringan radio dan komunikasi pada umumnya bagi kepentingan pertahanan, keamanan, dan ketertiban.
  - b. *Proyek-proyek ekonomi dan sosial*. Proyek-proyek yang berfungsi untuk kesejahteraan masyarakat dapat dikemukakan, misalnya proyek-proyek bendungan, jalan, jembatan, dan infrastruktur lainnya, proyek serba guna atau *multi-purpose project*, proyek pelabuhan, pembukaan daerah transmigrasi, proyek SKSD, proyek penampungan gelandangan, dan perawatan yatim piatu.
  - c. *Proyek-proyek perbankan dan keuangan*. Proyek-proyek yang berfungsi perbankan ini, misalnya proyek gerakan peningkatan tabungan, proyek pembentukan pasar uang dan pasar modal, proyek pembmnaan lembaga asuransi, dan proyek industri percetakan uang.
  - d. *Proyek-proyek pendidikan*. Proyek-proyek yang berfungsi untuk meningkatkan kecerdasan kehidupan bangsa termasuk proyek-proyek penerangan umum (proyek peningkatan siaran TV radio, surat kabar, dan lain-lain), perpustakaan umum, taman-taman lalu-lintas, pendirian sekolah-sekolah, dan sebagainya.
2. Klasifikasi kedua adalah pembedaan yang didasarkan pada ketergantungan terhadap bantuan pemerintah. Dari segi ini dapat dibedakan antara:
- a. *Proyek yang bersifat selfliquidating*, yaitu proyek yang pendirian atau pembangunannya dibiayai oleh pemerintah, akan tetapi sesudah berdiri hendaknya proyek yang bersangkutan dapat membiayai dirinya sendiri (*selfliquidating*) atau melancarkan dirinya sendiri. Dalam arti ongkos pemeliharaan dan ongkos eksploitasi beserta ongkos penggantian peralatan tetapnya dapat ditutup dari usaha yang dilakukan. Proyek air minum, proyek pembangkit listrik, proyek gedung bioskop merupakan beberapa contoh dalam kategori ini.

- b. *Proyek non-selfliquidating*, yaitu proyek baik ongkos pendirian maupun ongkos eksploitasi dan pemeliharaan tetap menjadi beban anggaran belanja pemerintah. Manfaat proyek ini demikian besarnya bagi masyarakat akan tetapi dari masyarakat tidak mungkin dapat dikenakan harga atau pengganti ongkos (seluruhnya atau sebagian). R.A. Musgrave menyebutkan bahwa proyek tersebut *exclusion principle* tidak mungkin dapat diperlakukan. Sebagai contoh, proyek taman untuk keindahan kota, proyek perlindungan terhadap hewan yang sudah mendekati kepunahan.
- c. *Proyek semi-selfliquidating*, adalah proyek yang ongkos pembangunannya dibiayai anggaran belanja pemerintah, akan tetapi sebagian ongkos eksploitasi pemeliharaannya harus dibiayai oleh proyek bersangkutan. Stadion olahraga misalnya, ongkos pembangunan dan biaya pegawai ditanggung pemerintah sedangkan ongkos pemeliharaan dan perbaikan hendaknya dapat dibiayai dari penjualan karcis.

## 5.5. PRINSIP-PRINSIP POKOK DALAM PENGELUARAN PEMERINTAH

---

Pemerintah dalam melaksanakan tugas atau fungsinya yang menggunakan sumber-sumber daya ekonomi yang dimiliki dan atau dikuasai, oleh karena secara langsung maupun tidak langsung menggunakan uang dan sumber daya ekonomi masyarakat hendaknya menggunakan atau berpedoman pada prinsip-prinsip pokok tertentu. Prinsip-prinsip pokok ini oleh Adam Smith atau dalam bahasa Inggris pada umumnya disebut *canon* dan bahasa Belanda *beginsele*n atau asas-asas.

Apabila Adam Smith mengemukakan *canons of taxation* maka dalam pengeluaran ini dapat disebut *canons of government expenditure*. Prinsip-prinsip pokok pengeluaran ini dapat dibedakan:

- Asas moralita
- Asas nasionalita
- Asas kerakyatan (demokrasi)
- Asas rasionalita
- Asas fungsionalita atau teleologis

- Asas perkembangan
- Asas keseimbangan dan keadilan

Oleh karena prinsip pokok atau *fundamental principles* tersebut ada tujuh buah, maka dikatakan *seven canons* atau *tujuh asas*. Adapun ketujuh asas tersebut satu sama lain bersifat saling berkaitan dan saling mendukung, sebagaimana sifat unsur-unsur dalam suatu sistem. Pendekatan demikian dinamakan juga pendekatan sistem atau *systems approach*. Membicarakan asas moralita, misalnya, hendaknya dikaitkan dengan asas nasionalita, asas kerakyatan, dan seterusnya. Asas nasionalita akan meningkat apabila asas moralita meningkat. Demikian pula sebaliknya asas moralita akan meningkat apabila asas nasionalita bertambah kokoh. Begitu pula kaitan dan saling mendukungnya hubungan antara asas moralita, asas nasionalita, dan asas kerakyatan. Perlu diperhatikan pula bahwa fungsi sistem sebagai keseluruhan yang meliputi seluruh unsur dan integritas sistem adalah untuk menjaga dan mempertahankan supaya masing-masing unsur tetap dalam keadaan selalu meningkat agar selalu mengalami proses kemajuan atau perkembangan. Paling tidak harus dijaga agar satu atau beberapa unsur jangan sampai mengalami kemunduran/ menurun. Hal ini didasarkan alasan bahwa apabila salah satu unsur atau asas mengalami kemunduran akan mengakibatkan unsur yang lain juga mengalami proses degradasi dan berhenti sampai suatu titik keseimbangan integrasi dan integritas yang lebih rendah. Titik keseimbangan integrasi dan integritas sistem baru akan terjadi pada tingkat yang lebih tinggi. Penjelasan mengenai masing-masing asas akan dijelaskan sebagai berikut:

- Asas Moralita.** Martabat manusia terutama tergantung pada tinggi rendahnya moralita. Apabila tidak didasarkan pada moralita, maka tak ubahnya seperti makhluk biologis lain yang juga mempunyai kebutuhan-kebutuhan yang harus dipenuhi. Moralita adalah kumpulan nilai-nilai yang didukung dan dijunjung tinggi oleh masyarakat atau sesuatu bangsa. Nilai-nilai tersebut menjadi dasar dan pendorong untuk melakukan (atau tidak melakukan) perbuatan-perbuatan di dalam masyarakat. Nilai-nilai tersebut meliputi nilai-nilai agama, etika sosial, adat-istiadat dan kebudayaan dalam arti yang seluas-luasnya. Negara atau pemerintah merupakan salah satu bentuk lembaga formal masyarakat yang paling tinggi, maka dari itu dasar-dasar dan asas moralita bersangkutan. Kemunduran suatu bangsa dimulai dari kemunduran moralita yang dijunjung tinggi. Sebaliknya, kemajuan

dan kebesaran suatu bangsa juga dimulai dari kemajuan nilai-nilai yang dijunjung tinggi. Dasar moral merupakan fondasi dari perbuatan-perbuatan yang akan menentukan perkembangan atau kemerosotan suatu bangsa. Pembangunan dalam segala bidang merupakan wujud dan proses serta hasil dari kegiatan-kegiatan bangsa atau masyarakat sebagai pendukung moral. Terlaksananya fungsi atau tugas pemerintah secara baik dalam arti dapat mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan (tentunya paling efisien) terutama tergantung pejabat-pejabat pemerintah atau fungsionaris-fungsionaris pemerintah. Yang dimaksudkan dengan pejabat pemerintah dalam aspek ini adalah orang-orang yang bertanggung jawab melaksanakan tugas-tugas pemerintah, termasuk tugas pertahanan, keamanan, penyelenggaraan ketertiban, memajukan kesejahteraan umum, pendidikan, dan pembangunan dalam segala bidang. Yang ikut serta melaksanakan tugas-tugas tersebut tidak hanya terbatas pada pejabat-pejabat pemerintah tetapi melibatkan pula seluruh warga negara dan bahkan bangsa-bangsa lain di dunia ini.

Dalam masyarakat yang bersifat paternalistis, pejabat pemerintah mempunyai kedudukan yang sentral dan terpandang. Dalam arti mempunyai pengaruh yang sangat luas terhadap kehidupan masyarakat sebagai keseluruhan. Perbuatan pejabat-pejabat pemerintah yang baik, dalam arti didasarkan nilai-nilai moral yang dijunjung tinggi akan dukuti oleh masyarakat dan mempunyai pengaruh yang sangat luas. Khususnya terhadap proses pembangunan manusia seutuhnya. Sebaliknya, perbuatan pejabat-pejabat pemerintah yang kurang baik akan mendapat sorotan masyarakat yang luas mungkin melalui media massa dan lebih sering hanya secara diam-diam. Secara diam-diam ini dari segi penyebaran informasi belum tentu lebih inferior dibandingkan dengan penyaluran melalui lembaga-lembaga formal seperti DPR, DPRD, demonstrasi, melalui media massa, dan lain-lain. Sifat demikian mungkin hanya berlaku bagi masyarakat Jawa tetapi mungkin pula bagi seluruh masyarakat Indonesia, dan mungkin pula juga berlaku bagi seluruh masyarakat di mana penyaluran informasi formalnya belum efektif dan atau sudah tidak begitu efektif.

Dalam masa pembangunan, pencegahan dan pemberantasan terhadap perbuatan-perbuatan pejabat pemerintah yang menyimpang dari dasar moral yang dijunjung tinggi termasuk penyalahgunaan kekuasaan,

korupsi, dan lain-lain penyelewengan juga merupakan kedudukan sentral dan mempunyai pengaruh yang sangat luas. Ungkapan *men in the street* tetapi mempunyai nilai filosofis yang tinggi menyatakan “ibarat sebuah rumah, apabila membersihkan sebaiknya dari atas dan apabila membangaun hendaknya dari bawah”. Sebagaimana diketahui apabila kita membersihkan rumah mulai dari bawah dan bergerak ke atas, maka pembersihan menjadi tidak efektif. Sebaliknya, apabila membangun dimulai dari atas menuju ke bawah juga tidak efektif.

Oleh karena asas moralita merupakan kedudukan yang fundamental, maka dalam merencanakan dan melaksanakan tugas-tugas pemerintah dengan pengeluaran-pengeluarannya faktor moralita hendaknya merupakan dasar pemikiran yang strategik. Pelanggaran-pelanggaran nilai moral akan menyebabkan pelaksanaan fungsi pemerintah mejadi kurang efektif dan atau menimbulkan pemborosan-pemborosan.

- b. Asas Nasionalita.** Pengeluaran pemerintah merupakan salah satu perwujudan atau pelaksanaan fungsi pemerintah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kegiatan atau usaha pemerintah atau negara terutama ditujukan kepada masyarakat atau bangsa yang bersangkutan. Jadi antara pemerintah, negara, masyarakat, dan bangsa dari segi keuangan negara merupakan pengertian yang bersifat saling kait-mengkait dan tidak dapat dipisah-pisahkan. Unsur-unsur negara adalah pemerintah, rakyat atau bangsa, dan tanah air. Dalam pemaparan ini yang ditonjolkan adalah bangsa sebagai identitas dan integritas suatu negara atau pemerintah.

Dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah yang salah satu asas yang menjadi dasar tugas dan pelaksanaannya serta yang harus dilayani adalah masyarakat dan bangsa sebagai keseluruhan.

Jadi, asas nasionalita atau asas kebangsaan adalah suatu asas yang menjadi dasar tugas dan pelaksanaan tugas pemerintah serta merupakan identitas yang harus dilayani. Bahwa bangsa sebagai keseluruhan atau identitas yang mempunyai kebutuhan dan kepentingan tersendiri yang terlepas dengan kepentingan dan kebutuhan tiap-tiap warga negara merupakan pendapat yang telah lama dikemukakan oleh para ahli falsafah, sosiologi serta politik sejak zaman dulu. Identitas suatu negara dan bangsa nampak terutama dalam kebudayaan yang dimiliki oleh sesuatu bangsa. Kebudayaan dalam arti yang luas termasuk segala hasil budi manusia,

baik pikiran, perasaan dan kemauan maupun integritas ketiga unsur tersebut. Kebudayaan tersebut baik yang berupa hasil-hasil kebudayaan seperti musik, tari dan bentuk kesenian lainnya (kerajinan tangan, rumah, dan lain-lain) maupun yang abstrak yang berupa nilai-nilai kebudayaan yang dijunjung tinggi oleh suatu bangsa berikut segala unsur-unsurnya. Pengeluaran untuk pertahanan, *welfare function*, pendidikan hendaknya sebagai keseluruhannya berfungsi mempertahankan dan meningkatkan kebudayaan bangsa tersebut. Konservasi barang-barang kebudayaan beserta peninggalan nenek moyang baik yang bersifat fisik maupun yang bersifat abstrak merupakan salah satu aspek dari tugas melestarikan dan atau mengembangkan kebudayaan sebagai identitas suatu bangsa. Pengeluaran untuk konservasi dan peningkatan kebudayaan bangsa serta pengenalannya di dunia internasional merupakan pengeluaran untuk barang-barang kolektif sebagai barang-barang jasa milik bersama bangsa dan negara.

Gagasan dan pembinaan wawasan nusantara merupakan salah satu perwujudan dari asas nasionalita ini. Wawasan nusantara meliputi pembinaan untuk mencapai kesatuan politik, kesatuan sosial-budaya, kesatuan ekonomi, serta kesatuan pertahanan dan keamanan. Semuanya merupakan salah satu bentuk dari barang-barang kolektif yang harus disediakan atau diusahakan oleh pemerintah.

- c. **Asas Kerakyatan.** Rakyat sebagai keseluruhan dapat dibedakan antara rakyat yang memiliki kedaulatan yaitu yang dinamakan kedaulatan rakyat dan rakyat yang harus dilayani di mana tugas-tugas pemerintahan diarahkan. Kedua sifat atau bentuk lembaga rakyat tersebut hendaknya merupakan lembaga atau kategori yang harus selalu dipertimbangkan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas atau fungsinya. Inilah yang dimaksud dengan asas kerakyatan atau asas demokrasi.

Dalam kategori pertama, rakyat sebagai sumber dan pemilik kedaulatan merupakan pedoman asas bagi pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Dalam sistem pemerintahan dan sistem politik di negara kita, sumber dan pemilik kedaulatan rakyat adalah rakyat dan atau bangsa Indonesia.

UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) menyatakan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam ayat tersebut yang perlu diperhatikan dalam relevansinya dengan

asas kerakyatan ini adalah bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat. Maka rakyat menjadi asas sumber kewenangan pemerintah untuk menarik pajak, dan melaksanakan segala kegiatan pemerintahan lain. Apabila MPR dalam melakukan kedaulatan rakyat tersebut tidak sesuai dengan tugas MPR maka dengan sendirinya dapat dilakukan tindakan. Demikian pula pemerintah dalam melakukan tugas-tugas pemerintahan. Pejabat-pejabat pemerintah sebagai oknum pejabat tidak luput dari tindakan korektif tersebut.

Dalam kategori kedua, rakyat adalah sebagai lembaga yang harus dilayani pemerintah yang mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban apa yang disebut hak-hak dan kewajiban asasi. Macam-macam dan perumusan hak-hak asasi serta pelaksanaannya adalah berbeda untuk setiap negara. Yang perlu dipaparkan di sini adalah bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugasnya hendaklah selalu memperhatikan terhadap hak-hak dan kewajiban asasi rakyat yang selalu harus dilindungi dan dihargai.

Melupakan rakyat sebagai lembaga pertama akan memberi peluang terhadap bahaya negara kekuasaan (*machtstaat*) dan merupakan rakyat sebagai lembaga kedua akan memungkinkan timbulnya bahaya *free-fight liberalisme*. Negara kekuasaan, totalitarisme (istilah bahasa Inggris totalitarianism) atau otoritarianisme dan free-fight liberalisme ketiga-tiganya tidak dikehendaki oleh masyarakat.

- d. **Asas Rasionalita.** Canon atau prinsip pokok keempat adalah asas rasionalita. Asas ini mengharuskan bahwa segala tindakan pemerintah yang kongkretnya berupa tindakan pejabat-pejabat pemerintah hendaknya didasarkan pada penggunaan akal yang jernih. Ketajaman akal merupakan pelita dalam segala tindakan. Tindakan rasional mengharuskan orang untuk selalu memperhatikan efisiensi dan efektivitas. Efisiensi dalam arti untuk mencapai tujuan atau maksud yang telah ditetapkan hendaknya digunakan sumber daya ekonomi yang minimum. Efektivitas dalam arti dengan sumber daya ekonomi yang ada atau dimiliki hendaknya digunakan sebaik-baiknya.

Tidak digunakan atau kurang digunakan secara baik berarti pemborosan, sebaliknya digunakan secara berlebih-lebihan juga pemborosan, oleh karena menjadi cepat rusak. Optimalita yang bersifat dinamis selalu menjadi pedoman dalam melaksanakan setiap tugas pekerjaan. Berdasarkan asas rasionalita mengharuskan orang dalam melakukan segala macam

tindakan sebelumnya hendaklah dipertimbangkan secara masak-masak. Segala macam kegiatan, termasuk pula istirahat dan rekreasi hendaklah dipertimbangkan untung-ruginya. Efeknya bagi diri sendiri, bagi masyarakat dan negara, bagi lingkungan hidup, bagi anak cucu atau generasi mendatang, dan lain-lain. Dalam melakukan perbuatan seluruh potensi manusia termasuk akal, kemauan dan perasaan hendak digunakan dalam keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yang sebaik-baiknya. Menitik beratkan pada akal akan membawa ke arah intelektualisme, menekankan pada kemauan akan membawa ke arah avonturisme, menekankan pada perasaan akan membawa ke arah emosionalisme. Penalaran dan pertimbangan hendaknya selalu digunakan. Mendasarkan diri pada asas rasionalitas berarti harus mengindahkan prinsip-prinsip logika. Dalam menarik kesimpulan segala macam *fallacy* harus dihindarkan. Demikian pula dalam melaksanakan analisis serta metode-metode berpikir lain.

- e. **Asas Fungsionalita.** Suatu lembaga kenegaraan ataupun seorang pejabat dalam melaksanakan tugas termasuk perencanaan dengan segala aspeknya dan pengawasan juga dengan segala seginya hendaknya berdasarkan pada fungsi atau kedudukannya. Unsur-unsur pembagian kekuasaan dan pembagian tugas, deskripsi tugas hendaknya selalu dijadikan landasan tempat berpijak. Prinsip-prinsip manajemen termasuk manajemen kantor hendaknya selalu diperhatikan. Sebagai seorang fungsionaris dan sebagai suatu lembaga kenegaraan dalam segala kegiatannya hendaknya selalu memperhatikan landasan hukum, tujuan yang telah ditetapkan serta wewenang yang telah diperhatikan. *Doelmatigheid* atau ketepatan dalam melaksanakan tujuan hendaklah selalu dipertimbangkan dan dikaji untuk setiap langkah. Segala kegiatan pemerintah hendaklah dikaji mulai dari landasan hukum sampai pada asas-asas yang dalam tujuh prinsip pokok ini. Prinsip-prinsip yang telah mengakar pada kebudayaan nasional seperti dalam lembaga gotong-royong, prinsip-prinsip manajemen sebagai asas rasionalita hendaklah selalu menjiwai setiap pejabat.
- f. **Asas Perkembangan.** Manusia sebagai makhluk biologis, makhluk sosial, dan makhluk berbudaya selalu membutuhkan perkembangan dan atau kemajuan secara kualitatif maupun secara kuantitatif. Sebagai makhluk biologis, secara instinktif selalu berusaha untuk mempertahankan diri dari gangguan dan serangan bersifat alamiah seperti gangguan hewan, banjir,

dan iklim. Juga mempertahankan diri dari kepunahan malahan sebaliknya secara instinktif selalu berkembang biak, dalam arti berkembang secara kuantitatif. Sebagai makhluk sosial juga membutuhkan perkembangan dalam hal kerja sama dengan orang lain, mempunyai interdependensi dengan orang atau masyarakat lain. Lembaga-lembaga sosial seperti pemerintahan, hak milik, barang-barang kolektif juga membutuhkan perkembangan. Hak milik yang dulu belum ada kemudian ada dan berkembang secara absolut-individualistis akhirnya berkembang menjadi hak milik mempunyai fungsi sosial. Demikian pula pemerintahan yang dulu belum ada pertahanan sipil (Hansip) sekarang telah ada dan secara kelembagaan menjadi berkembang. Demikian pula lembaga apa yang dinamakan dwi-fungsi ABRI. Apabila dulu belum ada balai pertemuan umum dan kepramukaan sekarang telah ada dan selalu berkembang. Lebih-lebih sebagai makhluk berbudaya yang memiliki hasil-hasil kebudayaan dan membutuhkan pemenuhan yang selalu berkembang pula. Apabila dulu belum ada radio atau TV sekarang hampir setiap orang telah mengenalnya.

Kebutuhan manusia sebagai makhluk biologis, makhluk sosial, dan makhluk berbudaya sukar untuk dapat dipisah-pisahkan. Kebutuhan akan makanan sekarang telah bertingkat dan bermacam-macam. Demikian pula kebutuhan akan pakaian, pemukiman, kesehatan, pendidikan, dan alat-alat transportasi serta komunikasi. Meningkatnya bentuk rumah, arsitektur yang bermacam-macam, digunakannya AC, vacuum cleaner misalnya merupakan perkembangan kebutuhan manusia sebagai makhluk biologis, makhluk sosial, dan juga sebagai makhluk yang berbudaya.

Masyarakat sebagai perkembangan kumpulan manusia sebagai makhluk sosial dan berbudaya sebagai perkembangan hasil budi manusia keduanya sulit untuk dipisahkan.

Pada waktu sekarang perkembangan jumlah penduduk atau perkembangan kuantitatif manusia diusahakan untuk dicek atau ditekan. Penekanan secara alamiah seperti perang, wabah penyakit, dan bencana alam masih harus dilengkapi dengan cek positif yang di Indonesia terkenal dengan istilah KB (Keluarga Berencana).

- g. Asas Keseimbangan dan Keadilan.** Asas yang terakhir yang perlu diutarakan adalah apa yang dinamakan asas keseimbangan dan keadilan. Dalam pengertian keseimbangan di sini mempunyai kaitan erat dengan

keselarasan dan keserasian. Keseimbangan adalah hubungan antara beberapa variabel dalam proporsi yang tepat. Pada suatu waktu istilah tepat mungkin bersifat optimum atau bahkan maksimum. Keseimbangan dan keadilan dibutuhkan di mana-mana dalam hampir setiap aspek. Kebutuhan manusia sebagai makhluk individu dan makhluk biologis, makhluk sosial, dan makhluk yang berbudaya memerlukan keseimbangan. Pemenuhan kebutuhan biologis secara eksekutif akan meninggalkan sifat manusia sebagai makhluk sosial. Sebaliknya pemenuhan kebutuhan sebagai makhluk sosial secara tidak proporsional akan menyebabkan mundurnya manusia sebagai makhluk biologis. Demikian pula akan kebutuhan kebudayaan, kebutuhan biologis, dan kebutuhan sebagai makhluk sosial.

Keselarasan adalah keseimbangan atau ketepatan hubungan proporsional antara beberapa variabel dari segi pemenuhan potensi jiwa perasaan, khususnya perasaan indera pendengaran. Jadi keselarasan adalah dalam bidang musik, gamelan, kulintang, dan sebagainya.

Keserasian adalah keseimbangan dalam pemenuhan kebutuhan potensi jiwa perasaan khususnya indera penglihatan.

Segala sesuatu dapat dilihat dari segi pikiran, perasaan, dan kemauan yang mempunyai banyak macam ragamnya. Pengeluaran pemerintah beserta tugas-tugas serta kegiatan dan keserasian (harmony). Pengeluaran dalam bidang pertahanan dan keamanan serta untuk tugas kesejahteraan, dan pendidikan semuanya membutuhkan hubungan secara proporsional yang tepat. Demikian pula pemenuhan terhadap barang-barang kolektif dan barang-barang individual atau barang-barang privat. Keseimbangan ini oleh J.K. Gaibraith dinamakan social balance dan sebaliknya ketidakseimbangan disebut social imbalance. Social imbalance akan menimbulkan frustrasi dalam masyarakat apabila makin meningkat atau makin meluas, mungkin akan menimbulkan pemberontakan dan bahkan revolusi. Barang-barang kolektif adalah barang-barang untuk memenuhi kebutuhan atau kepentingan umum misalnya, pertahanan dan keamanan, infrastruktur, taman-taman kota, dan sebagainya. Barang-barang individual atau privat adalah barang-barang untuk memenuhi kebutuhan perorangan sebagai makhluk individu seperti minuman, kendaraan, pakaian, dan lain-lain. Terlalu banyak kendaraan yang kurang diimbangi peningkatan barang-barang kolektif akan menimbulkan banyak kecelakaan dan insiden lalu-

lintas yang lain serta menimbulkan polusi. Terlalu banyak barang-barang kolektif akan mengurangi kebebasan individu. Kebebasan individu sedikit banyak juga merupakan kebutuhan yang membutuhkan pemenuhan.

Pergeseran antara keseimbangan tersebut dan segi historis dikenal apa yang dinamakan dilema kekal dan berkaitan dengan apa yang disebut *swing of pendulum*.

Keadilan juga merupakan ketepatan hubungan proporsional antara beberapa variabel. Keadilan merupakan keseimbangan hubungan antara hak dan kewajiban, antara pemenuhan kebutuhan kolektif dengan kebutuhan individual, antara makhluk biologis dengan makhluk sosial, dan sebagainya. Keadilan juga beraneka ragam seperti keadilan kumulatif, keadilan distributif, dan keadilan egaliter yang semuanya telah dijelaskan dalam sebelumnya.

## 5.6. POLITIK PENGELUARAN PEMERINTAH

---

Politik pengeluaran pemerintah harus dilakukan sedemikian rupa sehingga dapat dicapai efisiensi dan produksi secara maksimal.

John F. Due menyebutkan *the optimal efficiency in the use of resources* bukan hanya produksi pemerintah saja, namun juga produksi pihak swasta. Ada pun politik pengeluaran pemerintah dapat disebutkan sebagai berikut:

- a. Politik pengeluaran pemerintah harus dilakukan sedemikian rupa, sehingga tidak mengurangi kemauan untuk bekerja dan kemauan untuk berusaha. Misalnya, pemberian subsidi tidak boleh dilakukan sedemikian rupa sehingga perusahaan yang ikut bekerja kurang efisien ikut dipertahankan dan ini merupakan pemborosan uang.

Juga dengan petunjuk-petunjuk positif, pemerintah dapat mempertinggi efisiensi dengan pengeluaran pendidikan, penerangan, untuk mengadakan alat komunikasi, dan sebagainya. Dengan demikian, dapat dicapai efisiensi produksi secara maksimal atau dicapai alokasi yang optimal dari pada tenaga- tenaga produktif.

- b. Politik pengeluaran pemerintah harus dijalankan sedemikian rupa agar *the marginal social benefit from the production of each commodity must be equal to the marginal social cost resulting from the commodity*. Menurut

pandangan John F. Due, pemerintah dalam pengeluaran barang menimbang sedemikian rupa apakah hasil marginal dan pengeluaran pemerintah sama dengan pengorbanan marginal oleh swasta.

Nilai total dari *national product* (hasil nasional) akan mencapai maksimal bila semua tenaga produktif dibagi sedemikian rupa antara Rumah Tangga Negara dan Rumah Tangga Perusahaan/ Swasta, sehingga manfaat dari kesatuan terakhir yang dikorbankan untuk prestasi pemerintah tersebut harus sama dengan manfaat kesatuan marginal pemuasan kebutuhan swasta yang diharapkan untuk prestasi tersebut (*the social marginal revenue must be equal to the social marginal cost*).

Dengan manfaat prestasi pemerintah masih lebih tinggi dari pada manfaat yang dapat dicapai produksi swasta yang harus dikorbankan untuk mencapai prestasi pemerintah tersebut, dengan demikian pemerintah akan menambah pemuasan kebutuhan dengan keseluruhan pengeluarannya sehingga akhirnya tercapai titik equilibrium (sebelum tercapai equilibrium pemerintah akan menambah pengeluaran untuk pemuasan kebutuhan).

J.E. Meade, *Trade and Welfare* menamakan kausal ini alokasi yang optimal dari tenaga-tenaga produktif atau *The best use of economic resource*.

Edward D. Allen and O.H. Brownlee, menyebutkannya *the best allocation of resources the optimum production of economic resources*. Penggunaan lengkap maksimal dari seluruh tenaga produktif yang tersedia.

- c. Politik pengeluaran pemerintah dilakukan sedemikian rupa sehingga dapat dicapai *full employment* beserta *full capacity* yang berarti dicapai *employment of all factors* unit atau dapat disebut juga oleh J.E. Meade *the full use economic resources*.

## 5.7. PENGARUH PENGELUARAN PEMERINTAH TERHADAP PENGHIDUPAN EKONOMI

---

### 1. Besarnya dan Susunan Hasil Nasional (National Product)

Dengan *real-expenditure* berarti pemerintah menarik tenaga produktif dari tujuan lain, sehingga dengan demikian pemerintah mengubah susunan national product artinya kalau pemerintah tidak membuat jalan, mungkin negara akan lebih banyak

memperoleh/ menghasilkan rokok misalnya. Maka dari itu tenaga kerja pembuat rokok dipakai untuk membuat jalan.

Dengan dilakukannya *real-expenditure*, *national product* selain terdiri dari barang-barang biasa, juga terdiri dari barang-barang kolektif. Karena susunan *national product* berubah maka besarnya pun berubah.

## 2. **Besarnya Pendapatan Nasional (National Income) dan Kesempatan untuk Bekerja (Employment)**

Dulu mazhab neoklasik dan Austria mengira bahwa kita akan selalu mencapai satu keseimbangan harga akan mengatur secara otomatis jalannya perekonomian *price mechanism*. Kalau banyak orang menganggur, upah tenaga kerja akan turun. Dengan turunnya upah ini para produsen dapat memproduksi barangnya dengan memperoleh lebih banyak keuntungan, sehingga mereka akan memperbesar produksinya. Dengan demikian akan banyak dipergunakan lagi tenaga-tenaga, sehingga akan tercapai lagi *full employment*.

Pendirian ini ditentang oleh John Meynard Keynes, ia membuktikan bahwa selalu terdapat *under-employment equilibrium*. Menurut Keynes, apabila upah nominal turun maka demand yang efektif untuk *consumption goods* akan berkurang, orang-orang yang menganggur/ yang memperoleh upah kecil yang pada akhirnya akan mengurangi konsumsinya.

Berhubung dengan berkurangnya *demand* terhadap *consumption goods*, para produsen tidak akan memperbesar produksinya atau tidak akan melakukan instasi. Oleh karena itu, penurunan upah tadi belum tentu akan ada penambahan tenaga kerja. Dengan demikian, menurut Keynes harga itu bukan mekanisme.

Menurut mazhab klasik dari Austria, pengangguran hanya bersifat sementara terutama disebabkan oleh pergeseran-pergeseran dalam perekonomian *frictional unemployment*. Oleh karena itu, pemerintah tidak perlu memperbesar pengeluaran untuk menghapuskan *unemployment*, oleh sebab itu *unemployment* akan hilang dengan sendirinya sebagai akibat *price mechanism*.

Sebaliknya dari analisis Keynes, orang dapat menarik kesimpulan bahwa pemerintah dapat menghapuskan pengangguran (pada umumnya memberantas depresi) itu dengan kebijaksanaan pengeluaran *monetary policy* dan kebijaksanaan anggaran belanja *budgetary policy*.

Menurut Keynes, dalam keadaan *under-employment*, penambahan pengeluaran pemerintah akan mengurangi pengangguran. Sebaliknya, dalam

keadaan *full employment* atau *over full employment* penambahan pengeluaran pemerintah akan menaikkan harga. Dapat ditambahkan bahwa semua ini dipengaruhi oleh cara bagaimana pengeluaran ini dibiayai.

Pengurangan *unemployment* dapat dicapai secara maksimal apabila dilakukan *real expenditure* yang dibiayai secara inflatoir, misalnya mengaktifir uang yang disimpan atau yang tidak dipergunakan atau menciptakan/mencetak uang.

*Transfer expenditure* (misalnya pembayaran pinjaman pemerintah) yang dibiayai dengan uang pajak tidak selalu akan menambah kesempatan kerja bahkan akan menambah pengangguran, apabila jumlah pembayaran pemerintah oleh yang menerimanya tidak diinvestor atau tidak digunakan dengan cara lain tetapi disimpan.

### **3. Dapat Mempengaruhi Pembagian Penghasilan/Pendapatan (Distribution of Income)**

Pengeluaran pemerintah mempengaruhi *income distribution*, misalnya *transfer expenditure* (cadangan terhadap orang yang kurang mampu) yang dibiayai dengan pajak, berarti mengurangi penghasilan pembayaran pajak dan menambah penghasilan orang-orang yang kurang mampu/penganggur. Begitu pula tambahan *real expenditure* yang dibiayai dengan pajak, mengurangi penghasilan/income pembayaran pajak. namun menambah income mereka yang tenaganya dipergunakan pemerintah.

### **4. Penggunaan Pendapatan untuk Konsumsi, Saving, dan Investasi**

Pengeluaran pemerintah akan dapat meningkatkan pendapatan. Penggunaan pendapatan untuk saving dalam keadaan *unemployment*, tidak akan menambah kesempatan kerja bahkan akan menambah pengangguran. Di lain pihak apabila pendapatan digunakan untuk investasi dalam keadaan *unemployment*, akan dapat menambah kesempatan kerja dan sebaliknya investasi dalam keadaan *full employment* akan membawa pengaruh kenaikan harga.

## 5. Naik Turunnya Harga

Penambahan pengeluaran pemerintah dalam keadaan *full employment* (semua *resources* dipergunakan dengari *full-capacity*), akan membawa pengaruh kenaikan harga, misalnya wage inflation.

Pengeluaran pemerintah yang dibiayai secara inflatoir akan meningkatkan harga secara umum, sedang pengurangan pengeluaran pemerintah tanpa dibarengi dengan pengurangan pajak akar menurunkan tingkat harga umum.

## 6. Neraca Pembayaran Luar Negeri

Bila harga naik, hal ini akan menambah jumlah impor barang-barang yang harganya sekarang berhubungan dengan naiknya harga barang dalam negeri, maka harga barang-barang ekspor akan naik sehingga neraca pembayaran luar negeri menunjukkan defisit, yaitu lebih banyak menggunakan devisa daripada memperoleh devisa. Dalam arti, bila harga-harga di dalam negeri meningkat, hal ini akan menaikkan jumlah impor (dan barang impor yang sekarang harganya lebih murah dan barang-barang dalam negeri) dan mengurangi barang-barang ekspor, sehingga neraca pembayaran dengan luar negeri menjadi defisit.





# **BAB 6**

## **PENERIMAAN PEMERINTAH DAN PINJAMAN LUAR NEGERI**

### **6.1. SUMBER DAYA EKONOMI**

---

Sumber daya ekonomi yang tersedia dan berbagai ragam jenisnya seperti sumber-sumber alam, peralatan kapal, berbagai macam barang dan sumber daya manusianya sendiri, memungkinkan masyarakat untuk dapat memenuhi kebutuhan dan mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Dengan tersedianya segala jenis sumber daya tersebut, juga memungkinkan pemerintah melaksanakan fungsi, tugas, dan kegiatan-kegiatannya. Tujuan masyarakat dan pemerintah dapat dicapai menghendaki ikut sertanya sumber daya tersebut baik yang untuk pemerintah maupun untuk masyarakat sendiri sebagai keseluruhan. Partisipasi masyarakat dengan sumber daya ekonomi sangat dibutuhkan bagi tercapainya tujuan (kebijaksanaan), termasuk peningkatan pembangunan, efisiensi, efektivitas serta kesejahteraan masyarakat. Kekayaan alam termasuk bahan-bahan tambang galian, ikan dan sumber kekayaan lain, lingkungan yang indah dan sehat, berbagai faktor produksi yang semuanya dalam bentuk barang-barang dan jasa, baik yang tangible maupun yang intangible memungkinkan pemerintah dan masyarakat untuk melaksanakan segala kegiatan-kegiatan yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

### **6.2. SUMBER-SUMBER PENERIMAAN PEMERINTAH**

---

Telah diketahui bahwa kegiatan pemerintah semakin meningkat, baik masyarakat kapitalis maupun sosialis. Sebagai konsekuensinya maka diperlukan pembiayaan atau pengeiuran pemerintah yang tidak sedikit jumlahnya sesuai dengan semakin luasnya kegiatan pemerintah itu. Agar biaya bagi pengeluaran pemerintah itu

dapat dipenuhi maka pemerintah memerlukan penerimaan. Penerimaan dalam arti luas pada pokoknya meliputi:

- Penerimaan pajak;
- Penerimaan yang diperoleh dan hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah;
- Pinjaman pemerintah; dan sebagainya.

Di dalam kenyataan kita tidak dapat menarik suatu batas yang tegas dan jenis sumber penerimaan pemerintah itu. Walaupun demikian, sumber-sumber penerimaan pemerintah dapat digolongkan sebagai berikut:

- a. Pajak, yang dimaksud dengan pajak ialah pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dengan tanpa balas jasa yang secara langsung dapat ditunjuk. Misalnya, pajak kendaraan bermotor, pajak penghasilan, dan sebagainya.
- b. Retribusi, yaitu suatu pembayaran dan rakyat kepada pemerintah di mana kita dapat melihat ada hubungan antara balas jasa yang langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut. Misalnya, uang kuliah, uang langganan air minum, uang langganan listrik, dan sebagainya.
- c. Keuntungan dari perusahaan-perusahaan negara. Penerimaan yang berasal dan sumber ini merupakan penerimaan-penerimaan pemerintah dan hasil penjualan (harga) barang-barang yang dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan negara.
- d. Denda-denda dan perampasan yang dijalankan pemerintah secara sah.
- e. Sumbangan masyarakat, untuk jasa-jasa yang diberikan oleh pemerintah seperti pembayaran biaya-biaya perizinan (lisensi), toll atau pungutan sumbangan pada jalan raya tertentu seperti di Jagorawi.-Jakarta-Bogor, Jakarta-Tangerang, Jakarta-Cikampek, dan sebagainya.
- f. Percetakan uang. Karena sifat dan fungsinya, maka pemerintah memiliki kekuasaan yang mana tidak dimiliki oleh para individu dalam masyarakat. Oleh karenanya pemerintah juga mempunyai kekuasaan untuk mencetak uang kertas sendiri atau meminta kepada Bank Sentral guna memberikan pinjaman kepada pemerintah walaupun tanpa suatu deking. Apabila percetakan uang dijalankan dengan kurang hati-hati, maka akan berakibat kurang baik yaitu cenderung menimbulkan inflasi. Inflasi mempunyai pengaruh seperti halnya dengan pajak. Karena itu sering disebut inflasi sebagai pajak yang tidak kentara, karena konstituen dengan uang yang

sama akan dapat memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang semakin sedikit jumlahnya berhubungan dengan turunnya nilai uang.

- g. Hasil dari undian negara. Dengan undian negara, pemerintah akan mendapatkan dana yaitu perbedaan antara jumlah penerimaan dan lembaran surat undian yang dapat dijual dengan semua pengeluaran-pengeluarannya termasuk hadiah yang diberikan kepada pemenang dan undian negara tersebut. Undian negara ini adalah sifatnya baik karena harga surat undian adalah relatif murah, sehingga mereka yang membelinya tidak begitu merasakan rugi kalau tidak memperoleh kemenangan, tetapi sekadar menyumbang kepada pemerintah. Sedangkan yang menang akan sungguh-sungguh merasa senang. Tetapi sering kali usaha-usaha mengumpulkan dana melalui sistem undian ini membawa pengaruh yang kurang baik terhadap kehidupan rakyat kecil karena mereka ini kemudian bersifat “ngoyo” dalam mencari kemenangan, tanpa melihat kemampuannya dan kurang mengadakan perhitungan. Hal ini memang masuk akal, karena apabila mereka ini menang status sosialnya akan meningkat dengan cepat sekali, contoh: “Sumbangan Dana Sosial Berhadiah”.
- h. Pinjaman. Pinjaman dapat berasal dari luar negeri maupun dari dalam negeri. Pada umumnya, negara-negara yang sedang berkembang mengandaikan pembiayaan pembangunannya sebagian besar bersumber dan hasil pinjaman.
- i. Hadiah. Sumber dana ini dapat terjadi seperti pemerintah pusat memberikan hadiah kepada pemerintah daerah, atau dan swasta kepada pemerintah dan dapat pula terjadi dan pemerintah suatu negara kepada pemerintah negara lain. Penerimaan negara dan sumber ini sifatnya adalah volunter dengan tanpa balas jasa baik langsung maupun tidak langsung.

### 6.3. DISTRIBUSI BEBAN PEMERINTAH

---

Yang lebih penting dan inventarisasi sumber-sumber keuangan pemerintah di atas adalah pemecahan masalah mengenai prinsip-prinsip yang harus ditempuh untuk mendistribusikan beban pemerintah itu kepada anggota-anggota masyarakatnya. Kita lihat sekarang mengenai sumber penerimaan pemerintah yang berasal dan pajak, karena pajak adalah sumber penerimaan negara yang terbesar bagi negara-negara di mana pun juga.

Pajak di samping sebagai sumber penerimaan negara yang utama (fungsi budget) juga mempunyai fungsi lain yaitu sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi kegiatan-kegiatan swasta dalam perekonomian (fungsi pengatur/*regulatory*).

Sebagai alat anggaran (budgetary) pajak digunakan sebagai alat untuk mengumpulkan dana guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah, terutama kegiatan-kegiatan rutin.

Pajak dalam fungsinya sebagai pengatur (*regulatory*), dimaksudkan terutama untuk mengatur perekonomian guna menuju pada pertumbuhan ekonomi yang cepat, mengadakan redistribusi pendapatan serta stabilisasi ekonomi. Tetapi kemudian pengertian ini diperluas yaitu untuk mengatur kegiatan-kegiatan baik kegiatan produsen maupun konsumen dalam mencapai tujuannya masing-masing. Dengan melalui sistem perpajakan pemerintah dapat menghalangi dihasilkannya barang-barang tertentu yang tidak dikehendaki oleh pemerintah, dan dapat pula pemerintah mencegah konsumsi barang-barang tertentu yang diperkirakan akan mengganggu kesehatan atau dianggap kurang penting oleh pemerintah. Sebaliknya, dengan meringankan beban pajak atau menghapus pajak pemerintah dapat memajukan suatu kegiatan tertentu.

### **Smith's Canons**

Dalam mendistribusikan beban pemerintah atau dengan kata lain karena kegiatan pemerintah itu sebagian besar dibiayai oleh penerimaan dan pajak, maka ini berarti ada masalah pengenaan pajak kepada wajib pajak.

Dalam pengenaan pajak itu, Adam Smith telah mengajukan beberapa prinsip bagi pengenaan pajak yang baik yang disebut dengan Smith's Canons, yaitu:

- a. Prinsip kesamaan/keadilan (*equity*). Artinya, bahwa beban pajak harus sesuai dengan kemampuan relatif dan setiap wajib pajak. Perbedaan dalam tingkat penghasilan harus digunakan sebagai ukuran di dalam distribusi beban pajak itu, sehingga bukan beban pajak dalam arti uang yang penting tetapi beban riil dalam arti kepuasan yang hilang.
- b. Prinsip kesatuan (*certainty*). Pajak hendaknya tegas, jelas dan pasti bagi setiap wajib pajak, sehingga mudah dimengerti oleh mereka dan juga akan memudahkan administrasi pemerintah sendiri

- c. Prinsip kecocokan/kelayakan (*convenience*). Pajak jangan sampai terlalu menekan si wajib pajak, sehingga wajib pajak dengan suka dan senang hati melakukan pembayaran pajak kepada pementah.
- d. Prinsip ekonomi (*economy*). Pajak hendaknya menimbulkan kerugian yang minimal dalam arti jangan sampai biaya pemungutannya lebih besar daripada jumlah penerimaan pajaknya.

#### 6.4. KLASIFIKASI PENERIMAAN PEMERINTAH

---

Pada waktu masyarakat belum menggunakan uang secara meluas, maka kegiatan pemerintah langsung menggunakan barang-barang, tanah dan kekayaan negara yang lain yang dimiliki pemerintah dan atau masyarakat. jadi, penerimaan negara untuk membiayai kegiatannya adalah dalam bentuk natura. Dalam perkembangannya penerimaan negara berubah menjadi bentuk uang seperti yang dialami sekarang ini. Penerimaan negara dapat diklasifikasikan bermacam-macam menurut tujuan, aspek, sifat yuridis, dan lain-lain penerimaan tersebut.

Jean Bodin, seorang ahli tata negara Prancis pada abad ke-16 membedakan tujuh macam penerimaan negara yaitu:

- Domein atau tanah milik negara
- Parampasan perang
- Sumbangan sukarela
- Hadiah negara sahabat
- Bea impor dan ekspor
- Perusahaan-perusahaan negara
- Perpajakan sebagai alat pembiayaan yang luar biasa.

Tokoh Kameralis (ahli Keuangan Negara dan Kas Negara Jerman) termasuk Von Sonnenfels membedakan:

- Domein
- Regalia (semacam upeti tetapi bersifat wajib)
- Perpajakan.

Karena makin pentingnya perpajakan sudah tidak dianggap sebagai penerimaan luar biasa karena untuk menutup pengeluaran perang misalnya, tetapi sudah dianggap sebagai penerimaan biasa yang bersifat rutin dan diselenggarakan secara terus-menerus.

Pembedaan lain didasarkan pada sifat hukum penerimaan tersebut, dalam hal ini dibedakan antara:

- yang bersifat hukum privat
- yang bersifat hukum publik.

Penerimaan yang bersifat hukum privat misalnya, hasil atau keuntungan perusahaan negara, pendapatan dan kebun dan tanah negara dan penerimaan yang bersifat hukum publik misalnya, pajak, retribusi, dan lain-lain pungutan dan masyarakat.

Seligman, pengarang Amerika Latin yang berpengaruh membedakan, antara lain:

- Pendapatan gratis atau pemberian
- Pendapatan kontraktual (sewa, bunga modal, dan lain-lain)
- Sumbangan wajib (termasuk pajak, lisensi, dan lain-lain).

Berdasarkan atas kepastian atau periodik dan berbagai penerimaan, sering dibedakan antara:

- Penerimaan biasa
- Penerimaan luar biasa.

## 6.5. PINJAMAN PEMERINTAH

---

Kembali kepada masalah pembangunan ekonomi beserta dengan pembiayaannya. Pinjaman luar negeri biasanya timbul karena suatu negara itu mengalami kekurangan kapital karena sumber-sumber dananya di dalam negeri memang cuma sedikit.

Terutama bagi negara-negara sedang berkembang yang ingin mempercepat laju pertumbuhan ekonominya yang kemudian dapat menyamai tingkat hidup di negara-negara yang sudah maju, investasi dalam jumlah yang besar perlu dijalankan, sehingga hasilnya tidak akan hanya diserap oleh penambahan penduduk saja. Di negara-negara sedang berkembang umumnya tingkat investasi adalah rendah (4-5%/tahun dari pendapatan nasional), sehingga negara-negara tersebut seringkali berada pada perangkat pendapatan seimbang yang rendah (*low level equilibrium trap*).

Kalau suatu negara mempunyai pinjaman maka pengelolaan dan pinjaman negara itu sangat penting demi kestabilan dan pertumbuhan dari pendapatan nasional.

Adapun peranan pinjaman negara dalam pembangunan ekonomi semakin meningkat apabila penerimaan negara yang berasal dari sumber-sumber lain terlalu kecil untuk menutup pengeluaran-pengeluaran atau karena terlalu kecilnya dana tabungan yang tersedia untuk investasi. Tabungan di negara-negara yang sedang berkembang rendah karena adanya lingkaran setan yang tak berujung pangkal (*vicious circle*) di negara-negara tersebut yaitu bahwa negara-negara itu miskin karena miskin.

Karena adanya *low level equilibrium trap* di negara-negara sedang berkembang, juga karena adanya '*vicious circle*' maka baik tabungan maupun dasar pajak (*tax base*) juga rendah, sehingga penerimaan pemerintah rendah pula.

Dengan rendahnya dana tabungan yang ada dalam masyarakat maka pembangunan tak dapat dipercayakan kepada kemampuan swasta sehingga pemerintah terpaksa lebih aktif dalam mengusahakan berhasilnya pembangunan ekonomi di negara-negara tersebut. Pemerintah-pemerintah di negara sedang berkembang sangat aktif dalam usaha mengejar ketertinggalannya terhadap negara-negara maju.

Oleh karena itu kegiatan-kegiatan pemerintah semakin meningkat dengan berbagai program dan proyek pembangunan sehingga jelas bahwa pengeluaran-pengeluarannya juga meningkat.

## 6.6. PINJAMAN LUAR NEGERI SEBAGAI SUMBER KAPITAL

---

Di sebagian besar negara-negara sedang berkembang, kemungkinan bagi akumulasi kapital terbatas karena di samping rendahnya produktivitas juga karena tingginya tingkat konsumsi baik untuk sektor swasta maupun sektor pemerintah yang disebabkan oleh meningkatnya jumlah penduduk dan adanya efek pamer (*international demonstration effects*). Untuk dapat melaksanakan pembangunan ekonomi dengan baik dan karena kurang tersedianya barang-barang dan jasa di dalam negeri, maka diperlukan impor baik yang berupa impor bahan dasar maupun barang-barang kapital termasuk pengetahuan teknik dan ahli-ahlinya.

Agar supaya dapat mengimpor barang-barang tersebut, negara-negara sedang berkembang harus memiliki devisa yang cukup banyak dan untuk mendapatkan devisa itu, langkah pertama yang harus ditempuh ialah meningkatkan kemampuan ekspor, dan cara yang lain ialah mendapatkan

bantuan luar negeri. Akan tetapi ekspor negara-negara sedang berkembang itu sebagian besar berupa produksi primer, sehingga penerimaan devisa dan hasil ekspor itu terlalu rendah dibanding dengan kebutuhan-kebutuhan impornya.

Alasan mengapa barang-barang primer memberikan penerimaan devisa yang rendah adalah karena:

a. Rendahnya elastisitas permintaan

Untuk hampir semua barang primer yang diekspor oleh negara-negara sedang berkembang, baik elastisitas permintaan dalam hubungannya dengan harga (*price elasticity of demand*) maupun elastisitas permintaan dalam hubungannya dengan pendapatan (*income elasticity of demand*) terhadap barang-barang tersebut adalah rendah. Sehingga baik perubahan dalam harga maupun perubahan dalam pendapatan tidak akan mempengaruhi permintaan yang terlalu besar terhadap barang-barang tersebut.

b. Ketidakstabilan harga

Banyak dari barang-barang primer itu yang benar-benar hanya dihasilkan oleh negara-negara sedang berkembang, sehingga bila ada kenaikan harga dan barang-barang tersebut di pasaran luar negeri, maka penerimaan devisa dan pendapatan nasional negara-negara tersebut meningkat dan akan mendorong naiknya produksi barang-barang tersebut walaupun tidak dalam waktu yang begitu pendek, sehingga harga-harga akan turun kembali yang selanjutnya negara-negara tersebut akan kembali mengalami penurunan baik dalam hasil ekspor maupun pendapatannya. Dengan demikian, penerimaan devisa tak dapat diharapkan tetap tinggi

c. Memburuknya nilai tukar (*terms of trade*)

Seperti diketahui barang-barang ekspor negara-negara sedang berkembang itu terdiri dari barang-barang primer, di mana harga-harganya cenderung untuk tetap, kalau tidak turun, dan sebaliknya impor negara tersebut berupa barang-barang hasil industri pabrik yang harganya tidak cenderung turun tetapi justru sebaliknya karena kualitas-kualitasnya senantiasa meningkat sehingga nilai tukar (*termc of trade*) barang-barang primer terhadap barang-barang pabrik itu semakin memburuk.

Bila dilihat dari sudut produksi sektoral, meningkatnya hasil produksi dan sektor pertanian akan dicerminkan oleh menurunnya harga-harga barang-barang tersebut, sedangkan untuk sektor industri, diharapkan

bahwa dengan meningkatnya produksi barang-barang hasil pabrik akan diikuti oleh meningkatnya upah buruh, karena buruh menuntut kenaikan upah dan biasanya diikuti pula oleh naiknya harga barang-barang pabrik tersebut.

Permintaan terhadap barang-barang produksi primer menurun karena adanya penggunaan barang-barang substitusi sedangkan permintaan barang-barang hasil pabrik selalu meningkat karena adanya proses pembangunan ekonomi dan kenaikan pendapatan nasional.

- d. Penggunaan barang-barang sintesis dan barang-barang substitusi. Tidaklah lengkap bila menganalisa kesulitan-kesulitan dalam ekspor barang-barang primer tanpa membicarakan mengenai kemajuan teknologi. Salah satu dari bahaya yang mengancam penerimaan devisa dan ekspor negara-negara sedang berkembang adalah adanya persaingan dari barang-barang sintesis sehingga membatasi permintaan ekspor akan barang-barang primer tersebut.
- e. Rintangan-rintangan yang lain bagi ekspor produksi primer adalah karena adanya peraturan-peraturan tarif dan kuota bagi barang-barang yang identik atau sejenis dengan barang-barang yang dihasilkan di negara-negara yang telah maju.

Sekali lagi dengan penjelasan di atas jelas bahwa negara-negara sedang berkembang mengalami banyak kesulitan untuk memupuk dana kapital untuk mempercepat pembangunan ekonominya, karena rendahnya tingkat tabungan dan rendahnya penerimaan devisa dan ekspor. Tetapi karena pembangunan ekonomi di negara-negara tersebut harus tetap diusahakan dan tidak harus ditunda-tunda lagi, maka kebutuhan akan kapital harus dipenuhi. Satu-satunya jalan untuk memecah kesulitan-kesulitan itu ialah mencari dan mendapatkan dana dari luar negeri dalam bentuk bantuan atau pinjaman luar negeri.

Akhirnya kita ketahui bahwa pinjaman luar negeri merupakan suatu sumber dana untuk memenuhi kebutuhan investasi guna pembangunan ekonomi yang lebih bersifat sebagai pelengkap dan bukan sebagai pengganti sumber dana dari dalam negeri.

## 6.7. PEMILIHAN ANTARA PINJAMAN DALAM NEGERI (INTERNAL DEBT) DAN PINJAMAN LUAR NEGERI (EXTERNAL DEBT)

---

Kegagalan dan tabungan dalam negeri guna menghadapi keburukan investasi, serta kegagalan penerimaan negara dan sumber di dalam negeri dalam melayani pengeluaran negara, menyebabkan peranan pinjaman negara menjadi meningkat. Pinjaman negara ini seperti telah dikatakan dapat berupa pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri.

Apabila perbedaannya hanya karena perbedaan dalam asalnya, maka tidak akan sulit untuk melakukan pemilihan di antara mereka. Meskipun bagi negara-negara yang kaya tingkat tabungan di negara itu biasanya sudah tinggi, tetapi mungkin penerimaan pemerintah relatif rendah dan tidak cukup untuk menutup pengeluarannya maka masih ada masalah pemilihan mana yang lebih baik untuk ditempuh apakah pinjam dari luar negeri ataukah pinjam dari dalam negeri.

Pemilihan tersebut memerlukan beberapa pertimbangan berhubung dengan sifat-sifat pinjaman itu seperti yang pernah disebutkan di depan.

### a. Pada Masa Penerimaan Pinjaman

Apabila pinjaman itu diterima dari luar negeri, maka berarti bahwa pengeluaran-pengeluaran negara itu dibelanjai dengan tabungan negara lain dan ini merupakan tambahan dana kapital yang tersedia. Aliran dana ini jelas tidak akan mengurangi jumlah dana yang ada di tangan swasta. Sebaliknya justru aliran dana itu akan memperbesar jumlah dana kapital yang tersedia bagi negara debitur tersebut. Dengan demikian maka pendapatan sektor swasta masih akan meningkat pada waktu-waktu berikutnya.

Apabila dana itu berupa pinjaman dalam negeri, maka jumlah dana yang tersedia pada tangan swasta akan berkurang sebesar jumlah pinjaman kepada pemerintah itu. Sebagai akibatnya pendapatan sektor swasta pada masa-masa berikutnya akan menjadi lebih rendah karena semakin rendahnya tingkat investasi mereka yang mungkin tidak akan terlalu cepat apabila "*rate of return*" dari investasi swasta itu masih tetap tinggi atau justru meningkat.

### b. Pada Masa Pembayaran Kembali Pinjaman

Adalah benar bahwa pinjaman yang datang dari luar negeri itu disertai beban yang ditunjukkan oleh pembayaran bunga dan pembayaran cicilan

utang yang dipikul oleh generasi kita di masa yang akan datang. Generasi yang akan datang akan dipungut pajak untuk membayar utang yang kita buat pada masa kini. Dengan kata lain kita harus memindahkan dana yang dimiliki anak cucu kita pada masa yang akan datang itu ke luar negeri sebagai pengembalian pinjaman.

Sedangkan tingkat bunga dan cicilan utang untuk pinjaman dari dalam negeri sendiri hanya berupa pemindahan dana dari satu kelompok orang kepada kelompok orang yang lain di negara yang sama. sehingga generasi pada masa yang akan datang tidak akan seluruhnya memikul beban utang itu. Sebagian dari generasi yang akan datang akan menerima pengembalian pokok pinjaman dan bunga pinjaman tetapi juga ada sebagian dari generasi tersebut yang harus dibebani pajak untuk melakukan pembayaran itu. Jadi apabila pinjaman itu berupa pinjaman dalam negeri maka secara keseluruhan akan berarti bahwa pembayaran pinjaman itu tidak akan menurunkan kesejahteraan masyarakat keseluruhannya karena hanya merupakan suatu transfer dana saja dari satu kelompok orang kepada kelompok orang yang lain.

Dari pertimbangan-pertimbangan di atas maka timbullah masalah pemilihan antara pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri. Pada masa pinjaman itu diterima, pinjaman luar negeri lebih baik daripada pinjaman dalam negeri dengan pertimbangan bahwa pinjaman itu secara nasional (makro) akan dapat memberikan hasil yang paling tidak sama dengan pinjaman dalam negeri tetapi hal ini lebih berupa tambahan dana sehingga lebih banyak investasi terjadi dalam perekonomian ini. Tetapi pada masa pembayaran kembali pinjaman itu, pinjaman dalam negeri lebih baik daripada pinjaman luar negeri karena pinjaman luar negeri disertai aliran dana ke luar negeri kembali dan kalau pada pinjaman dalam negeri dana ini hanya berputar saja di dalam negeri yang sama.

Kemudian hal yang lebih penting lagi ialah bahwa pinjaman luar negeri harus mampu menaikkan pendapatan nasional di masa yang akan datang karena memang ada tambahan dana yang dapat diinvestasikan mungkin dalam bentuk meningkatnya pengeluaran pemerintah dan atau investasi swasta.

Dengan demikian maka di dalam melakukan pemilihan di antara alternatif itu, masyarakat atau pemerintah suatu negara harus

membandingkan antara bentuk pinjaman yang memungkinkan adanya pendapatan nasional yang semakin tinggi pada masa-masa yang akan datang tetapi disertai dengan adanya aliran dana ke luar negeri yang harus diambilkan dari pendapatan yang meningkat itu, dan bentuk pinjaman yang lain yang mungkin juga meningkatkan pendapatan pada masa-masa yang akan datang tetapi tidak disertai dengan tagihan dari luar negeri atau mengalirnya dana ke luar negeri.

c. Kapasitas meningkatkan pendapatan nasional

Selanjutnya pemilihan antara pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri tergantung pada bagaimana kapasitas negara itu untuk meningkatkan pendapatannya. Pengeluaran negara hendaknya dapat menghasilkan barang dan jasa yang maksimum tanpa memperhatikan sisa dari pinjaman itu. Tetapi apabila kapasitas sektor pemerintah untuk menghasilkan barang dan jasa itu lebih tinggi daripada kapasitas sektor swasta, maka lebih baik untuk menggunakan pinjaman dalam negeri karena bagaimanapun juga pendapatan nasional akan meningkat pada saat setelah terjadinya pinjaman dan hanya ada sedikit penurunan pendapatan pada saat terjadinya pembayaran kembali pinjaman. Tetapi dengan pinjaman luar negeri yang akan terjadi adalah memang benar pendapatan nasional akan meningkat pada saat pinjaman itu diinvestasikan tetapi pada saat pembayaran kembali pinjaman, akan terlihat adanya suatu pemindahan pendapatan dari negara tersebut ke luar negeri (negara kreditur) sehingga di samping terdapat perpindahan dana, pendapatan nasional juga akan menurun karena adanya pajak.

d. Tersedianya dana dari pinjaman dalam negeri

Sebagian besar dari negara-negara sedang berkembang tetap meminjam dari luar negeri karena memang di negara-negara tersebut dana kapital tidak ada dan kalau ada hanya sedikit jumlahnya. Di samping itu memang pinjaman luar negeri selalu lebih menguntungkan daripada pinjaman dalam negeri atau memang hanya ada sedikit bukti-bukti yang menyarankan bahwa pinjaman luar negeri kurang menguntungkan daripada pinjaman dalam negeri.

## 6.8. PINJAMAN LUAR NEGERI DAN INFLASI

Indonesia jelas termasuk dalam negara-negara yang sedang berkembang dan rencana pembangunan ekonomi Indonesia selalu dideking oleh pinjaman-pinjaman luar negeri oleh karena kurangnya dana kapital di negeri tersebut.

Aspek utama pinjaman luar negeri di setiap negara adalah sama, tetapi ciri-ciri dan perekonomian Indonesia pada masa-masa sebelum tahun 1968 adalah inflasi yang cepat yaitu "*hyper inflation*" dan bahkan "*sky-rocketing inflation*", yang ini membuat akibat dari pinjaman-pinjaman luar negeri itu berbeda dengan di negara-negara lain.

Menurut beberapa teori, pinjaman terutama pinjaman dalam negeri merupakan salah satu alat untuk menanggulangi inflasi karena ini menyerap uang yang beredar dalam masyarakat jadi pinjaman adalah suatu alat anti inflasi yang dapat mengurangi tenaga beli baik swasta maupun pemerintah.

Dalam masa inflasi, tenaga beli uang selalu menurun dan kepercayaan masyarakat terhadap uang menurun. Oleh karena itu pemerintah tidak akan dapat berhasil di dalam menjual obligasi negara karena nilai nominal dan tingkat bunga obligasi itu konstan; orang tidak akan tertarik untuk membeli surat obligasi tersebut.

Pinjaman luar negeri berdasarkan pengalaman Indonesia dapat digunakan untuk membendung inflasi melalui penggunaannya. Untuk mengimpor barang-barang baik barang konsumsi maupun alat-alat kapital, sehingga harga-harga akan tetap kalau tidak bahkan menurun. Hal ini disebabkan karena sifat inflasi di satu pihak adalah adanya kebanjiran tenaga beli sebagai akibat dari besarnya pengeluaran pemerintah yang dicerminkan dalam defisit anggaran belanja dan di lain pihak adanya kekurangan barang-barang dan jasa-jasa.

Pada pertengahan tahun 1960-an. pinjaman luar negeri dipergunakan untuk menghambat inflasi melalui impor barang-barang konsumsi, di antaranya beras yang pada saat itu berperan sebagai "*Price leader*", tetapi setelah dana pinjaman itu habis, inflasi ini mulai lagi. Dalam hal tersebut, pinjaman luar negeri yang seharusnya digunakan untuk mengimpor barang-barang modal digunakan untuk mengimpor barang-barang konsumsi.

Memang kalau sebagian dari pinjaman luar negeri itu dipergunakan untuk mengimpor barang-barang modal, ini akan meningkatkan pendapatan nasional, melalui akibat pengganda (*multiplier effect*) dan pengeluaran pemerintah maupun

investasi nasional. Tetapi sayangnya peningkatan dalam pendapatan nasional itu tidak bersifat permanen dan segera akan berakhir, sedangkan pinjaman beserta dengan akibat-akibatnya akan tetap ada untuk jangka yang lama.

Hal itulah yang merupakan sumber dari timbulnya masalah pinjaman. Terutama dalam masa inflasi, meskipun terdapat keuntungan yang besar dalam masa inflasi itu, tetapi akan ada suatu perbedaan harga antara harga barang-barang dalam negeri dan barang-barang impor dan biasanya barang-barang impor memiliki kualitas yang lebih baik dari harga-harga yang relatif lebih murah daripada barang-barang hasil produksi dalam negeri. Akibatnya ialah kenaikan-kenaikan dalam pendapatan nasional akan digunakan untuk mengimpor barang-barang tersebut (terutama barang-barang konsumsi) dan tidak akan ada yang ditabung, karena nilai mata uang itu selalu menurun. Dengan demikian pinjaman luar negeri hanya sekedar menciptakan beban baru, bagi negara yang mengalami inflasi tersebut, setelah menolong untuk sementara.

## **6.9. KAPASITAS UNTUK MEMBIYAI PINJAMAN LUAR NEGERI INDONESIA**

Pinjaman luar negeri memiliki atau menghadapi beberapa rintangan atau pembatasan. Batasan umum adalah mengenai kapasitas negara peminjam tersebut untuk membayar kembali pinjaman dan bunganya di masa yang akan datang. Di negara-negara sedang berkembang, oleh karena lambannya pertumbuhan ekspor hasil-hasil produksi primer, penerimaan devisa dan hasil ekspor itu dipergunakan untuk mengimpor barang-barang yang perlu bagi pembangunan ekonominya dan hanya jumlah tertentu yang dipakai untuk membayar kembali pinjaman dan bunganya.

Apabila karena alasan untuk membayar jasa-jasa pinjaman luar negeri sebagai sumber kapital itu, suatu negara harus membatasi impor kapital atau barang-barang setengah jadi yang sebenarnya sangat diperlukan untuk pembangunan, ini berarti bahwa batas pinjaman yang tepat sudah dilampaui. Batas yang tepat itu ditentukan tidak hanya oleh prospek ekspor barang-barang dan jasa-jasa tetapi juga oleh berhasilnya program pembangunan ekonomi melalui meningkatnya produksi barang-barang substitusi impor.

Impor kapital netto (setelah dikurangi bunga, keuntungan dan cicilan pokok pinjaman) harus cukup untuk menaikkan pendapatan. Untuk itu maka suatu negara harus memperoleh pinjaman hanya sebesar tingkat yang layak

sesuai dengan kemampuannya menyerap kapital (*absortive capacity*-nya) dan harus berlangsung terus sampai negara itu dapat benar-benar meningkatkan pendapatannya dan dapat menciptakan tabungan yang kemudian disalurkan untuk investasi. Kemudian untuk mengurangi atau mempersempit kesenjangan (*gap*) antara tabungan domestik dan investasi harus ditempuh melalui sistem perpajakan dan penciptaan pasar modal.

Pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa Indonesia secara berangsur-angsur harus membayar utang yang telah diatur sedemikian jauh. Pinjaman-pinjaman baru hendaknya dalam jangka yang cukup pendek dapat memberikan hasil yang dapat menunjang pembayaran utang-utang yang telah ditunda itu.

Syarat-syarat yang seperti itu merupakan batasan yang kaku untuk menggunakan pinjaman luar negeri. Ini berarti bahwa cara yang paling menguntungkan pada saat itu untuk memperbaiki ekonomi Indonesia adalah melalui penarikan modal asing untuk ditanam di Indonesia. Sebenarnya juga banyak negara yang ingin menarik modal asing, tidak hanya Indonesia. Hanya kelebihan yang dimiliki Indonesia ialah masih banyak sumber-sumber alam yang belum dimanfaatkan, tapi sayangnya hak usaha yang diberikan sering terlalu pendek sehingga hal ini masih kurang menarik bagi investor-investor asing, dan cenderung menguras habis sumber daya alam yang ada. Sekarang masalahnya bagaimana membuat biaya-biaya eksploitasi itu serendah mungkin sehingga dapat menarik masuknya modal asing ke Indonesia. ini berarti bahwa "*external economies*" harus mampu membuat biaya-biaya itu menjadi rendah.

## 6.10. MACAM DAN CIRI DARI UTANG NEGARA

---

a. *Reproductive debt* dan *dead weight debt*

Utang Negara seringkali dibedakan antara apa yang disebut dengan "*reproductive debt*" dan "*dead weight debt*". "*Reproductive debt*" adalah utang yang dijamin/dideking seluruhnya dengan kekayaan negara berutang atas dasar nilai yang sama besarnya. Sedangkan "*dead weight debt*" adalah utang yang tanpa disertai dengan jaminan kekayaan.

Pembayaran bunga (*interest*) dan cicilan pokok utang (*amortization + sinking fund*) bagi *reproductive debt* biasanya diambil dari pendapatan yang berasal dari kekayaan negara atau hasil usaha negara tersebut dan

biasanya utang tadi harus dibayar paling lama sepanjang umur dari barang-barang atau kekayaan yang dipakai sebagai jaminan.

Di lain pihak pembayaran bunga dan cicilan utang bagi “*deadweight debt*” harus diambilkan dari sumber penerimaan negara yang lain, yang pada umumnya berasal dari pajak. Mengenai masa lamanya utang tersebut tidak ada ketentuan karena memang tidak ada kekayaan yang dikaitkan padanya.

b. Pinjaman sukarela dan pinjaman paksa

Dari sudut asal pinjaman, utang Negara dapat dibedakan dalam berbagai golongan. Pertama-tama, pinjaman dapat kita golongkan menjadi pinjaman paksa dan pinjaman sukarela.

Sebenarnya pinjaman paksa sudah jarang sekali terjadi dalam dunia yang modern sekarang ini. Di sini ada segi negatif dan segi positifnya. Keuntungan utama dari adanya suatu pinjaman sukarela bila dibandingkan dengan pinjaman paksa adalah bahwa para pemberi pinjaman bebas menyerahkan dananya tergantung pada kemauan mereka sendiri, namun jumlah yang dapat dikumpulkan oleh negara biasanya akan tidak begitu besar. Sedangkan untuk pinjaman paksa, karena pengumpulannya dapat dipaksakan, maka jumlah yang dikumpulkan dapat lebih memuaskan.

Selanjutnya untuk pinjaman paksa walaupun nantinya ada pembayaran bunga dan pengembalian pokok pinjamannya, bunga tersebut biasanya akan lebih rendah daripada apabila pinjaman itu adalah pinjaman sukarela. Hal itu semua adalah bila dipandang dari segi negara saja.

c. Pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri

Perbedaan jenis pinjaman yang lain adalah antara pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri (*internal debt dan external debt*). Pinjaman dalam negeri adalah pinjaman yang berasal dari orang-orang atau lembaga-lembaga sebagai penduduk negara itu sendiri atau dalam lingkungan negara itu sendiri. Sedangkan pinjaman luar negeri adalah pinjaman yang berasal dari orang-orang atau lembaga-lembaga negara lain. Adapun pinjaman dalam negeri itu dapat bersifat paksa maupun bersifat sukarela, sedangkan pinjaman luar negeri biasanya bersifat sukarela, terkecuali bila ada suatu kekuasaan dari suatu negara atas negara lain.

Pinjaman dalam negeri hanya mencakup pemindahan kekayaan di dalam masyarakat negara itu sendiri, baik pada saat terjadinya pinjaman

maupun terjadinya pembayaran bunga dan pengembalian cicilan pinjaman, sedangkan pinjaman luar negeri mencakup pemindahan kekayaan (dana) dari negara yang meminjamkan (kreditur) ke negara peminjam (debitur) pada saat terjadinya pinjaman. Aliran kekayaan yang sebaliknya terjadi bila terdapat pembayaran bunga dan cicilan pokok pinjaman yang bersangkutan.

Pinjaman dalam negeri dapat berubah menjadi pinjaman luar negeri melalui pembelian surat-surat obligasi di negara lain. Demikian pula sebaliknya pinjaman luar negeri dapat menjadi pinjaman dalam negeri bila terjadi pembelian surat-surat obligasi atau surat berharga oleh penduduk negara debitur dan negara kreditur.

- d. Suku bunga pinjaman
- Sebagai suatu ketentuan, maka utang-utang negara dikenai bunga dengan tingkat yang tetap. Jika tingkat bunga ataupun harga-harga naik atau turun, tidak akan ada perubahan dalam tingkat bunga yang dikenakan. Sehingga dalam masa-masa ada kenaikan harga umum (*inflasi*) akan lebih menguntungkan untuk bertindak sebagai debitur daripada sebagai kreditur.

## 6.11. SUMBER PINJAMAN NEGARA

---

Pada dasarnya dari mana pinjaman negara itu diperoleh dapat dikelompokkan menjadi 3 sumber:

- a) Dari para individu dalam masyarakat.
- b) Dari sektor perusahaan dan
- c) Bank-Umum
- d) Dari Bank Sentral.

Ini berlaku baik untuk pinjaman dalam negeri maupun pinjaman luar negeri.

**a. Para individu sebagai kreditur.**

Pemberian pinjaman oleh para individu dengan cara mereka membeli obligasi negara. Ini dapat mempengaruhi pola konsumsi dan pola tabungan para individu yang bersangkutan. Pada umumnya orang tidak akan mengurangi konsumsi sekedar untuk membeli obligasi negara, tetapi mereka akan mengurangi tabungan mereka untuk membeli obligasi. Sesungguhnya ada beberapa alternatif penggunaan dana tabungan yaitu dana ini dapat dipakai untuk perluasan usaha, atau disimpan dalam bentuk uang kas yang menganggur untuk keperluan spekulasi. Alternatif-alternatif

ini tidak dipilih karena obligasi memberikan hasil atau pendapatan lebih tinggi dalam bentuk bunga daripada alternatif-alternatif lain tersebut. Satu alternatif lain lagi ialah pembelian surat berharga bukan obligasi negara. Pembelian obligasi negara akan menekan harga surat berharga yang lain seperti surat-surat saham dan ini akan meningkatkan tingkat bunga sehingga menekan keinginan mengadakan investasi dan menghambat ekspansi perusahaan.

Jadi pembelian surat obligasi oleh para individu tidak banyak mempengaruhi konsumsi dan investasi melainkan lebih berpengaruh pada penggunaan dana yang semula untuk membeli surat-surat berharga lain.

- b. Lembaga keuangan bukan bank sebagai kreditur  
pemerintah dapat pula menjual obligasi negara kepada perusahaan asuransi dan sebagainya yang bukan bank. Pembelian obligasi oleh perusahaan jenis ini dilakukan dengan menggunakan dana yang menganggur yang seharusnya dapat pula dipakai untuk membeli surat-surat saham dan lain sebagainya. Sebagai akibat dari pembelian obligasi itu, maka kemungkinan perluasan usaha perusahaan-perusahaan yang ingin menjual saham jadi terhambat karena kekurangan dana. Hal ini hanya dapat terjadi bila obligasi negara itu benar-benar menarik dengan memberikan hasil yang tinggi dibanding dengan tingkat deviden yang diperoleh sebagai hasil memegang saham.
- c. Bank-bank umum sebagai kreditur  
Bank umum karena kemampuannya memberikan kredit berbeda dengan lembaga keuangan lain maka ini dapat menciptakan tenaga beli baru dengan berdasarkan pada deking (*reserve*).

Dalam hal-hal tertentu pembiayaan pembangunan melalui utang negara itu lebih baik daripada melalui penarikan pajak atau pencetakan uang. Dengan penarikan pajak berarti pendapatan individu/masyarakat yang siap dibelanjakan menjadi berkurang sebesar pajak tersebut dan konsumsi juga menurun sebesar mpc kali besarnya pajak. Ini berarti pula akan memperkecil permintaan agregat (*aggregate demand*) dan selanjutnya akan mengekang laju pertumbuhan pendapatan sebagai akibat adanya tambahan pengeluaran pemerintah itu. Di lain pihak jika pengeluaran pemerintah itu dibiayai dengan pinjaman negara baik dari dalam atau dari luar negeri, laju pertumbuhan ekonomi tidak akan terkekang

kecuali jika pinjaman itu merupakan pinjaman paksa atau jika pinjaman itu harus ditempuh dengan menekan konsumsi dan atau investasi. Hal yang terakhir ini dapat terjadi apabila pinjaman negara itu benar-benar menarik, artinya memberikan imbalan atau bunga yang cukup tinggi. Dengan menurunnya konsumsi dan atau investasi maka permintaan agregat akan turun dan ini juga akan mengekang dan mengurangi tingkat pendapatan nasional.

Alternatif lain untuk membiayai pengeluaran negara dapat ditempuh dengan pencetakan uang. Memang pengaruhnya terhadap peningkatan pendapatan nasional adalah besar dan tidak bersifat mengekang pertumbuhan pendapatan. Sayangnya kalau pemerintah sudah mulai terlibat dengan pencetakan uang, maka sulit untuk meninggalkan cara ini. Kalau dibandingkan dengan pinjaman negara, cara pencetakan uang ini tidak bersifat menekan pendapatan sedangkan pinjaman negara dapat menekan pendapatan bila ini mengurangi konsumsi atau investasi masyarakat. Lebih-lebih kalau pencetakan uang itu dibandingkan dengan cara pembiayaan lewat pajak, maka pencetakan uang jauh lebih ringan akibatnya karena pengenaan pajak pasti menekan konsumsi dan atau investasi Sehingga pendapatan nasional akan terkekang pula. Hasil akhir daripada kehijakan ini tergantung pada kekuatan penggandaan (*multiplier effect*) antara pengeluaran pemerintah dan pemungutan pajak.

a. Utang luar negeri

Beban langsung dan utang atau pinjaman luar negeri sudah merupakan suatu hal yang jelas. Selama jangka waktu tertentu, beban uang langsung dapat diukur dengan suatu jumlah pembayaran tertentu dalam bentuk uang baik dalam hal pembayaran bunga maupun cicilan utang terhadap negara kreditur. Sedangkan beban riil langsung yang diderita negara peminjam berupa kerugian dalam bentuk kesejahteraan ekonomi yang hilang karena adanya pembayaran-pembayaran dalam bentuk uang tadi. Untuk lebih jelasnya hilangnya kesejahteraan ekonomi ini dapat diukur dengan besarnya guna (*utility*) yang hilang dari negara tersebut sebagai akibat dari berbagai pembayaran.

Oleh karenanya meskipun beban uang langsung itu tetap besarnya, beban riil langsung akan berbeda-beda sesuai dengan proporsi sumbangan anggota masyarakat terhadap pembayaran utang tersebut. Jika pembayaran itu dipikul terutama oleh golongan kaya, beban langsung riil akan lebih ringan daripada kalau pembayaran itu dipikul oleh golongan-golongan yang

kurang kaya atau golongan miskin. Seringkali negara-negara kreditur itu mempergunakan hasil pembayaran bunga dan piutang itu untuk membeli baran-barang dan jasa-jasa (mengimpor) dan negara-negara debitur itu sendiri, sehingga akan mengakibatkan ekspor negara debitur itu meningkat. Ini lebih menguntungkan negara debitur tersebut karena negara debitur dapat menjual barang atau jasa ke negara kreditur.

Beban tidak langsung dari suatu pinjaman luar negeri apakah itu dalam bentuk uang ataupun dalam bentuk riil timbul karena adanya pengaruh-pengaruh yang terjadi dalam bidang produksi dan konsumsi melalui pemungutan pajak yang diperlukan untuk melakukan pembayaran-pembayaran bunga dan cicilan utang serta melalui kegiatan-kegiatan pengeluaran negara untuk meningkatkan produksi dengan dana hasil pinjaman tersebut.

b. Utang dalam negeri

Masalah utang dalam negeri ini tidak menyangkut hubungan antara masyarakat debitur di suatu negara dengan kreditur-kreditur di negara-negara lain, melainkan hanya antara debitur dan kreditur di dalam suatu negara yang sama. Sehingga apa yang terjadi dalam hubungannya dengan pinjaman dalam negeri ini hanya berupa pemindahan dana atau kekayaan dalam masyarakat suatu negara. Ini berarti bahwa secara makro tidak akan ada suatu beban langsung dalam bentuk uang yang timbul dan adanya pinjaman dalam negeri itu.

Walaupun demikian jenis pinjaman ini masih memberikan keuntungan maupun beban riil pula terhadap masyarakat. Beban riil tergantung pada bagaimana cara pemindahan kekayaan atau dana itu kepada para kreditur dan para pembayar pajak. Jelasnya hal itu tergantung pada apakah pembayaran-pembayaran tersebut cenderung memperbesar atau mengurangi tidak meratanya distribusi pendapatan. Hal ini akan tergantung pula kepada bagaimana cara distribusi beban pajaknya serta bagaimana distribusi dan pemilikan surat-surat obligasi negara itu.

Secara kasar dapat dikatakan bahwa akan ada beban riil langsung, jika proporsi pajak yang dibayar oleh golongan kaya untuk pembayaran utang negara beserta bunganya lebih kecil daripada proporsi jumlah surat-surat obligasi yang ada di tangan mereka. Apabila keadaan sebaliknya yang terjadi yaitu jika proporsi pajak yang dibayar oleh kelompok kaya lebih besar daripada proporsi jumlah surat obligasi yang ada di tangan mereka maka

ada suatu manfaat riil langsung yang diterima oleh masyarakat, karena hal ini akan menambah kekayaan kelompok miskin dan mengurangi kekayaan kelompok kaya sehingga distribusi pendapatan menjadi lebih merata.

Pada umumnya pinjaman dalam negeri ini bila harga-harga stabil akan bersifat memperbesar perbedaan pendapatan. karena pada umumnya surat-surat obligasi negara itu dibeli atau dimiliki oleh orang-orang kaya baik secara langsung maupun tidak langsung. Sedangkan di lain pihak, walaupun pajak itu bersifat progresif tetapi tidak mungkin semua pembayaran utang negara itu dibebankan pada golongan kaya. Dalam banyak hal, suatu pinjaman dalam negeri seringkali merupakan pemindahan kekayaan dan orang-orang yang kurang kaya kepada orang-orang yang lebih kaya dan ini sebenarnya adalah suatu beban riil walaupun pada saat terjadinya pinjaman memang konsumsi dan investasi kelompok kaya terkekang.

Pinjaman dalam negeri juga menimbulkan beban-beban tidak langsung kepada masyarakat melalui perpajakan yang selanjutnya mempengaruhi produksi dan konsumsi masyarakat lewat kemampuan dan kemauan untuk bekerja, menabung dan berinvestasi.

## 6.12. MASALAH PENGELUARAN UTANG NEGARA

---

Seperti telah diketahui bahwa kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan yang penting guna meningkatkan pendapatan nasional dalam perekonomian, mengatur redistribusi pendapatan dan kekayaan serta mempertahankan kesempatan kerja penuh (*full employment*). Pendeknya kebijakan fiskal adalah kebijakan yang penting untuk mencapai kestabilan ekonomi. Apabila kita berbicara mengenai kebijakan fiskal pemerintah maka kita biasanya berhubungan dengan masalah penerimaan negara, pengeluaran negara, pinjaman negara beserta pengelolaannya.

Apabila suatu negara memerlukan kapital dari luar negeri dan kemudian dapat memperolehnya melalui pinjaman-pinjaman luar negeri, maka masalahnya tidaklah berhenti sampai di sini, tetapi harus difikirkan lebih lanjut bagaimana mengelola pinjaman yang telah diterima itu.

a. Kemampuan membayar pinjaman (*debt service capacity*)

Hal tersebut di atas perlu difikirkan masak-masak. Meskipun secara teknis telah sempurna di dalam mengendalikan pinjaman negara, pencapaian

tujuan pembangunan akan sia-sia kecuali jika negara itu secara finansial benar-benar kuat, yaitu dengan pendapatan nasionalnya mampu memikul beban yang berupa pembayaran bunga pinjaman dan cicilan utang (*debt service*), karena pinjaman luar negeri itu selalu disertai dengan kebutuhan devisa untuk melakukan pembayaran. Pembayaran kembali pinjaman beserta bunganya merupakan pengeluaran devisa yang utama bagi banyak negara-negara sedang berkembang.

Beban pinjaman luar negeri ini dapat diukur dengan melihat proporsi dan penerimaan devisa pada "*current account*" dalam Neraca Pembayaran Internasional yang berasal dari ekspor barang-barang dan jasa-jasa yang diserap oleh seluruh "*debt service*" yang berupa bunga dan cicilan utang.

Jika rasio antara penerimaan ekspor dan "*debt service*" menjadi semakin kecil atau *debt service ratio* semakin besar maka berarti bahwa beban dan pinjaman luar negeri itu menjadi semakin berat dan serius.

Sebenarnya ada dua indikator utama mengenai pinjaman. Apabila kita mengukur kapasitas suatu negara guna melakukan pembayaran dalam valuta asing, alat pengukur yang dipakai adalah apa yang disebut dengan "*debt-service ratio*" yaitu jumlah pembayaran bunga dan cicilan pokok pinjaman jangka panjang dibagi dengan ekspor barang-barang dan jasa. Namun makna dan indikator ini tidak mudah dimengerti, sebab ada negara yang mempunyai sedikit kesulitan dengan ratio setinggi 40% atau lebih, tetapi ada juga negara yang justru mengalami kesulitan yang cukup berat walaupun *debt-service rationya* hanya kurang dari 10%. Paradox ini dapat dijelaskan dengan melihat kemudahan suatu negara debitur mendapatkan pinjaman dari negara kreditur. Selama ada keyakinan dari para investor mengenai perkembangan ekonomi di suatu negara, pembayaran kembali pokok pinjaman akan mudah sekali teratasi. Dalam keadaan yang demikian "*interest-service ratio*" yaitu pembayaran bunga dibagi dengan ekspor barang dan jasa dapat merupakan indikator yang lebih baik mengenai kemampuan suatu negara melakukan pembayaran ke luar negeri karena ini mengabaikan akibat-akibat yang timbul dari adanya pembayaran kembali atau pembelanjaan kembali.

Apabila kita ingin mengukur kemampuan suatu negara dalam menciptakan sumber-sumber riil untuk membiayai impor dan "*debt service*",

perbandingan antara pembayaran bunga dengan GNP sering dipakai untuk menggambarkan beban pinjaman (*debt service*) atas kapasitas produksi suatu perekonomian.

Oleh karena itu hal yang penting untuk diingat ialah bahwa peranan dan pinjaman luar negeri itu adalah sebagai pelengkap dan dana yang berasal dari dalam negeri guna mempercepat proses pembangunan ekonomi. Sekarang masalahnya bagaimana kita dapat meminimumkan beban pinjaman tersebut, sehingga pinjaman yang ditarik itu dapat benar-benar dimanfaatkan untuk menggiatkan dan mendorong pembangunan ekonomi di negara-negara sedang berkembang.

Untuk meminimumkan beban pinjaman, periode pembayaran terhadap bunga dan cicilan utang, harus dipertimbangkan masak-masak pada permulaan atau sebelum terjadinya transaksi pinjaman tersebut.

Guna mempertahankan pertumbuhan ekonomi pada suatu tingkat tertentu, penerimaan total devisa termasuk aliran dana ke dalam negeri (*gross capital inflow*) dan tabungan dalam negeri serta tersedianya devisa harus melebihi nilai impor barang-barang dan jasa investasi domestik sebesar pembayaran jasa-jasa pinjaman.

Atau dengan kata lain jika perekonomian itu harus melakukan pembayaran bunga dan cicilan utang pada setiap tahun dengan suatu jumlah tertentu, maka jumlah output yang dihasilkan ditambah dengan aliran dana ke dalam negeri (*capital inflow*) termasuk penggunaan persediaan devisa (*net use of foreign exchange reserve*) harus melebihi konsumsi domestik serta investasi dengan jumlah sebesar pembayaran jasa-jasa pinjaman (*debt service*).

Indonesia telah mengikuti suatu strategi pengaturan pinjaman yang sangat hati-hati selama dekade yang lampau. Jumlah keseluruhan pinjaman luar negeri pemerintah (baik yang belum maupun sudah dibayarkan) diperkirakan mencapai US \$ 24,6 milyar pada tahun 2004.

IGGI merupakan sumber utama pembiayaan luar negeri Indonesia. Komitmen IGGI pada tahun 1984 mencapai jumlah US \$ 2,2 milyar, terdiri dan US \$ 513 juta dalam bentuk pinjaman konsesional, US \$ 1,6 milyar dalam bentuk pinjaman multilateral dan US \$ 110 juta dalam bentuk hibah.

Bank Dunia merekomendasikan jumlah bantuan IGGI kepada Indonesia sekurang-kurangnya US \$ 2,4 milyar pada tahun 2005/2006

Jumlahnya sama seperti yang direkomendasikan dan dijanjikan pada tahun 2004/2005 dan tingkat komitmen selama 3 tahun mendatang rata-rata minimum US \$ 2,4 milyar per tahun.

Akhirnya perlu dinyatakan bahwa bagi negara-negara sedang berkembang, kapasitas untuk mendapatkan pinjaman dari negara lain adalah tergantung pula pada kemauan dari negara-negara maju dan untuk mendapatkan pinjaman dengan syarat-syarat yang murah dan paling baik adalah benar-benar sulit.



# **BAB 7**

## **ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA**

### **7.1. PENGERTIAN ANGGARAN**

---

Istilah anggaran pendapatan dan belanja negara (*budget*) biasanya digunakan menamai perkiraan nominatif daripada semua pengeluaran negara dan alat-alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutupi pengeluaran dalam jangka waktu tertentu di masa yang akan datang dan disusun secara sistematis. Dengan demikian, anggaran pendapatan dan belanja itu dirumuskan dalam arti sosial-ekonomis sebagai “rencana keuangan”.

Anggaran pendapatan dan belanja yang dirumuskan sedemikian rupa yang mencakup perkiraan periodik daripada semua pengeluaran dan alat-alat pembiayaan. Sistem anggaran seperti ini baru dimulai sejak permulaan abad ke-19 dan berkembang di mana-mana hingga sekarang ini.

Anggaran pendapatan dan belanja negara adalah suatu daftar atau pernyataan terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu (biasanya satu tahun), ada yang dimulai awal tahun (1 Januari) sampai dengan akhir tahun (31 Desember), sedangkan di Indonesia sejak tahun 1969 anggaran pendapatan dan belanja dimulai 1 April sampai 31 Maret tahun berikutnya. Meskipun demikian, kapan dimulai dan berakhirnya pelaksanaan suatu anggaran belanja tergantung daripada suatu negara yang akan melaksanakan anggaran tersebut.

Tujuan suatu anggaran adalah untuk memudahkan pengambilan keputusan mengenai pengeluaran-pengeluaran tahunan. Pemerintah telah mengembangkan sistem anggaran yang memberikan sistem penyajian yang sistematis mengenai rekomendasi untuk pengeluaran-pengeluaran oleh badan eksekutif pada badan legislatif. Sistem anggaran didasarkan atas kesesuaian perundang-undangan dan pengawasan terhadap pengeluaran dan juga memberikan dasar untuk

jaminan bahwa pengeluaran-pengeluaran sebenarnya adalah sesuai dengan undang-undang yang berlaku pada suatu negara. Dengan demikian, suatu anggaran mungkin dapat dirumuskan sebagai suatu rencana pembelanjaan yang merupakan dasar untuk pengambilan keputusan pengeluaran, penerimaan, dan pengawasan selanjutnya atas pelaksanaan anggaran tersebut.

Biasanya lembaga eksekutif yang mempersiapkan rencana penerimaan dan pengeluaran (*budget*) termasuk pos-posnya dan kemudian diajukan kepada lembaga legislatif yang ini mempertimbangkan dan kemudian memutuskan serta menetapkan sebagai undang-undang. Dalam UUD 1945 Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) setelah mendapatkan persetujuan dari DPR (Pasal 23 ayat (1) UUD 1945).

Pada hakikatnya budget harus mencerminkan kebijaksanaan pengeluaran dari penerimaan yang rasional, baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif sehingga akan terlihat bahwa:

- ❖ Ada pertanggungjawaban pemungutan pajak dan lain-lain pungutan oleh pemerintah, misalnya untuk memperluas proses pembangunan ekonomi.
- ❖ Adanya hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dan penarikannya.
- ❖ Adanya pola pengeluaran pemerintah yang dapat dipakai sebagai pertimbangan di dalam menentukan pola penerimaan pemerintah yang pada akhirnya menentukan pola tingkat distribusi pendapatan dalam perekonomian.

Sebagai contoh dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) di Indonesia, di mana dalam APBN kita dapat melihat dua sisi yaitu sisi penerimaan dan sisi pengeluaran. Pada sisi penerimaan terdapat sumber-sumber penerimaan dalam negeri dan sumber penerimaan pembangunan. Penerimaan dalam negeri terdiri dari penerimaan minyak bumi dan gas alam (migas), penerimaan di luar minyak bumi dan gas alam. Penerimaan pembangunan terdiri dari bantuan program dan bantuan proyek. Bantuan program adalah bantuan yang tidak dikaitkan pada proyek-proyek tertentu. Bantuan program ini terdiri dari nilai lawan devisa kredit, bantuan pangan, bantuan pupuk, benang tenun, dan sebagainya. Bantuan program berperan sebagai sumber tambahan bagi pembiayaan impor barang modal, bahan baku, pangan, yang semuanya digunakan untuk memantapkan pembangunan. Bantuan proyek adalah membantu menambah dana untuk ekspansi, rehabilitasi maupun untuk pembangunan proyek-proyek

baru antara lain bidang telekomunikasi, listrik, pengairan, pendidikan, keluarga berencana, dan prasarana lainnya.

Pada sisi pengeluaran terdapat pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pada hakikatnya yang dimaksud dengan pengeluaran rutin (anggaran belanja rutin) adalah anggaran yang dikaitkan dengan kegiatan yang sifatnya terus-menerus, yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, subsidi daerah otonom, bunga dan cicilan utang, dan lain-lain. Dari, pengeluaran pembangunan (anggaran belanja pembangunan) dikaitkan dengan kegiatan yang sifatnya tidak terus-menerus (bersifat periodik).

Dana pembangunan untuk membiayai pengeluaran pembangunan terdiri dari tabungan pemerintah (penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin), bantuan program dan bantuan proyek. Apabila diperhatikan tabungan pemerintah yang selalu meningkat, maka dengan meningkatnya jumlah tabungan pemerintah ini merupakan tujuan dan tekad Orde Baru untuk menggantikan sumber pembiayaan dari luar negeri dengan dana yang berasal dari dalam negeri.

## 7.2. KEBIJAKSANAAN ANGGARAN

---

Pada umumnya anggaran (*budget*) dapat dipakai sebagai alat untuk mempengaruhi kecepatan peningkatan pendapatan nasional. Adapun *budget* mana yang dipakai tergantung pada keadaan perekonomian yang dihadapi. Dalam keadaan deflasi biasanya dipergunakan *budget* yang defisit, dalam inflasi digunakan *budget* yang surplus dan dalam keadaan normal dipergunakan *budget* yang seimbang. Jadi jalannya anggaran (*budget*) di sini dapat digunakan sebagai alat politik fiskal (*fiscal policy*).

### 1. Perekonomian Tertutup

Dalam perekonomian tertutup kita belum membicarakan sektor perdagangan luar negeri (ekspor dan impor) yang sering kali merupakan sektor penting yang mempengaruhi perkembangan ekonomi nasional.

#### a. Anggaran Belanja Tidak Seimbang (*Unbalance Budget*)

Politik antikonjungtur ditempuh dengan mengubah-ubah besarnya pengeluaran pemerintah dan proyek-proyek, dengan tujuan untuk melunakkan naik-turunnya produksi, penghasilan, dan kesempatan kerja. Dalam keadaan inflasi ditempuh anggaran tidak seimbang.

Anggaran yang tidak seimbang biasanya berpengaruh terhadap pendapatan nasional dan perubahan pendapatan nasional (tingkat penghasilan), yang akan ditentukan oleh besarnya tingkat/angka multiplier (angka pengganda). Angka multiplier ini ditentukan oleh besarnya *marginal propensity to consume* (hasrat untuk mengkonsumsi) atau *marginal propensity to save* (hasrat untuk menabung), di mana angka multiplier (angka pengganda) dipengaruhi sifat pengenaan pajak yang ada. Apabila MPC diketahui, maka akan diketahui pula MPS karena  $MPC + MPS = 1$ .

Pajak yang bersifat *lump-sum*, besarnya angka pengganda untuk pengeluaran pemerintah (G), investasi (I), dan konsumsi (C) adalah sama yaitu  $1/(1-MPC)$  sedangkan *lump-sum tax* (Tx) dan untuk pembayaran transfer (Tr) besarnya angka pengganda adalah sama yaitu  $MPC/(1-MPC)$  merupakan pajak yang bersifat positif.

Pajak yang bersifat proporsional, besarnya angka pengganda (tingkat multiplier) baik untuk G, maupun untuk I dan C adalah  $1/(1-t)$ .

Jadi besarnya pendapatan nasional ( $Y = G + I + C$ ) tergantung tingkat multiplier, di mana multiplier dipengaruhi MPC dan sifat pengeluaran pajak.

Y = pendapatan nasional  
 G = pengeluaran pemerintah  
 I = investasi  
 Tx = *lump-sum tax*  
 t = *proporsional-tax*  
 MPC = b = *marginal propensity to consume*

Sekarang kita lihat bagaimana mekanisme dan kenaikan pendapatan nasional yang disebabkan oleh adanya perubahan-perubahan dalam C (pengeluaran pemerintah) maupun Tx. Kalau Tx misalnya dinaikkan sebesar 10 satuan dan G naik pula sebesar 15 satuan berapakah besarnya perubahan pendapatan nasional (a Y)? jika diketahui  $MPC = \frac{3}{4}$ .

- Dengan bertambahnya *lump-sum tax* sebesar 10 satuan, maka pendapatan nasional akan berkurang sebesar  $\frac{3}{4}/(1 - \frac{3}{4})$  10 satuan = 30 satuan.

- Dengan bertambahnya pengeluaran pemerintah sebesar 15 satuan, maka pendapatan nasional akan bertambah sebesar:  $1/(1 - \frac{3}{4})15$  satuan = 60 satuan.

Maka secara keseluruhan perubahan pendapatan nasional ( $\Delta Y$ ) Sebesar  $\Delta G - \Delta Tx = 60$  satuan - 30 satuan = 30 satuan.

Kalau diperhatikan kenaikan *lump-sum tax* sebesar 10 satuan hanya diikuti dengan kenaikan pengeluaran pemerintah sebesar 15 satuan, jelas nampak bahwa perubahan anggaran tersebut berubah menjadi anggaran tak seimbang (anggaran defisit) di mana defisit anggaran sebesar 10 satuan - 15 satuan = - 5 satuan. Kalau dianggap mula-mula anggaran itu seimbang, karena perubahan pada *lump-sum tax* dan perubahan pengeluaran pemerintah anggaran tersebut menjadi tak seimbang.

Sekarang sebagaimana kalau pemerintah menggunakan anggaran surplus misalnya, *lump-sum tax* sebesar 15 satuan hanya diikuti kenaikan pengeluaran pemerintah sebesar 10 satuan, berapa perubahan pendapatan nasional, apabila MPC tetap  $\frac{3}{4}$ .

- Dengan bertambahnya *lump-sum tax* sebesar 15 satuan, maka pendapatan nasional akan berkurang sebesar  $\frac{3}{4}(1 - 34)$  15 satuan = 45 satuan.
- Dengan bertambahnya pengeluaran pemerintah sebesar 10 satuan, maka pendapatan nasional akan bertambah sebesar  $11(1 - \frac{3}{4})$  10 satuan 40 satuan. Maka secara keseluruhan perubahan pendapatan nasional ( $Y$ ) sebesar  $C - Tx = 40$  satuan - 45 satuan - 5 satuan.

Selanjutnya, kalau diperhatikan kenaikan *lump-sum tax* sebesar 15 satuan hanya diikuti dengan kenaikan pengeluaran pemerintah sebesar 10 satuan, jelas nampak bahwa perubahan anggaran tersebut menjadi anggaran tak seimbang (anggaran surplus) di mana surplus anggaran sebesar 15 kesatuan - 10 kesatuan = 5 kesatuan. Kalau dianggap mula-mula anggaran tersebut seimbang karena perubahan dalam *lump-sum tax* dan pengeluaran pemerintah anggaran tersebut menjadi anggaran tak seimbang (*unbalanced budget*).

Kemudian kalau perubahan pajak itu bersifat proposional, misalnya 25% dan tingkat pendapatan. Di sini masalahnya sama

baja, hanya karena adanya pajak proposional, besarnya angka pengganda (angka multiplier) akan menjadi lebih kecil. Dalam contoh ini di mana MPC  $\frac{3}{4}$  dan pajak 25% dan tingkat pendapatan dan kenaikan pengeluaran pemerintah sebesar 10 satuan, berapa perubahan tingkat pendapatan nasional?

Karena pajaknya bersifat proposional maka angka pengganda Sebesar:  $1/[1 - b(1 - t)]$   $J = 1/[1 - \frac{3}{4}(1 - 1/4)] = 1$

- Dengan dinaikkannya pengeluaran pemerintah 10 satuan, maka pendapatan nasional akan bertambah sebesar  $16/3$ . 10 satuan = satuan (atau  $64/12$  satuan).
- Dengan adanya pajak proposional sebesar 25% dan pendapatan nasional, maka pendapatan nasional akan berkurang sebesar  $\frac{1}{4}$  satuan =  $16/12$  satuan).

Secara keseluruhan perubahan pendapatan nasional ( $\Delta Y$ ) sebesar  $\Delta G - \Delta Tx = 640/12 - 160/12 = 480/12$  satuan. Kalau diinginkan suatu kenaikan dalam penerimaan pajak tanpa adanya perubahan dalam pengeluaran pemerintah, maka tampak hal itu hanya dapat ditempuh dengan menaikkan besarnya proporsi pajak tersebut, dengan kata lain tingkat pajak itu dinaikkan. Tetapi sebenarnya apabila tingkat pajak dinaikkan, akibat selanjutnya justru akan menekan penerimaan pajak itu sendiri karena semakin kecilnya pendapatan nasional sebagai dasar dan pajak tersebut.

Jadi, kalau tingkat pajak itu dinaikkan, akibat mula-mula adalah menekan tingkat pendapatan yang siap dibelanjakan (*disposable income*). Turunnya *disposable income* akan menekan tingkat konsumsi sebesar MPC kali perubahan pendapatan atau besarnya perubahan penerimaan pajak itu sendiri. Turunnya tingkat konsumsi pada proses selanjutnya akan menyebabkan turunnya tingkat penghasilan nasional. Ini berarti turunnya tingkat penerimaan pajak yang lebih besar lagi.

Sebaliknya kalau terdapat suatu kenaikan dalam pembayaran transfer, maka berarti ada kenaikan dalam *disposable income*. Naiknya pendapatan akan meningkatkan tingkat konsumsi sebesar MPC kali perubahan pendapatan atau perubahan pembayaran transfer (transfer payment). Naiknya tingkat konsumsi ini akan

menaikkan tingkat pendapatan nasional sebesar  $1 / [1 - b (1 - t)]$  kali perubahan *transfer payments*. Akibatnya, penerimaan pajak akan menjadi lebih besar, yaitu sebesar proporsi atau tingkat pajak itu kali besarnya kenaikan dalam tingkat pendapatan nasional.

Kalau kita ingin mengetahui besarnya angka pengganda (angka multiplier) dan *lump-sum tax*, tetapi di situ juga ada proposional tax maka keadaannya adalah sebagai berikut:

Perubahan lump-sum tax =  $\Delta Tx$

$\Delta Tx = -\Delta Yd$  - perlu diperhatikan di sini bahwa peningkatan jumlah pajak ( $\Delta Tx$ ) harus sama dengan penurunan tingkat pendapatan yang siap dibelanjakan ( $-\Delta Yd$ ).

$$C = MPCx - \Delta Yd$$
$$= -(MPC) x \Delta Tx$$

$$AY = 1 / (1 - MPC (1 - t)) x \Delta C$$

Jadi dengan perubahan *lump-sum tax*, maka:

$$AY = 1/[1 - MPC (1 - t)] x \Delta C$$
$$= 1/[1 - MPC (1 - t)] x [-(MPC) x \Delta Tx]$$
$$= -(MPC/[1 - MPC (1 - t)]) \Delta Tx$$

Catatan:

- Y = tingkat pendapatan nasional
- MPC = *marginal propensity to consume*
- Tx = tingkat pajak *lump-sum*
- t = tingkat pajak proporsional
- C = tingkat konsumsi
- A = perubahan

Kalau diperhatikan besarnya angka pengganda setelah adanya pajak proporsional, maka nampak bahwa angka tersebut menjadi lebih kecil daripada kalau pajak itu tidak ada atau bersifat *lump-sum*. Oleh karena itu dapat dikatakan pajak yang bersifat proporsional ini mempunyai fungsi sebagai *built in stabilizer*. Di sini pengaruh dan perubahan pengeluaran pemerintah, investasi, konsumsi maupun pajak serta pembayaran transfer itu diperkecil.

b. Anggaran Belanja Seimbang (*Balanced Budget*)

Budget di sini disusun sedemikian rupa sehingga setiap pengeluaran pemerintah dapat dibiayai dengan pajak-pajak dan sebangsanya. Kalau pajak bersifat *lump-sum*, dan setiap pengeluaran pemerintah dibelanjai dengan penerimaan dan pajak, maka akan menaikkan penghasilan sebesar "satu" kesatuan (sebesar perubahan itu sendiri). Hal ini dapat dibuktikan sebagai berikut:

- Perubahan pajak mengakibatkan perubahan penghasilan nasional adalah:  $-\text{MPC}/(1-\text{MPC}) \times \text{perubahan pajak}$ .
- Perubahan penghasilan nasional karena perubahan dalam pengeluaran pemerintah adalah:  $1/(1-\text{MPC}) \times \text{perubahan pengeluaran pemerintah}$ .
- Masalahnya perubahan  $T_x = \text{perubahan } C = X$ , maka perubahan penghasilan nasional secara keseluruhan,

$$\frac{-\text{MPC}}{(1-\text{MPC})} X + \frac{1}{(1-\text{MPC})} X = \frac{-\text{MPC}X + X}{(1-\text{MPC})} = \frac{X(1-\text{MPC})}{(1-\text{MPC})} = X$$

Jelas bahwa naiknya penghasilan nasional adalah sebesar  $X$ , yaitu sebesar kenaikan pajak atau sebesar kenaikan dalam pengeluaran pemerintah. Oleh karena itu, pula sering dikatakan bahwa *balanced budget multiplier* itu = 1. Jadi, tanpa memperhatikan besarnya MPC, setiap kenaikan/perubahan dalam tingkat penghasilan nasional itu sebesar satu kali perubahan dalam *balanced budget*.

Perlu diperhatikan bahwa dengan ditempuhnya anggaran belanja yang seimbang; tingkat kenaikan penghasilan nasional menjadi lebih lambat dibanding dengan apabila anggaran belanja itu defisit. Sebaliknya jika anggaran belanja itu surplus, justru akan menekan tingkat penghasilan nasional.

Sekarang bagaimana halnya kalau pajak itu bersifat proporsional. Di sini setiap perubahan dalam tingkat penghasilan akan diikuti oleh perubahan dalam besarnya penerimaan pajak. Untuk lebih jelasnya kita ambil saja suatu contoh.

Diketahui:

$$C = 25 + 2/3 Y_d \quad (Y_d = \text{disposable income})$$

$$I = 25$$

**Bab 7:** Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara

$$G = 75$$

$$T_x = 0,25 Y$$

Dari sini akan kita ketahui besarnya penghasilan nasional ekuilibrium, yaitu: 250.

Perhitungannya:

$$Y_d = Y - T_x$$

$$= Y - 0,25 Y$$

$$Y = G + C + I$$

$$= 75 + 25 + (Y - 0,25 Y) + 25$$

$$= 100 + 6/12 Y + 25$$

$$\frac{1}{2} Y = 125$$

$$Y = 250$$

$$T_x = 0,25 \times 250 = 62,50$$

Di sini terjadi suatu defisit sebesar  $75 - 62,50 = 12,50$ . Kalau kita inginkan suatu anggaran belanja yang seimbang, maka defisit sebesar 12,50 harus dihilangkan. Besarnya multiplier adalah:

$$= \frac{1}{1 - b(1 - t)} = \frac{1}{1 - \frac{2}{3}(1 - \frac{1}{4})}$$

$$= \frac{1}{1 - \frac{2}{3} + \frac{2}{12}} = \frac{1}{1 - \frac{6}{12}} = 2$$

Jadi, setiap perubahan G akan mengakibatkan perubahan Y sebesar 2 kali perubahan G. Karena,

$$T_x = 0,25 \Delta Y$$

$$\Delta T_x = \frac{1}{4} \Delta Y$$

$$\Delta T_x = \frac{1}{4} \cdot 2 \cdot \Delta G$$

$$\Delta T_x = \frac{1}{2} \Delta G$$

Kita misalkan anggaran belanja yang seimbang dicapai pada:

$$T_{x_1} = G_1$$

dimana  $= T_{x_1} = T_x + \Delta T_x$  dan  $G_1 = G + \Delta G$

sehingga  $= T_x + \Delta T_x = G + \Delta G = T_x + \Delta T_x + \Delta T_x - G - \Delta G = 0$

karena  $= T_x - G = -12,50$  (besarnya defisit)

jadi  $= -12,50 + \Delta T_x - \Delta G = 0$

karena  $= \Delta T_x = \frac{1}{2} \cdot \Delta G$

maka  $= -12,50 - \frac{1}{2} \cdot \Delta G - \Delta G = 0$

$$-12,50 - \frac{1}{2} \Delta G - \Delta G = 0$$

$$-\frac{1}{2} \cdot \Delta G = 12,50$$

$$\Delta G = -2 \cdot 12,50$$

$$\Delta G = -25$$

Ini berarti bahwa pengeluaran pemerintah harus dikurangi sebesar 25 kesatuan agar dapat dicapai anggaran belanja yang seimbang.

Dengan demikian bahwa pengeluaran pemerintah sekarang menjadi:  $75 - 25 = 50$ , dan besarnya pajak sekarang menjadi  $62,50 - 12,50 = 50$ . Sehingga penghasilan nasional menjadi 200, dengan perhitungan:

$$\begin{aligned} Y &= G + C + I \\ &= 50 + 25 + 2/3 (y - 0,25Y) + 25 \\ &= 100 + 6/12 Y \\ \frac{1}{2} Y &= 100 \\ Y &= 200 \\ T_x &= \frac{1}{4} \cdot 200 = 50 \end{aligned}$$

Kesimpulan bahwa *balanced budget* di mana pajak bersifat proporsional, besar penghasilan ekuilibrium adalah sebesar *balanced budget* itu ditambah dengan penghasilan nasional ekuilibrium sebelum adanya pengeluaran pemerintah (G) dan pajak (Tx). Jadi kalau tidak ada C dan Tx, maka besarnya penghasilan ekuilibrium adalah:

$$\begin{aligned} Y &= C + I \\ Y &= 25 + Y + 25 \\ \frac{1}{2} Y &= 50 \\ Y &= 150 \end{aligned}$$

*Balanced budget* itu sebesar = 50, maka penghasilan nasional ekuilibrium adalah  $150 + 50 = 200$  kesatuan.

## 2. Perekonomian Terbuka

Dalam perekonomian tertutup yang telah diuraikan di atas perhatian hanya dipusatkan pada tiga sektor ekonomi, yaitu sektor rumah tangga (C), sektor usaha swasta (I), dan sektor pengeluaran pemerintah (G). Sekarang dalam perekonomian terbuka perhatian diperluas dengan memasukkan sektor hubungan perdagangan luar negeri dalam analisis kita.

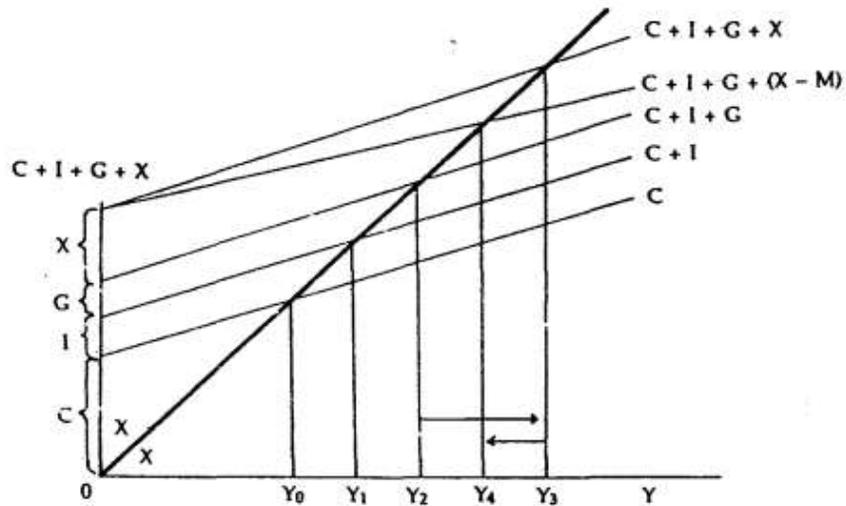
Dari unsur hubungan perdagangan luar negeri, variabel yang akan kita perhatikan adalah ekspor (X) dan impor (M). Ekspor dan impor dipengaruhi oleh variabel yang sama tetapi berbeda letaknya. Ekspor suatu negara akan dipengaruhi oleh:

Bab 7: Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara

- pendapatan nasional negara lain;
- perubahan tingkat harga barang yang sama di dalam dan di luar negeri;
- sistem tarif dan kuota; dan
- besarnya dana/valuta asing yang ada di negara lain.

Karena ekspor berarti masuknya dana luar negeri ke negara pengekspor, maka peranan dana hasil ekspor ini sama dengan unsur permintaan agregat yang lain seperti: konsumsi (C), investasi (I), dan pengeluaran pemerintah (G) dalam pengaruhnya terhadap pendapatan nasional (Y).

Peningkatan hasil ekspor akan meningkatkan pendapatan nasional sebesar angka pengganda (angka multiplier) kali tambahan hasil ekspor tadi, dan pendapatan nasional meningkat dari  $Y_2$  menjadi  $Y_3$  (lihat gambar).



Karena ekspor di sini tidak tergantung pada pendapatan nasional dalam negeri, maka kita gambarkan untuk berbagai tingkat pendapatan.

Apabila dalam perekonomian tidak ada pajak proporsional dan tidak ada impor, maka koefisien multiplier ekspor adalah  $1/(1 - MPC)$ . Tetapi jika dalam perekonomian itu ada pajak proporsional dan tidak ada impor, maka koefisien multiplier adalah  $1/[1 - MPC (1 - t)]$ .

Koefisien multiplier dari suatu perekonomian itu akan berubah bila kita kenalkan adanya impor ke dalam perekonomian itu. Impor suatu negara akan tergantung pada keadaan di negara itu sendiri terutama tingkat pendapatan di negara yang bersangkutan. Faktor-faktor lain seperti harga relatif barang dan jasa, sistem perdagangan internasional dan tersedianya valuta asing juga berpengaruh. Tetapi yang paling utama dan besar pengaruhnya adalah pendapatan nasional di negara itu sendiri. Seperti kita ketahui bahwa barang dan jasa yang diimpor tidak hanya untuk kepentingan sektor swasta dan sektor pemerintah sendiri, sehingga impor ini bukan merupakan fungsi dari *disposable income* tetapi dari pendapatan nasional.

Dana impor tidak masuk ke dalam perekonomian kita tetapi masuk ke perekonomian negara lain, maka impor ini sifatnya sama dengan tabungan dan pajak yaitu merupakan kebocoran, kemudian apa yang dipakai untuk mengimpor itu adalah dana yang diperoleh dari ekspor, maka sesungguhnya yang mempengaruhi besarnya pendapatan nasional itu adalah ekspor neto yaitu selisih antara ekspor total dan impor total ( $X - M$ ). Sehingga kalau jumlah impor kita tambahkan pada gambar di atas akan tampak bahwa impor ini akan mengubah keseimbangan pendapatan nasional dan  $Y_3$  menjadi  $Y_4$ . Persamaan pendapatan nasional kemudian dapat dinyatakan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} Y &= C + I + G + (X - M) \\ C &= a + b Y_d \rightarrow Y_d = Y - T_x - T_r \\ &\quad a + b (Y - T_x + T_r) \\ M &= M_a + M_y \end{aligned}$$

Catatan:

simbol  $Y$ ,  $C$ ,  $I$ ,  $G$ ,  $T_x$  dan  $T_r$  → telah diuraikan di atas.

$M_a$  = besarnya impor apabila  $Y$  sebesar nol (cara teoretis)

$m$  = *marginal propensity to import*, yaitu  $M/X$

$M$  = impor

$X$  = ekspor

Nilai  $C$  dan  $M$  kita substitusikan ke dalam:

$$\begin{aligned} Y &= C + I + G + (X - M), \text{ maka} \\ Y &= a + bY - bT_x + bT_r + I + G - X - M_a - mY \\ Y - bY + mY &= a - bT_x + bT_r + I + G - X - M_a \end{aligned}$$

Bab 7: Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara

$$Y(1 - b + m) = a - bTx + bTr + I + G - X - Ma$$

$$Y = \frac{1}{(1 - b + m)}(1 - bTx + bTr + I + G + X - Ma)$$

Dari persamaan di atas kita ketahui bahwa besarnya koefisien pengganda (multiplier) di mana terdapat pajak bersifat *lump-sum* tergantung pada besarnya *b* atau MPC dan *m* atau MPM. Kalau terjadi kenaikan pengeluaran pemerintah (*C*) atau ekspor (*X*), maka pendapatan nasional akan meningkat sebesar:

$1/(1 - MPC) + MPPI \times \Delta C$  .... pengeluaran pemerintah atau:

$1/(MPS + MPM) \times \Delta G$

$1/(1 - MPC) + MPPI \times \Delta X$  .... ekspor atau:

$1/(MPS + MPM) \times \Delta X$

Angka pengganda (multiplier) ini disebut dengan angka pengganda perdagangan internasional (*foreign trade multiplier*). Apabila dalam perekonomian itu terdapat pajak proporsional, maka besarnya multiplier untuk pengeluaran pemerintah (*G*), investasi (*I*), konsumsi (*C*), dan ekspor (*X*) adalah:  $1/(1 - b(1 - t) + MPPI)$ ; yang ini (dalam perekonomian terbuka) nilainya menjadi lebih kecil lagi dibandingkan dengan perekonomian tertutup.

Contoh:

Diketahui :

$C = 25 + Yd$        $T_x = 0,25Y$

$I = 25$        $X = 20$

$G = 75$        $M = 2 + 1, Y$

Dalam perekonomian tertutup pendapatan nasional ekuilibrium adalah:

$$Y = C + I + G$$

$$= 25 + 2/3 Yd + 25 + 75$$

$$= 125 + 2/3 (Y - 0,25Y)$$

$$= 125 + Y - 2/12 Y$$

$$= 125 + 6/12 Y$$

$Y - 1/2 Y = 125$

$1/2 Y = 125$

$Y = 250$

Akan tetapi kalau perekonomian ini menjadi terbuka, pendapatan nasional equilibrium adalah:

$$\begin{aligned}
 Y &= C + I + G + (X - M) \\
 &= 25 + 2/3Y_d + 25 + 75 + [20 - (2 + 1/5Y)] \\
 &= 25 + (Y - 1/4Y) + 25 + 75 + 20 - 2 - 1/5Y \\
 &= 143 + 3/10 Y \\
 Y - 3/10 Y &= 143 \\
 7/10 Y &= 143 \\
 Y &= \frac{1430}{7} = 204 \frac{2}{7}
 \end{aligned}$$

Jadi, kalau kita perhatikan besarnya koefisien pengganda untuk G, I, dan C dalam perekonomian tertutup lebih besar bila dibandingkan dengan kalau dalam perekonomian terbuka, dari contoh perhitungan di atas:

- ❖ Penghasilan nasional equilibrium dalam perekonomian tertutup sebesar  $Y = 250$ .
- ❖ Penghasilan nasional equilibrium dalam perekonomian terbuka sebesar  $Y = 204 \frac{2}{7}$ .

Kemudian kalau terjadi kenaikan investasi sebesar 20 kesatuan, berapa keseimbangan pendapatan nasional (pendapatan nasional equilibrium) yang baru?

Dalam perekonomian tertutup:

$$\begin{aligned}
 Y &= C + I + G \\
 &= 25 + 2/3 Y_d + 45 + 75 \\
 &= 25 + 2/3 (Y - 1/4 Y) + 45 + 75 \\
 &= 145 + 1/2 Y
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 Y - 1/2 Y &= 145 \\
 Y &= 290
 \end{aligned}$$

$$\text{Jadi : } \Delta Y = 290 - 250 = 40$$

$$\text{Atau : } \Delta Y = \frac{1}{1 - MPC(1-t)} \times 20 = \frac{1}{1 - \frac{2}{3}(1 - \frac{1}{4})} = 40$$

Dalam perekonomian terbuka:

$$\begin{aligned}
 Y &= C + I + G + (X - M) \\
 &= 25 + 2/3 Y_d + 45 + 45 + 75 = [20 - (2 + 1/5 Y)] \\
 &= 25 - (Y - 1/4 Y) + 45 + 75 + 20 - 2 - 1/5 Y \\
 &= 163 + 3/10 Y
 \end{aligned}$$

$$Y - 3/10 Y = 163$$

$$\begin{aligned}
7/10 Y &= 163 \\
Y &= 163 = 232 \frac{4}{7} \\
\text{Jadi : } \Delta Y &= 232 - 204 = 284 \\
\text{Atau :} &= \frac{1}{1 - MPC(1 - t) + MPM} \times 20 \\
&= \frac{1}{1 - \frac{2}{3}(\frac{1}{4} + \frac{1}{5})} \times 20 \\
&= \frac{1}{\frac{1}{2} + \frac{1}{5}} \times 20 \\
&= 28 \frac{4}{7}
\end{aligned}$$

### 7.3. PLANNING, PROGRAMMING AND BUDGETING SYSTEMS (PPBS)

*Planning Programming and Budgeting Systems* adalah suatu sistem yang digunakan oleh Robert S. McNamara sewaktu menjadi menteri pertahanan pemerintah Amerika Serikat yaitu pada tahun 1961. Sistem itu dimaksudkan sebagai alat untuk mengadakan evaluasi secara analitis bagi *policy makers* terhadap usul-usul rencana program yang diajukan. Alat evaluasi tersebut sebanyak mungkin menggunakan alat-alat pengukuran secara kuantitatif.

PPBS sekadar merupakan alat atau pembantu bagi *policy makers* dalam mempertimbangkan rencana-rencana yang diusulkan. Keputusan dan kekuasaan terakhir terletak pada *policy makers* sendiri. Oleh karena PPBS ternyata merupakan alat yang dapat efektif bagi *policy makers* kemudian oleh Presiden Johnson pada tahun 1965 diperintahkan untuk digunakan pula bagi departemen-departemen pemerintah federal lain di samping departemen-departemen sendiri. Sistem tersebut semula hanya dinamakan PPB atau *Planning Programming Budget* oleh karena diperuntukkan bagi suatu departemen pemerintah dalam melaksanakan atau mengusulkan anggaran belanjanya. Karena memang suatu sistem maka PPB sekarang lebih terkenal dengan istilah PPBS dan bukan PPB. PPBS intinya adalah rencana anggaran belanja pemerintah yang menggunakan sistem evaluasi proyek. Evaluasi proyek adalah suatu usulan proyek yang didasarkan atas angka-angka yang dikumpulkan yang menyangkut segala macam ongkos dibandingkan segala macam benefit yang akan diterima oleh

proyek yang diusulkan. Dalam membandingkan ongkos dan benefit tersebut digunakan kriteria dengan menggunakan metode *present value* atau *discounted value* termasuk NPV (*net present value*), IRR (*Internal Rate of Returns*), dan B.C ratio. PPBS di Indonesia telah digunakan oleh Departemen Pekerjaan Umum pada permulaan tahun 1970-an dan oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan mulai diintroduksikan sekitar tahun 1974 yang kemudian dinamakan SF4 atau Sistem Perencanaan Penyusunan Program dan Penganggaran.

## 1. Inti PPBS

Inti PPBS adalah usulan rencana anggaran belanja pemerintah (jadi dalam lapangan Hukum Politik) khususnya anggaran pembangunan yang terdiri dari usulan-usulan proyek yang sebelumnya telah diadakan studi kelayakan terlebih dahulu. Jadi usulan proyek-proyek tersebut secara ekonomis telah merupakan *go project*. Usulan-usulan tersebut diterima atau tidak sudah tentu tergantung besar-kecilnya dana atau anggaran yang disediakan serta terutama tergantung pada *policy makers* atau *decision makers* sendiri. Apabila dalam sistem anggaran belanja pemerintah dinamakan PPBS, dalam dunia perusahaan juga dilaksanakan dan disebut ZBB atau *Zero Base Budget*. Bagi perusahaan disebut *zero base budget* oleh karena dalam penyusunan anggaran tersebut dianggap dengan permulaan nol, dalam arti bahwa rencana yang dibuat sebelumnya dianggap tidak ada.

PPBS berfungsi sebagai *financial control*, *managerial control*, dan *strategic planning*. Bagi pemerintah federal PPBS merupakan alat pengendalian keuangan apakah uang yang telah dialokasikan sungguh-sungguh digunakan untuk objek atau tujuan seperti yang telah disebutkan dalam undang-undang APBN atau tidak dan jumlah tersebut sebagai plafon dilampaui atau tidak dan sebagainya. PPBS menyangkut penggunaan sumber-sumber daya ekonomi, maka PPBS dapat pula digunakan secara efisien, serta efektif atau tidak. Dalam PPBS digunakan pula standar atau buku untuk pengukuran tiap-tiap kegiatan seperti penggunaan jam kerja, mesin, alat pengangkutan, dan lain-lain. PPBS juga dapat digunakan sebagai alternatif-alternatif mana yang akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan PPBS adalah untuk:

- a. Mengidentifikasi dan mengkaji tujuan mana yang sebaiknya dicapai.

- b. Menganalisis output dipandang dari segi tujuan yang hendak dicapai.
- c. Menentukan jumlah seluruh biaya tidak biaya satu tahun (seperti biasanya APBN akan tetapi seluruh biaya yang dikeluarkan selama *project life*).
- d. Menentukan tujuan atau objektif tidak hanya satu tahun tetapi juga meliputi beberapa tahun.
- e. Melaksanakan prinsip efisiensi dalam RAPBN yaitu memilih tujuan yang paling baik, cara mencapai yang paling baik serta menggunakan input yang paling efektif serta efisien.

PPBS terdiri 4 unsur, yaitu program *budgeting*, *program and financial plan*, program memorandum serta masalah-masalah khusus tertentu.

## 2. Macam-macam Proyek Pemerintah

Dari segi pengelolaan dan budget proyek atau perusahaan negara dibedakan antara perusahaan yang bersifat *self-liquidating*, yang bersifat *non-self-liquidating*, dan *semi-self liquidating*.

Perusahaan yang bersifat *self liquidating* adalah perusahaan yang didirikan oleh pemerintah (jadi dengan modal atau biaya pemerintah), akan tetapi setelah jadi hendaknya proyek tersebut dapat berjalan dan berkembang harus mencari sumber dana sendiri dan pengelolaannya didasarkan atas prinsip-prinsip ekonomi perusahaan biasa. Perusahaan yang bersifat *non-self-liquidating* adalah perusahaan yang didirikan oleh pemerintah dan selanjutnya ongkos-ongkos eksploitasi dan pemeliharaannya, ongkos untuk pengembangan juga dibiayai oleh pemerintah melalui APBN dan APBD (bagi perusahaan daerah). Perusahaan yang bersifat *semi-self liquidating* terletak di tengah-tengah, mungkin ongkos pendirian dan pengembangan dibiayai oleh pemerintah tetapi ongkos pemeliharaan dan eksploitasi diserahkan pada perusahaan bersangkutan. Mungkin pula ongkos eksploitasi juga disediakan melalui APBN/APBD tetapi ongkos pemeliharaan oleh perusahaan bersangkutan. Dari segi manfaat bagi masyarakat dapat dibedakan antara proyek yang menghasilkan *pure public goods* seperti pertahanan, keamanan, kestabilan nilai uang, ketertiban hukum dan lain-lain dan yang menghasilkan *semi public goods* seperti pendidikan prasarana transportasi dan lain-lain. Di Amerika Serikat, pendidikan prasarana dan jalan serta jembatan misalnya, dapat dibuat oleh swasta dan dapat pula diurus oleh swasta dengan mengenakan *user price* atau *user charge*. E. Paul De Garro membedakan 4 kategori proyek pemerintah, yaitu:

- a. *Protection* yang meliputi angkatan perang, departemen kehakiman, pengendalian banjir, tunjangan sosial untuk orang-orang jompo, fakir miskin, dan lain-lain.
  - b. *Cultural development*, meliputi akademi militer, perpustakaan umum, pos, fasilitas hiburan, kesenian, dan lain-lain.
  - c. *Economic service*, mencakup jasa pos, pelabuhan bendungan atau proyek *multi-purpose*, dan lain-lain.
  - d. Sumber-sumber daya alam, pengendalian banjir, pengelolaan hutan, pengendalian polusi, navigasi, perlindungan terhadap satwa, dan lain-lain.
- Kategori tersebut bukan bersifat mengkotak-kotakkan melainkan hanya dari segi sudut pandangan, sehingga pengelolaan hutan misalnya, termasuk proteksi, ekonomi, dan juga sumber daya alam. Demikian pula bagi pendidikan, pertahanan, dan fasilitas hiburan dan kesenian.

### 3. Beberapa Kriteria untuk Menentukan Feasibilita Usulan Proyek

Kriteria yang paling sering digunakan dalam memperhitungkan apakah suatu proyek *feasible* atau tidak adalah:

- a. Keuntungan absolut  $\pi = TR - TC$   
di mana,  $\pi$  = keuntungan  
 $\pi R = \text{Total Revenue}$   
 $\pi C = \text{Total Cost}$
- b. - Tingkat keuntungan atau rentabilita (*rate of profit*)  
rentabilitas  $\frac{\pi}{TC} \times 100 \%$
- Tingkat *rate of return*

$$\text{rate of return} = \frac{\pi}{TR} \times 100 \%$$

Apabila  $\pi \geq 0$  merupakan *go project* dan apabila tingkat keuntungan atau *rate of return* lebih besar daripada MARR (*Minimum Attractive Rate of Return*) juga merupakan proyek yang bersifat *feasible*.

- c. *Net Present Value* (NPV)

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{Bt.Ct}{(1+i)^t} \quad NPV \text{ positif} \rightarrow \text{go project}$$

di mana,

Bt adalah benefit tahun bersangkutan.

Ct cost tahun bersangkutan.

- 4. *Internal Rate of Return* (IRR), yaitu suatu tingkat *discount rate* di mana seluruh net *present value* apabila dijumlahkan sama dengan nol. Jadi, formulanya adalah:

$$IRR = \sum_{t=0}^n \frac{Bt \cdot Ct}{(1+i)^t} = 0$$

apabila  $IRR \geq STP \rightarrow$  go project STP adalah *social time preference* yang dalam kongkretnya kira-kira sama dengan MARR.

- 5. *Benefit Cost Ratio*, yang dapat dituliskan dengan formula

$$\frac{B \sum_{t=0}^n \frac{Bt}{(1+i)^t}}{C \sum_{t=0}^n \frac{Ct}{(1+i)^t}} \text{ apabila } \geq 1 \rightarrow \text{go project}$$

- 6. *Payback period*, dengan formula

$$\sum_i^n Bt \cdot Ct = Ko$$

di mana Ko adalah jumlah ongkos proyek atau ongkos mendirikan proyek. Apabila kriteria tersebut di atas digunakan bagi setiap usulan proyek maka setelah setiap usulan dinyatakan *feasible*, maka segala usulan tersebut kemudian dikumpulkan dan disatukan dalam suatu daftar usulan proyek. Oleh karena persediaan dana pada umumnya lebih kecil daripada jumlah yang diharapkan untuk membiayai semua proyek yang diusulkan maka terpaksa diadakan ranking. Alat untuk membantu penentuan ranking pada umumnya yang sering digunakan adalah:

1. *Incremental Benefit Cost Ratio*,
2. *Cost Effectiveness*,
3. B.C ratio yang paling besar, dan
4. IRR yang paling besar.

#### 4. Kelemahan PPBS

Meskipun PPBS merupakan suatu sistem yang efektif dalam penyusunan anggaran pembangunan, akan tetapi mengandung kelemahan-kelemahan, antara lain:

1. Dibutuhkan pembiayaan yang lebih besar hanya untuk *feasibility study*, penyusunan dan penyampaian usulan-usulan proyek, dan biaya untuk re-evaluasi, ranking, dan lain-lain.
2. Dibutuhkan tingkat administrasi yang memadai, sehingga bagi suatu negara yang sedang berkembang yang masih mengalami *soft state* dan *soft administration*, PPBS lebih merupakan suatu barang lux. Dalam arti masih merupakan pemborosan apabila dibandingkan dengan manfaat atau hasil yang diperoleh.
3. Membutuhkan peralatan dan pengetahuan yang relatif masih “mahal” termasuk komputer, *network planning*, dan lain-lain.

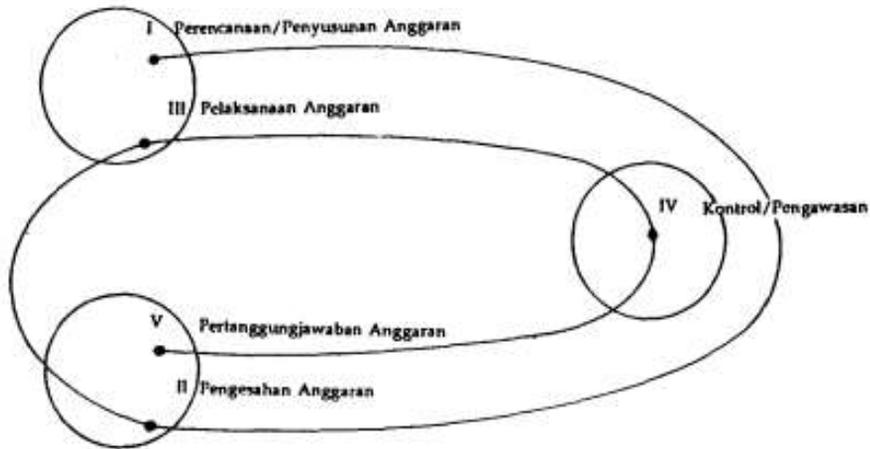
Bagi negara kita penggunaan PPBS secara terbatas terutama diperlukan untuk kepentingan “pendidikan” dan oleh karenanya hasilnya baru nampak setelah mengalami proses waktu jangka panjang.

#### 4. Siklus Anggaran Negara

Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terdiri atas lima tahap, yaitu:

- Tahap I : Perencanaan dan penyusunan anggaran negara.
- Tahap II : Pengesahan anggaran negara.
- Tahap III : Pelaksanaan anggaran negara.
- Tahap IV : Pengawasan/kontrol terhadap anggaran negara.
- Tahap V : Pertanggungjawaban anggaran negara.

Tahapan-tahapan tersebut di atas, digambarkan sebagai berikut:



Dengan demikian, telah diketahui adanya rangkaian kegiatan dan tahap pertama sampai dengan tahap kelima yang sambung-menyambung dan merupakan satu lingkaran yang berbentuk spiral.

Kegiatan tahap pertama dan tahap ketiga yang pegang peranan adalah pemerintah atau eksekutif, sedangkan tahap kedua dan kelima yang memegang peranan adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau legislatif, dan tahap yang keempat yaitu pengawasan atau kontrol yang pegang peranan adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BEPEKA).

Dengan demikian, kita mengetahui bahwa di dalam kegiatan keuangan negara, maka anggaran adalah menjadi soal yang sentral; dari 3 lembaga yang ikut memegang peranan di dalam hal ini, ialah:

- a. Pemerintah,
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan
- c. Badan Pemeriksa Keuangan (BEPEKA).

Pada umumnya, siklus demikian itu juga kita jumpai di negara-negara lain dan jangka waktu satu siklus adalah 3 atau 4 tahun. Misalnya APBN tahun 2005/2006 maka taliap pertaniannya dilakukan oleh pemerintah pada tahun 2004. Selama tahun 2004 yaitu sejak bulan April 2004 diadakan Perencanaan dan Penyusunan Anggaran dan berakhir pada akhir bulan Desember 2004 Kemudian tahap keduanya yaitu pada awal Januari sampai akhir Februari di mana Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pada waktu sekarang, DPR hanya diberi waktu 2 bulan untuk mengesahkan RAPBN; jadi akhir bulan Februari DPR telah menyetujui RAPBN. Jangka waktu 2 bulan ini sebenarnya dirasakan sangat kurang.

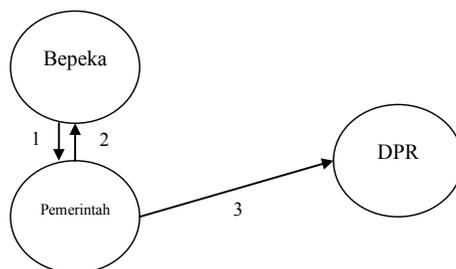
Tahap ketiga atau tahap pelaksanaan ini adalah sesuai dengan tahun anggaran kita, yaitu dari tanggal 1 April 2005 sampai 31 Maret 2006. Jadi, tahap ketiga ini jangka waktunya adalah persis satu tahun atau 12 bulan.

Kemudian tahap keempat adalah tahap pengawasan atau kontrol, yang dimaksud di sini ialah tahap pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap perhitungan anggaran. Hal ini dilakukan setelah anggaran ditutup, yaitu pada akhir Maret 2006 APBN ditutup, kemudian pemerintah menyusun perhitungan anggaran. Menurut ketentuan sekarang, dalam waktu satu tahun setelah anggaran ditutup, perhitungan anggaran harus telah selesai disusun dan kemudian diajukan oleh pemerintah kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk diteliti, diperiksa untuk kemudian disahkan. Dengan demikian maka tahap keempat ini jika lancar kira-kira akan dilakukan pada pertengahan tahun ini adalah tugas konstitusional dari BEPEKA. Dalam kenyataan sekarang, tahap keempat ini mengalami kelambatan, karena pemerintah tidak bisa menyelesaikan perhitungan anggaran tersebut dalam waktu satu tahun.

Kemudian yang terakhir, tahap kelima yaitu setelah perhitungan anggaran disahkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, maka pemerintah menyampaikan perhitungan ini pada DPR yaitu kira-kira akhir tahun 2007. Pembahasan perhitungan anggaran di DPR tidak menjadi masalah yang berat dan dapat diselesaikan dalam waktu 2 bulan.

Dengan disahkannya perhitungan anggaran menjadi Undang-undang Penetapan Perhitungan Anggaran pada akhir tahun 2007, maka selesailah siklus ini, yaitu siklus mengenai APBN tahun 2005/2006.

Gambar prosedur pengesahan perhitungan anggaran adalah sebagai berikut:



Dengan demikian kita mengetahui, bahwa siklus ini memakan waktu 3 atau 4 tahun. Pada waktu sekarang siklus ini nyatanya adalah lebih lama, ini disebabkan karena pemerintah dalam menyusun perhitungan anggaran ini mengalami kelambatan. Pemerintah tidak bisa menyelesaikannya dalam waktu satu tahun (semula 6 bulan), sehingga dengan demikian siklusnya juga melampaui jangka waktu yang tersebut di atas.

Dengan demikian, kita telah mengetahui gambaran secara global dari kegiatan-kegiatan dalam bidang keuangan negara dan kegiatan keuangan negara dapat dikembalikan kepada lima kegiatan besar itu, yaitu:

- a. Perencanaan,
- b. Pengesahan,
- c. Pelaksanaan,
- d. Pengawasan, dan
- e. Pertanggungjawaban keuangan.

Hal-hal tersebut di atas merupakan kegiatan yang pokok yang ada di dalam bidang keuangan negara. Untuk selanjutnya akan diuraikan satu per satu dari tahapan kegiatan yang dimaksud.

## **TAHAP I : PERENCANAAN DAN PENYUSUNAN ANGGARAN**

Tahap pertama, yaitu tahap perencanaan dan penyusunan anggaran.

Pertama-tama yang perlu diuraikan ialah mengenai siapa yang memegang peranan di dalam tahap ini.

Anggaran negara kita yang dikenal dengan nama APBN terdiri atas Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan. Sebenarnya anggaran yang lengkap terdiri atas 4 komponen yaitu :

- a. Anggaran Rutin,
- b. Anggaran Pembangunan,
- c. Anggaran Kredit, dan
- d. Anggaran Devisa

Dari empat komponen anggaran ini yang ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang sekarang ini hanya dua komponen saja, yaitu: (a) anggaran rutin dan (b) anggaran pembangunan, yang kita kenal sekarang ini dengan nama Undang-undang APBN. Mengenai komponen ke-3 dan komponen ke-4, yaitu

anggaran kredit dan anggaran devisa sejak reformasi ditetapkan dengan undang-undang.

Dalam perencanaan anggaran rutin yang pegang peranan adalah menteri keuangan dengan aparatnya Direktorat Jenderal Anggaran, sedangkan mengenai perencanaan anggaran pembangunan yang pegang peranan adalah Ketua BAPPENAS. Mengenai anggaran kredit dan anggaran devisa yang sekarang merupakan prognosa, perencanaannya adalah di tangan Gubernur Bank Indonesia.

Sekarang setelah diketahui orang-orang yang merencanakan, maka perlu juga mengetahui cara perencanaan. Di dalam kegiatan anggaran, perencanaan ini memegang peranan yang penting sekali, karena seluruh kegiatan negara, seluruh kegiatan pemerintah harus tercakup di dalam anggaran negara, di dalam APBN. Oleh karena itu anggaran negara harus direncanakan sebaik-baiknya. Perencanaan yang baik akan menjamin suksesnya pelaksanaan. Mengenai perencanaan anggaran bisa menempuh tiga cara, yaitu:

1. Sistem dari bawah ke atas atau sistem dari kecil ke besar (bottom up);
2. Sistem dari atas ke bawah atau juga dari besar ke kecil (top down);
3. Sistem gabungan 1 dan 2.

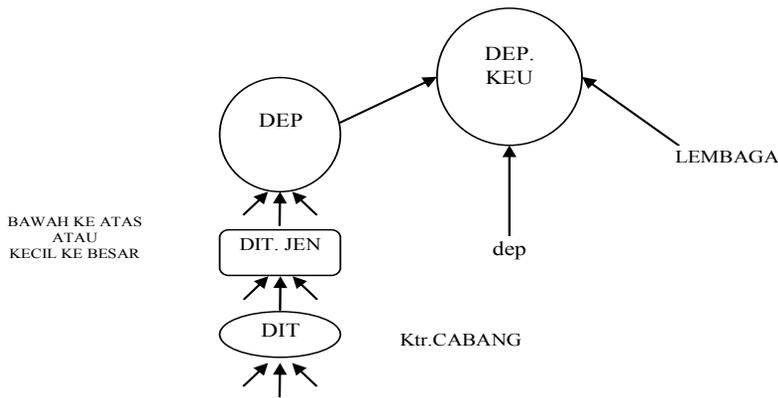
Berikut ini akan diuraikan apa yang dimaksud dengan tiga sistem tersebut:

#### 1. **Sistem I**

Kalau kita menganut penyusunan anggaran menurut sistem ke-1, yaitu dari bawah ke atas, maka kita harus meminta sumbangan angka-angka anggaran atau usul-usul anggaran dan kantor-kantor cabang pemerintahan di seluruh Indonesia. Dari kantor-kantor dan unit-unit yang terkecil di mana ada kegiatan pemerintah, ada kegiatan keuangan, maka kita minta angka-angka anggarannya atau lebih dikenal dengan nama sumbangan anggaran. Kantor-kantor cabang ini kemudian mengajukan angka-angka anggarannya kepada kantor-kantor pusatnya, lazimnya kepada direktorat-direktorat atau unit-unit yang setingkat.

Kemudian direktorat-direktorat menyampaikan sumbangan anggarannya kepada unit yang lebih tinggi, yaitu direktorat jenderal, kemudian semua direktorat jenderal atau unit yang setingkat dalam satu departemen menyampaikan kepada menterinya masing-masing, sehingga dengan demikian dapat disusun rancangan anggaran satu departemen.

Kemudian para menteri dan departemen-departemen menyampaikan rancangannya masing-masing dan juga para ketua lembaga tinggi negara menyampaikan rancangannya masing-masing kepada menteri keuangan untuk dapat disusun rancangan anggaran nasional, yang dikenal dengan nama Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Jelaslah bahwa menteri keuanganlah yang akhirnya merencanakan dan menyusun anggaran secara nasional. Sistem ke-1 tersebut juga disebut sistem kecil ke besar, karena semula jumlah anggarannya dari bawah kecil dan makin ke atas jumlahnya makin besar. Gambarnya adalah sebagai berikut:

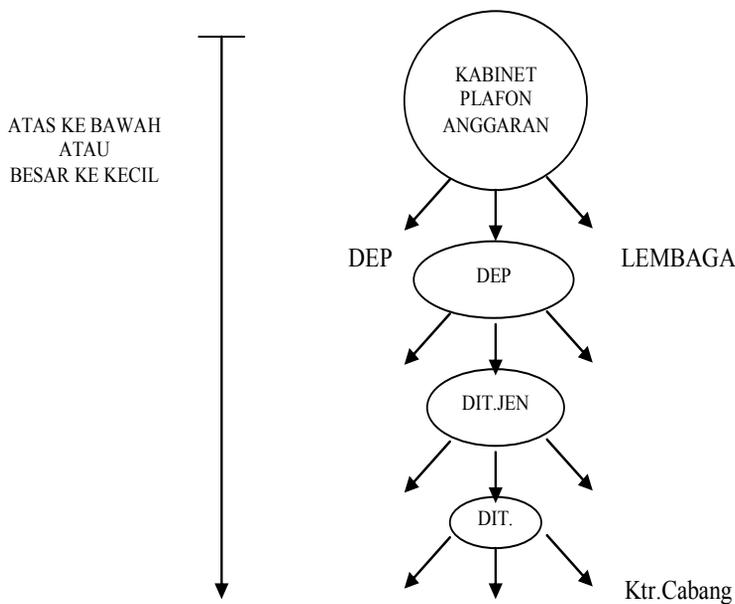


2. Sistem II

Sistem ke-2 ini adalah lawannya atau sebaliknya dari sistem ke-1. Dalam penyusunan anggaran menurut sistem ke-2, maka pemerintah dalam hal ini kabinet menetapkan suatu jumlah tertentu yang disebut plafon anggaran. Sudah jelas, bahwa dalam hal ini yang memegang peranan adalah menteri keuangan. Setelah plafon anggaran ini ditetapkan, kemudian plafon ini dibagi-bagikan, di-alokeer kepada departemen-departemen/ lembaga-lembaga tinggi negara, sehingga dengan demikian tiap departemen/lembaga mendapatkan plafon anggarannya masing-masing dan dengan demikian menteri yang menjadi kepala departemen atau ketua lembaga itu kemudian membagikan plafon anggarannya ke unit-unit bawahannya, yaitu kepada direktorat jenderal-direktorat jenderal atau unit yang setingkat yang ada di bawahnya. Kemudian direktur jenderal setelah mendapat alokasi anggaran

membagikan lebih lanjut kepada unit-unit, yaitu direktorat-direktorat yang ada di bawahnya dan kemudian direktur membagikan kepada kantor-kantor cabang di seluruh tanah air, bahkan di negara-negara lain di mana kita mempunyai kantor perwakilan RI.

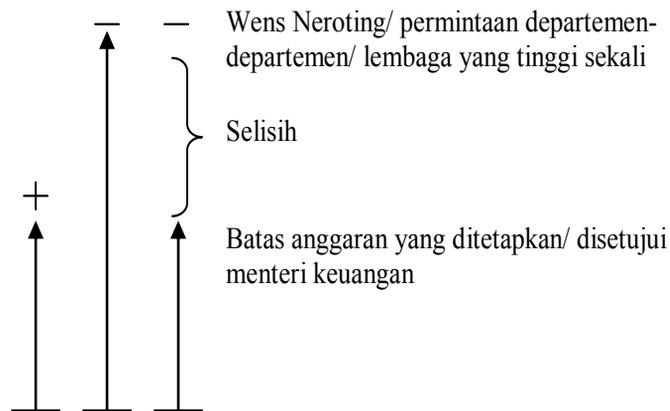
Demikianlah perencanaan menurut sistem ke-2. Sistem ke-2 tersebut juga disebut sistem besar ke kecil karena jumlahnya di eselon atasan sangat besar dan makin ke bawah jumlahnya makin kecil. Gambarnya adalah sebagai berikut:



Baik sistem ke-1 maupun sistem ke-2 mempunyai kebaikan dan kelemahannya, mempunyai voor en nedelen, mempunyai untung ruginya. Hal ini perlu kita ketahui.

**a. Kebaikan dan kelemahan dari Sistem I**

Sistem ini mempunyai kebaikan, yaitu jika jumlah yang diminta itu sesuai dengan apa yang disetujui, maka akan memudahkan pelaksanaannya. Tetapi di dalam kenyataannya, menurut praktik tidak pernah demikian. Sistem ke-1 menghasilkan apa yang disebut *Wens Begroting*. Lihat gambar berikut :



*Wens Begroting* adalah satu anggaran angan-angan saja atau anggaran harapan saja yang biasanya tidak bisa disetujui oleh menteri keuangan. Biasanya menteri keuangan dalam menghadapi *Wens Begroting* ini akan mengurangi permintaan-permintaan dan departemen-departemen/lembaga-lembaga itu, mengingat sumber pendapatan anggaran adalah langka/terbatas.

Sistem ke-1 ini biasanya menimbulkan suatu konflik; konflik di satu pihak menteri keuangan yang menekan jumlah-jumlah kredit anggaran dan di lain pihak menteri-menteri lain dan ketua-ketua lembaga negara yang meminta anggaran, biasanya mengajukan rancangan anggaran setinggi-tingginya. Gejala konflik demikian adalah universal; juga terjadi di negara-negara lain. Penyusunan anggaran menurut sistem ke-1, maka akhirnya timbul konflik di satu pihak menteri keuangan atau aparat menteri keuangan dengan menteri-menteri teknis lainnya *cq.* pejabat-pejabat bawahannya. Dalam sistem ini timbul tawar-menawar yang bisa bertele-tele mengenai besarnya sesuatu kredit anggaran dan kata sepakat sulit dicapai.

Sistem ke-1 juga mempunyai kelemahan, ialah bahwa untuk menyusun anggaran memerlukan waktu yang lama, memakan waktu yang banyak, karena dari seluruh pelosok tanah air/dunia angka-angka harus dikirimkan ke Jakarta, melalui saluran hierarki dan birokrasi yang lazim.

**b. Kebaikan dan Kelemahan dan Sistem II**

Sistem ke-2 ini mempunyai kebaikan, yaitu bahwa penyusunan anggaran bisa lebih cepat dilaksanakan. Kabinet menetapkan plafon anggaran misalnya sekian milyar atau sekarang sekian trilyun, jumlah ini dibagi-bagikan kepada departemen-departemen/lembaga-lembaga. Misalnya, Departemen Pertanian mendapat sekian milyar, Departemen PU mendapat sekian, Departemen Agama sekian, Lembaga Tertinggi MPR mendapat sekian, DPR mendapat sekian, dan seterusnya. Kemudian tiap menteri membagikan jumlah tersebut kepada dirjen-dirjen yang ada di bawahnya dan selanjutnya kepada direktorat-direktorat. Dengan demikian, direktur yang telah mendapat alokasi anggaran bisa membagikannya kepada unit-unit bawahannya yang berada di seluruh pelosok tanah air.

Sistem ke-2 ini adalah lebih cepat daripada sistem ke-1. Hanya ada kelemahannya, yaitu sistem ke-2 ini tidak bisa diterapkan kalau pemerintah belum mempunyai pengalaman. Untuk itu harus ada pengalaman. Tanpa pengalaman kita tidak bisa menerapkan sistem ke-2 ini.

**3. Sistem III**

Sekarang tentu timbul pertanyaan dibenak para pembaca, yaitu di dalam menyusun APBN, kita menganut cara yang mana? Apakah sistem ke-1 atau sistem ke-2, atau sistem ke-3 yaitu gabungan.

Dalam menyusun APBN yang sekarang maka pemerintah condong menganut sistem ke-2 yaitu pemerintah menetapkan plafon anggaran dan membagikan kepada departemen-departemen. Di dalam perencanaan anggaran pembangunan ini kelihatan menonjol sekali, bahwa angka-angka anggaran itu sudah ada di dalam pikiran para perencana pemerintah pusat i.c. BAPPENAS/MENKEU. Tetapi meskipun demikian sistem ke-1 juga tidak diabaikan oleh pemerintah, karena pemerintah ternyata juga masih meminta usulan-usulan anggaran dari bawahannya yang kita kenal sekarang dengan nama Daftar Usulan Kegiatan (DUK) dan Daftar Usulan Proyek (DUP), di mana DUK ini merupakan usulan rencana dan anggaran rutin dan DUP adalah usulan rencana dan anggaran pembangunan. Dari dua usulan rencana anggaran ini kelak akan disusun suatu RAPBN

yang kemudian menjadi APBN. Dengan demikian, masih bisa dikatakan bahwa usulan-usulan bawahan masih diperhatikan oleh pemerintah, jadi tidak mutlak mendikte. Dengan demikian kita menarik kesimpulan bahwa pemerintah menganut sistem ke-3, yaitu sistem gabungan.

Masih dalam tahap ke-1 yaitu perencanaan, maka perlu diketahui kaitannya (perencanaan anggaran) dengan *Planning Programming and Budgeting System* (PPBS).

PPBS

- P = *Planning* : Rencana jangka lama/panjang = 25 tahun
- P = *Programming* : Rencana jangka menengah = 5 tahun (Repelita)
- B = *Budgeting* : Rencana jangka pendek = 1 tahun (APBN)
- S = *System* : Sistem (cara)

Di dalam merencanakan anggaran tahunan harus memperhatikan rencana-rencana yang lebih tinggi kedudukannya. Artinya, bahwa menyusun anggaran itu harus sesuai/memperhatikan apa yang sudah direncanakan di dalam rencana jangka panjang yang dikenal dengan “P” yang pertama dan PPBS, yaitu *Planning*. Yang dimaksud dengan *Planning* ialah rencana jangka lama, yaitu satu generasi (20 atau 25 tahun). “P” yang kedua adalah *Programming*, yaitu perencanaan dalam jangka menengah (5 tahun), yang sekarang dikenal dengan nama Rencana .Pembangunan Lima Tahun (RIPELITA). Dalam *Programming* ini sudah ditentukan program-program apa yang akan dilakukan dalam kurun waktu 5 tahun mendatang. Sudah tentu sifat *Programming* ini lebih terperinci dan lebih jelas daripada *Planning* yang masih bersifat garis-garis besar saja. “B” adalah *Budgeting*, adalah perencanaan jangka pendek, yaitu 1 tahun. Jadi apa-apa yang akan dilakukan dalam waktu 1 tahun tersebut merupakan rencana operasional tahunan, yang dikenal dengan APBN.

Dengan demikian dalam PPBS, di mana *Budgeting* tidak boleh bertentangan dengan *Programming*-nya dan *Planning*-nya, jadi harus sinkron dan harmonis.

Dengan adanya perencanaan anggaran menurut sistem PPBS ini, maka akan terjadi kontinuitas daripada pelaksanaan sesuatu kegiatan atau proyek. Pelaksanaan sesuatu proyek atau kegiatan ada kontinuitas karena terikat kepada disiplin PPBS tersebut. Meskipun misalnya, pemerintah diganti, atau menteri-nya diganti, tetapi pelaksanaan daripada suatu tugas

pada prinsipnya tidak akan diubah, karena terikat kepada adanya disiplin rencana jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang tersebut. Jadi, dalam PPBS tidak ada tindakan-tindakan yang emosional dan tidak ada tempat untuk rencana pribadi dari pejabat, semuanya berdasarkan rencana yang telah disahkan oleh lembaga-lembaga yang berwenang. Ini perlu diperhatikan dalam perencanaan anggaran dalam rangka PPBS yang kita anut sekarang ini.

Dalam membuat rencana-rencana anggaran tersebut, sudah tentu harus ada ketepatan dan persamaan waktu pada departemen-departemen dan lembaga-lembaga negara. Untuk mencapai hal tersebut, maka menteri keuangan dalam hal ini Direktorat Jenderal Anggaran tiap tahun memberikan pedoman-pedoman pada departemen-departemen dan lembaga-lembaga negara mengenai penyusunan anggaran ini. Di situ juga dicantumkan jadwalnya, yang disebut *Budget Calender*, yaitu jadwal kapan rancangan-rancangan naskah anggaran tersebut harus disampaikan kepada menteri keuangan, sehingga dengan demikian semua bisa siap tepat pada waktunya.

Di dalam penyusunan/perencanaan anggaran sering timbul selisih atau konflik; dan biasanya sebagaimana telah diuraikan di muka, konfliknya ini terjadi antara menteri keuangan dengan menteri-menteri lainnya dan biasanya mengenai jumlah kredit dari anggaran suatu departemen/lembaga.

Jika terjadi konflik demikian, maka akan diselesaikan oleh suatu panitia *ad hoc* anggaran. Kabinet akan membentuk panitia *ad hoc* anggaran yang akan menyelesaikan konflik demikian itu. Sudah tentu para anggota-anggotanya adalah para menteri dan biasanya diambil dari menteri-menteri yang departemennya besar.

Sebelum RAPBN diajukan ke DPR, maka di antara para menteri sendiri atau di tingkat kabinet sendiri harus telah ada kesepakatan, ada kecocokan pendapat mengenai RAPBN.

Kesulitan-kesulitan intern atau antardepartemen mengenai kredit-kredit anggaran belanja harus telah dapat teratasi. Biasanya *finishing touch* ini diadakan dalam sidang kabinet pada akhir bulan Desember untuk mencapai konsensus.

## TAHAP 2 : PENGESAHAN ANGGARAN

Setelah tahap ke-1 selesai, kemudian memasuki tahap ke-2 dari *Budget Cycle*, yaitu mengenai pengesahan RAPBN di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pertama-tama perlu dikemukakan di sini lebih dulu, mengenai waktunya. Kapan pemerintah diwajibkan mengajukan RUU APBN kepada DPR. Hal ini penting sekali karena kalau tidak disebut waktunya maka biasanya pengajuan RAPBN ini terlambat. Dalam zaman Orde Lama dulu ada undang-undang yang mengatur soal waktu pengajuan RAPBN; yaitu Undang-undang Nomor 24 Tahun 1957 yang dikenal dengan Undang-undang Suwono Cs. Undang-undang ini sebenarnya adalah reaksi daripada keadaan yang tidak baik pada waktu itu, yaitu di mana pemerintah selalu terlambat dalam menyampaikan RAPBN ke DPR. Pada zaman Orde Lama sering terjadi bahwa tahun anggarannya sudah mulai, sedang pemerintah belum menyampaikan RAPBN yang bersangkutan ke DPR. Kebiasaan demikian itu sebenarnya menyalahi Undang-undang Dasar. Oleh karena itu, pada waktu itu parlemen mengambil inisiatif untuk menertibkan kelalaian pemerintah tersebut. Jadi, Undang-undang Nomor 24 Tahun 1957, juga disebut Undang-undang Usul inisiatif DPR (pada waktu itu yang mengusulkan adalah anggota DPR yang namanya Suwono dan kawan-kawannya) adalah merupakan koreksi terhadap pemerintah.

Karena pada tahun 1957 kita masih menganut tahun anggaran menurut tahun taqwin, tahun kalender, yaitu 1 Januari sampai dengan 31 Desember, maka di dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1957 mengenai waktu penyampaian RAPBN ini ditetapkan tanggal 17 Agustus. Jadi pada tahun anggaran yang lama, selambat-lambatnya tanggal 17 Agustus, pemerintah diwajibkan menyampaikan RAPBN kepada DPR. Dengan demikian, maka pada waktu itu ada waktu 4 atau 5 bulan untuk membahas RAPBN tersebut di DPR. Untuk itu maka DPR juga harus diberi waktu yang cukup untuk dapat menggunakan Hak Budget-nya dengan baik. Sekarang dengan adanya perubahan tahun anggaran, yaitu 1 April sampai dengan 31 Maret tahun berikutnya sejak tahun 1969, di mana sejak dimulai Repelita 1, maka ketentuan tanggal 17 Agustus dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1957 tersebut tidak sesuai lagi.

Oleh karena itu, maka pemerintah pada tahun 1968 telah memberikan janji kepada DPR, bahwa RUU APBN selanjutnya akan diajukan kepada DPR pada tiap awal Januari. Dengan demikian, untuk DPR masih ada waktu 2 atau 3 bulan untuk membahas RAPBN tersebut, karena anggaran negara akan mulai berlaku pada tanggal 1 April.

Selama hampir 20 tahun ini pemerintah telah mentaati janji tersebut dan pada tiap awal bulan Januari Presiden menyampaikan RAPBN kepada DPR. Dengan demikian, tumbuh hukum kebiasaan mengenai waktu penyampaian RAPBN ke DPR dan pemerintah tidak memandang perlu untuk mengubah ketentuan dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1957 tersebut.

Mengingat pentingnya anggaran negara, maka presiden sendiri yang menyampaikan RAPBN dan Nota Keuangan kepada DPR sebagaimana dikemukakan di atas hal ini tumbuh menjadi tradisi dari pemerintahan kita.

Di dalam sidang Komisi APBN DPR ini RAPBN dibahas dan biasanya dalam rapat-rapat kerjanya dihadiri *counterpart* dan pemerintah oleh menteri keuangan; pertanyaan-pertanyaan diajukan kepada pemerintah i.c. menteri keuangan untuk kemudian diberikan jawaban. Dalam masa-masa demikian maka menteri keuangan dengan stafnya sangat sibuk untuk menjawab nota-nota DPR. Kemudian setelah Komisi APBN membahas RAPBN tersebut, kemudian diadakan pembahasan oleh komisi-komisi lainnya yang ada di DPR.

Tiap komisi mengadakan pembahasan secara khusus dari beberapa bagian anggaran, misalnya anggaran dan Departemen Keuangan dan Departemen Perdagangan akan dibahas oleh Komisi VII DPR, anggaran dan Departemen HANKAM dan Departemen Luar Negeri akan dibahas oleh Komisi I DPR, dan lain-lainnya. Satu komisi membidangi beberapa departemen atau lembaga. Kemudian yang terakhir, RAPBN dibicarakan dalam sidang pleno DPR. Di dalam sidang pleno ini yang memberikan pendapat ialah wakil-wakil dari fraksi yang ada di DPR dan di dalam sidang ini RAPBN akan ditentukan, dan kemungkinan ada tiga, yaitu:

1. Disetujui,
2. Ditolak, dan
3. Disetujui dengan perubahan-perubahan (Amandemen).

Berhubung dengan itu perlu diketahui masalah-masalah apa yang timbul dalam kasus-kasus tersebut.

Yang pertama, yaitu jika anggaran disetujui, maka tidak ada persoalan. Persetujuan DPR ini dinyatakan dalam sidang pleno terakhir di mana fraksi-fraksi yang ada di DPR menyatakan pendapat akhirnya atau yang lebih dikenal dengan memberikan *Stemmotivering*-nya. Rancangan Undang-Undang APBN ini kemudian dikembalikan kepada pemerintah untuk disahkan dengan ditandatangani oleh presiden dan diundangkan di dalam Lembaran Negara.

Yang kedua, yaitu kalau RAPBN ditolak oleh DPR, maka ini menjadi persoalan; yaitu pertama-tama perlu kita ketahui sistem pemerintahan apa yang kita anut. Kalau kita menganut sistem kabinet parlementer (kita anut sejak tahun 1950 sampai tahun 1959), maka kalau RAPBN ditolak DPR, itu berarti kabinetnya bubar atau kalau yang ditolak itu hanya bagian anggaran atau hanya anggaran departemen tertentu, maka menteri yang bersangkutan yang harus mundur/berhenti. Terjadinya krisis kabinet atau pemberhentian menteri demikian adalah konsekuensi daripada sistem kabinet parlementer.

Kalau kita menganut sistem kabinet presidentil seperti yang kita anut sejak tahun 1959 sampai sekarang, jika RAPBN ditolak oleh DPR maka pemerintah tidak bubar, dan pemerintah menjalankan kebijaksanaannya menurut anggaran tahun yang lalu, sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Ini merupakan ketentuan di dalam Undang-undang Dasar. Sudah tentu dalam kasus demikian, pemerintah akan mengusahakan mengajukan RAPBN yang baru sampai akhirnya disetujui oleh DPR. Pengalaman selama Orde Baru, RAPBN belum pernah ditolak oleh DPR.

Di dalam riwayat Republik Indonesia, yang pernah mengalami konflik anggaran pada tahun 1960, yaitu masih di dalam Orde Lama dalam masa peralihan dan kabinet parlementer ke kabinet presidentil, mengalami konflik antara parlemen dengan pemerintah. Pada waktu itu parlemen tidak menyetujui atau menolak RAPBN, mestinya kabinet (yang pada waktu itu masih kabinet parlementer) harus bubar, tetapi pada waktu itu presiden selaku kepala negara menggunakan hak prerogatifnya untuk mempertahankan kabinet dan dengan demikian membubarkan DPR. Jadi

DPR dibubarkan pada tahun 1960 ialah karena soal anggaran negara. Ini adalah satu-satunya contoh di negara Republik Indonesia mengenai konflik antara panemen dengan kabinet mengenai soal anggaran, setelah itu tidak ada konflik politik mengenai anggaran lagi.

Selanjutnya, bagaimana kalau RAPBN diubah atau diadakan amandemen. Amandemen di sini dapat mempunyai tiga arti, yaitu:

1. Amandemen dalam Arti Menaikkan atau Menambah  
Dalam mengadakan penambahan, DPR bisa menaikkan atau menambah jumlah anggaran; jadi amandemen dalam arti menaikkan, menambah, misalnya kalau pemerintah mengusulkan untuk anggaran pendidikan Rp 100 milyar, DPR atau parlemen menganggap jumlah tersebut terlalu sedikit/kurang, karena pendidikan dianggap penting maka perlu ditambah. Dengan demikian DPR menaikkan jumlah tersebut dari Rp 100 milyar menjadi Rp 150 milyar.
2. Amandemen dalam Arti Dikurangi  
Jumlah anggaran yang diusulkan pemerintah dikurangi oleh DPR, misalnya untuk suatu pos Hankam, pemerintah mengusulkan Rp 100 milyar untuk pembelian alat-alat perang, kemudian DPR mengurangi menjadi Rp 50 milyar. Jadi ini adalah Amandemen dalam arti mengurangi.
3. Amandemen dalam Arti Menghapuskan  
DPR menghapuskan (anggaran tertentu) apa yang diusulkan oleh Pemerintah, misalnya pemerintah mengusulkan biaya untuk proyek ke bulan Rp100 milyar karena DPR menganggap bahwa dalam keadaan ekonomi yang sekarang ini Indonesia tidak perlu mengeluarkan uang begitu banyak untuk proyek demikian, maka kredit anggaran belanja tersebut dicoret/dihapuskan oleh DPR. Jadi diamendir dalam arti dihapus. Jadi pemerintah tidak mendapat persetujuan kredit untuk proyek ke bulan tersebut.

Dalam praktik (politik anggaran berimbang), maka sulitlah untuk mengadakan amandemen, karena mengubah satu pos akibatnya juga harus mengubah pos yang lain. Berhubung dengan waktu pengesahan RAPBN di DPR relatif sangat pendek, yaitu 2 atau 3 bulan maka praktik dalam waktu tersebut tidak mungkin diadakan perubahan yang prinsip.

Dalam membahas RAPBN ini, DPR diberikan kebebasan-kebebasan yang luas, sayang waktunya terlalu pendek, yaitu kurang dari dua bulan. Kebebasan-kebebasan itu ialah hak-hak parlementer yang lazim, yang kita kenal dengan:

- a. Hak Tanya atau dulu *vraagrecht*; yaitu DPR dapat mengajukan pertanyaan-pertanyaan baik secara lisan maupun secara tertulis kepada pemerintah, mengenai sesuatu hal;
- b. Hak Angket; yaitu DPR dapat mengadakan penyelidikan mengenai sesuatu tindakan pemerintah;
- c. Hak Interplasi. Hak Interplasi ini di dalam sistem kabinet presidentil isinya adalah meminta keterangan dari pemerintah. Kalau di dalam sistem kabinet parlementer, Hak Interplasi ialah meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah. Kalau jawaban pemerintah tidak memuaskan, maka dapat kemudian berkembang menjadi hak keempat, yaitu Mosi;
- d. Hak Mosi; kemungkinannya ialah mosi tidak percaya atau mosi percaya. Dalam sistem kabinet parlementer kalau DPR memberikan mosi tidak percaya, maka berarti kabinet harus bubar atau perdana menteri yang bersangkutan harus mundur.
- e. Hak Amandemen. Hak Amandemen sudah diuraikan di muka; yaitu untuk mengubah Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh pemerintah.
- f. Hak Budget. Hak Budget ini adalah hak konstitusional dari DPR dan ini dimuat dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Hak ini isinya yaitu menyetujui RAPBN yang diajukan oleh pemerintah. Hak budget ini merupakan hak yang terpenting dan kewajiban yang utama dari DPR.

Selain hak-hak tersebut, DPR untuk mendapatkan keterangan/data informasi selengkap-lengkapnyanya, lazim juga mengadakan *hearing* dan *public hearing*. *Hearing*, bila yang didengar pendapatnya adalah pejabat pemerintah, selain menteri, misalnya dirjen *Public hearing*, bila yang didengar pendapatnya adalah dari umum, misalnya PWI, pengurus koperasi, usahawan, dan sebagainya.

Anggaran negara ini meskipun disusun oleh pemerintah, tetapi pada akhirnya anggaran negara harus disahkan, sehingga merupakan keputusan dan politisi (*political decision*). Hal ini perlu kita

sadari. Di dalam penyusunannya memang dilakukan para ahli, tetapi dalam keputusannya yang terakhir adalah di tangan politisi.

Dalam periode pengesahan ini, bagi para menteri dan khususnya menteri keuangan merupakan masa yang prihatin, berat; lebih-lebih kalau kita menganut sistem kabinet parlementer; sebab mungkin kabinet atau seorang menteri dapat jatuh karena RAPBN-nya tidak disetujui oleh parlemen. Dalam sistem kabinet parlementer relatif lebih sulit untuk mendapatkan persetujuan anggaran negara dari DPR.

Kalau kita mengikuti koran-koran mengenai pembicaraan RAPBN di luar negeri, maka hak tersebut sering dipakai oleh parlemen sebagai alat untuk menjatuhkan kabinet atau menteri yang berkuasa, tetapi dalam hal yang demikian kepala negara dapat menggunakan hak prerogatifnya, yaitu untuk mempertahankan kabinet dan dengan demikian membubarkan DPR. Sudah tentu hal itu harus diikuti dengan pemilihan umum.

### **TAHAP 3 PELAKSANAAN ANGGARAN**

Setelah tahap ke-2 yaitu tahap pengesahan dilampai, maka sekarang memasuki tahap ke-3 dari siklus anggaran (*budget cycle*), yaitu pelaksanaan APBN. Perlu dikemukakan di sini bahwa setelah RAPBN disetujui oleh DPR maka APBN itu kemudian ditandatangani oleh presiden, dan diundangkan di dalam lembaran Negara.

Mengenai pengundangan sekarang ini, yang mengundang adalah menteri/sekretaris negara, kalau pada masa kabinet parlementer maka menteri kehakimanlah yang mengundang semua undang-undang.

Di dalam sistem kabinet presidentil sekarang ini Undang-undang APBN hanya terdiri atas satu undang-undang saja, yaitu Undang-undang APBN, tidak seperti zaman Orde Lama di mana kita masih menganut sistem kabinet parlementer, kita mengenal untuk tiap departemen dan tiap perusahaan ada satu undang-undang anggaran tersendiri.

Setelah APBN diundangkan, maka kewajiban pemerintah adalah untuk memerinci, yaitu Kredit Anggaran Belanja yang dianut di dalam Undang-undang APBN khususnya yang dimuat dalam Pasal 2 *Indonesische*

*Camptabiliteits Wet* (ICW) dan juga di dalam Pasal 2 Undang-undang APBN dan Keppres Pedoman Pelaksanaan APBN yang bersangkutan.

Di dalam Pasal 2 itu disebutkan, bahwa pemerintah harus memerintah lebih lanjut pengeluaran-pengeluaran yang telah ditetapkan dengan UU APBN. Pada zaman kolonial perincian anggaran ditetapkan *splitsings-besluiten* dari gubernur jenderal. Klasifikasi anggaran yang lama merupakan kesatuan organik, tetapi sekarang anggaran kita telah diubah dari klasifikasi anggaran organik menjadi klasifikasi anggaran fungsional yang diperinci lebih lanjut dalam program-program. Anggaran belanja negara dalam undang-undang ditetapkan sampai jumlah subsektor. Perincian subsektor ke bawah ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Seperti diuraikan di muka, maka tiap tahun presiden menetapkan Keppres Perincian Anggaran Rutin dan Perincian Anggaran Pembangunan, baru setelah adanya Keppres, maka departemen-departemen/lembaga-lembaga dapat mengadakan pelaksanaan anggaran. Disayangkan, bahwa penetapan Keppres-keppres Perincian Anggaran Rutin dari Pembangunan itu pada waktu sekarang sangat terlambat, hingga pengesahan DIK/DIP lazim mendahuluinya.

Dalam tahap ke-3 ini yang perlu dibahas adalah pelaksanaannya, yaitu pejabat-pejabat yang mempunyai tugas melaksanakan anggaran. Para pelaksana di dalam tahap ke-3 ini terdiri atas banyak pejabat dan pejabat-pejabat ini dapat kita golongkan menjadi 2 golongan besar, yaitu:

- a. Pejabat-pejabat yang melakukan pengurusan umum atau administratif; dan ini dibagi menjadi 2, yaitu:
  1. Otorisator, dan
  2. Ordonator.
- b. Pejabat-pejabat yang melakukan pengurusan khusus atau kebendaharaan, adalah orang-orang yang kita kenal sehari-hari dengan nama bendaharawan atau dulu disebut *Corn ptabele*.

Ketentuan di dalam Undang-undang ICW Pasal 78 menentukan, bahwa seorang Bendaharawan tidak boleh sekaligus merangkap menjadi Otonasator atau Ordonator. Ketentuan di dalam Undang-undang ICW tersebut dimaksudkan agar uang negara tidak mudah diselewengkan; 3 fungsi tersebut harus terpisah dan tidak boleh dalam satu tangan.

1. Otorisator

Yang menjabat otorisator adalah menteri yang menjadi kepala

departemen dan ketua lembaga tinggi negara, yang menguasai bagian anggaran. Menteri negara yang bukan kepala departemen adalah bukan otorisator. Otorisator wewenangnya ialah dapat melakukan tindakan-tindakan atau mengadakan ikatan-ikatan yang mempunyai akibat pembayaran dan dengan demikian ia dapat membebani kredit anggaran belanja. Otorisator tersebut mempunyai hak otorisator dan hak ini dilaksanakan dengan menerbitkan Surat Keputusan Otorisasi (SKO).

2. Ordonator

Ordonator ini hanya dijabat oleh seorang saja, yaitu menteri keuangan, dan wewenangnya adalah menerima dan menguji tagihan terhadap negara dan jika tagihan tersebut benar, maka dapat memberikan Surat Perintah Membayar Uang (SPMU) atau juga disebut mandat, dan wewenang ini sehari-hari di-delegeer oleh menteri keuangan kepada para kepala Kantor Perbendaharaan Negara (KPN) di seluruh Indonesia. Dengan demikian, kepala KPN wajib menguji tagihan-tagihan terhadap negara dan jika terbukti benar, maka ia memberikan perintah membayar dengan menerbitkan SPMU.

3. Bendaharawan atau *Comtabelle*

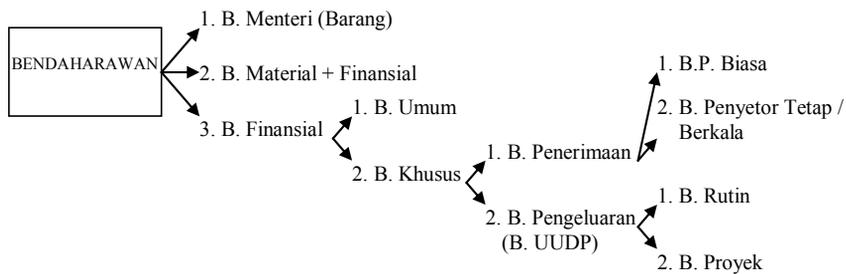
Bendaharawan adalah orang atau badan yang mengurus uang negara secara fisik. Bendaharawan ini jumlahnya banyak. Di seluruh Indonesia ada lebih kurang 18.000 orang bendaharawan yang terdiri atas bendaharawan rutin dan bendaharawan proyek.

Ketentuan mengenai bendaharawan ini dimuat di dalam Pasal 77 ICW, (S. 1925/448). Pasal 77 ICW isinya adalah sebagai berikut:

“Bendaharawan ialah orang atau badan (yang dimaksud adalah badan hukum) yang karena negara diberi tugas untuk menerima, menyimpan, menyerahkan atau membayarkan uang, kertas-kertas berharga atau barang-barang persediaan dan untuk itu ia harus membuat perhitungan kepada Badan Pemeriksa Keuangan”.

Rumusan bendaharawan demikian itu adalah authentiek, karena sudah ditentukan dalam Pasal 77 ICW. Oleh karena itu, kalau tidak memenuhi unsur-unsur tersebut maka bukan bendaharawan dalam arti Pasal 77 ICW. Pasal 77 ICW ini adalah penting sekali karena menegaskan siapa yang bertanggung jawab. Pasal ini selalu

disebut di dalam Surat Keputusan Otorisasi (SKO) baik mengenai rutin maupun pembangunan. Kelompok bendaharawan ada banyak macamnya. Berikut ini diberikan bagan dan adanya macam-macam bendaharawan.



Penjelasan ialah sebagai berikut: golongan bendaharawan dapat dibagi sebagai berikut:

- a. Bendaharawan yang mengurus barang, juga disebut bendaharawan barang atau bendaharawan materiel.
- b. Bendaharawan yang mengurus barang dan uang, disebut juga bendaharawan materiel dan bendaharawan finansiel.
- c. Bendaharawan yang mengurus uang, juga disebut bendaharawan uang atau bendaharawan finansiel.

Bendaharawan barang jumlahnya relatif kecil dan hanya terdapat pada beberapa departemen, yang mempunyai barang-barang persediaan, jadi bendaharawan materiel tidak mengurus barang-barang inventaris dan tidak mengurus barang-barang konsumtif (yang dipakai habis).

Sebagaimana diketahui barang-barang negara itu kita bagi menjadi tiga golongan, yaitu:

- a. Barang-barang inventaris (misalnya, meja, kursi, almari, mesin tik, mobil, dan sebagainya yang dalam operasi).
- b. Barang konsumtif, atau barang yang dipakai habis (misalnya, kertas, tinta, alat-alat tulis, dan sebagainya).
- c. Barang persediaan, atau barang gudang, dulu disebut *Voorraad*.

Barang-barang dari golongan ketiga inilah yang akan didistribusikan lebih lanjut ke unit-unit yang diurus oleh seorang yang disebut bendaharawan materiel atau bendaharawan barang. Ini hanya terdapat di departemen-departemen yang mempunyai

barang persediaan, karena mengadakan pembelian-pembelian yang dipusatkan misalnya di Departemen Hankam, di Departemen PU, Departemen Pertanian, dan Departemen Kesehatan (Depot Farmasi). Umumnya di departemen-departemen lain tidak terdapat bendaharawan materiel.

Yang dimaksud dengan bendaharawan umum ialah kas negara atau kantor-kantor yang melaksanakan tugas kas negara, misalnya Bank Indonesia, bank pemerintah, giro pos, dan perwakilan-perwakilan RI di luar negeri.

Bendaharawan finansiel terdiri dan:

- a. Bendaharawan umum, dan
- b. Bendaharawan khusus.

Bendaharawan khusus lebih lanjut dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Bendaharawan khusus untuk penerimaan atau dikenal dengan bendaharawan penerima, juga disebut penyetor tetap atau berkala, dulu disebut *vaste* atau *geregelde storter*.
- b. Bendaharawan pengeluaran, yaitu dikenal dengan bendaharawan UUDP. Dulu UUDP disebut gtgr (singkatan dan *gelden ter goede rekening*). Bendaharawan UUDP ini yang paling banyak jumlahnya, karena terdapat hampir tiap kantor/proyek.

Bendaharawan khusus penerimaan terdapat di departemen-departemen yang mempunyai penerimaan-penerimaan secara reguler, dan dari kelompok bendaharawan ini yang terpenting terdapat di Departemen Keuangan, yaitu para pejabat bea dan cukai yang harus memungut bea masuk, pajak ekspor dan cukai dari para importir, eksportir dan para wajib bayar cukai. Bendaharawan khusus penerimaan inilah yang harus menyetorkan secara periodik atau berkala apa yang telah diterimanya kepada kas negara. Makin besar penerimaannya, makin pendek waktu penyetorannya. Misalnya, di Kantor Bea dan Cukai yang sangat besar penerimaannya, bisa dikenakan wajib setor tiap hari atau tiap dua hari atau tiga hari menurut ketentuan yang telah ditetapkan oleh menteri keuangan. Di departemen lain juga terdapat bendaharawan penerimaan ini tetapi penerimaannya relatif tidak begitu besar.

Mengenai bendaharawan pengeluaran dapat dikemukakan di sini, bahwa bendaharawan ini hampir terdapat di setiap kantor atau proyek, kita kenal dengan nama bendaharawan UUDP. Jadi kelompok bendaharawan inilah yang secara fisik menguasai uang negara. Mereka ini yang mengurus uang negara secara fisik, yang menerima, menyimpan, dan membayarkan.

Dalam tahap ketiga *budget cycle* ini perlu dijelaskan tentang hierarki peraturan keuangan, yaitu tingkatan-tingkatan atau jenjang di dalam peraturan keuangan. Hal ini disebabkan karena di dalam tahap ketiga ini banyak sekali peraturan yang mengatur soal keuangan negara. Di dalam Lembaran Negara, peraturan mengenai pelaksanaan keuangan ini ialah yang paling banyak, jumlahnya ribuan. Oleh karena itu, kita perlu mengetahui tingkatan-tingkatan dan peraturan-peraturan keuangan yang banyak itu. Hierarkinya ialah sebagai berikut:

- a. Peraturan keuangan yang dasar; yaitu ketentuan-ketentuan keuangan yang dimuat di dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar tidak banyak mengatur soal itu, kita hanya mengenal satu pasal saja, yaitu Pasal 23.
- b. Peraturan keuangan yang pokok; yaitu yang dimuat di dalam Undang-undang Pokok Keuangan. Pada waktu sekarang ini ICW (*Indonesische Comptabiliteit Wet*) yang dimuat di dalam Staatblad 1925 Nor 448, masih merupakan Undang-undang Pokok / Keuangan kita. ICW ini masih selalu disebut-sebut di dalam surat keputusan mengenai soal keuangan, misalnya SKO dan sebagainya.
- c. Peraturan keuangan yang organik yang dimuat di dalam Undang-undang Organik, misalnya Undang-undang APBN. Undang-undang APBN ini pada hakikatnya adalah suatu pelaksanaan dari Undang-undang ICW dan juga Undang-Undang Dasar 1945.
- d. Peraturan pelaksanaan dan pemerintah; yaitu yang dimuat dalam peraturan pemerintah. Banyak sekali peraturan pemerintah yang diterbitkan oleh pemerintah untuk mengatur lebih lanjut sesuatu undang-undang; dan akhirnya,
- e. Peraturan dan eksekutif, yaitu dalam bentuk:

1. Keputusan presiden,
2. Keputusan menteri,
3. Keputusan dirjen,
4. Keputusan direktur, dan seterusnya sampai keputusan kepala pelaksana yang paling rendah.

Urutan sebagaimana tercantum di atas adalah urutan menurut pentingnya materi. Materi keuangan yang penting harus diatur di tingkat yang lebih atas. Maksudnya, agar ada kontinuitas, ada kelestarian mengenai peraturan keuangan tersebut dan jangan mudah diubah-ubah atau diganti. Kalau kita menghendaki suatu peraturan agar tidak mudah diganti, maka harus diberi bentuk peraturan yang tinggi tingkatannya. Dalam hierarki tersebut berlaku asas tertib hukum, yaitu bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Peraturan-peraturan keuangan itu jumlahnya banyak sekali, ribuan, karena tidak ada tindakan pemerintah atau kegiatan pemerintah yang tanpa biaya, semuanya memerlukan biaya, dan oleh karena itu semuanya perlu diatur. Sebagai contoh, untuk menghukum orang misalnya, yang kelihatan sepele itu juga memerlukan biaya, tanpa adanya biaya pemerintah tidak bisa melaksanakan hukuman mati yang telah dijatuhkan oleh hakim. Untuk menghukum orang itu diperlukan biaya, yaitu untuk membeli pelor atau honor bagi orang yang menembak dan sebagainya. Untuk ini harus ada anggaran belanjanya. Jadi dengan demikian kita mengetahui, bahwa untuk tiap kegiatan pemerintah itu diperlukan biaya dan untuk pelaksanaannya harus diatur, harus dibuat peraturan permainannya. Kita tidak boleh membayar menurut sekehendak hati kita sendiri, segala sesuatu harus menurut peraturan keuangan yang berlaku. Membayar gaji pegawai harus menurut peraturan gaji, misalnya PGPS dan sebagainya, biaya perjalanan dinas harus menurut peraturan penalaran dinas dan sebagainya.

Tahun anggaran sekarang ini ialah tahun anggaran yang dimulai pada tanggal 1 April dan berakhir pada tanggal 31 Maret tahun berikutnya. Sebelum tahun 1969 kita menganut tahun taqwin atau tahun kalender, yang dimulai pada tanggal 1 Januari dan berakhir

pada tanggal 31 Desember. Kita menganut tahun kalender sejak tahun 1950 sampai tahun 1969, dan sejak Repelita I pada tanggal 1 April 1969 dimulai dengan tahun anggaran baru ini, yaitu dengan adanya Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 yang mengubah Pasal 7 ICW. Perubahan tahun anggaran tersebut didasarkan atas kegiatan ekonomi rakyat di Indonesia yang dianggap penting, yaitu musim panen padi yang lazimnya dimulai pada bulan April; karena pada waktu Repelita I prioritas utama adalah dalam bidang pertanian, maka perubahan tahun anggaran tersebut dapat dimengerti.

Tahun anggaran dari beberapa negara perlu diketahui juga, karena ini tidak selalu sama dengan tahun anggaran Indonesia. Oleh karena itu, perlu mengadakan hubungan dan adakalanya mendapat bantuan (*Grant*) bilateral dari negara-negara lain. Biasanya bantuan demikian itu dikaitkan dengan tahun anggarannya masing-masing. Tahun anggaran di Amerika Serikat (USA), ialah mulai tanggal 1 Juli dan berakhir pada tanggal 30 Juni tahun berikutnya. Inggris menganut sistem tahun anggaran yang sama dengan Indonesia, yaitu mulai tanggal 1 April dan berakhir pada tanggal 31 Maret tahun berikutnya. Negeri Belanda menganut tahun taqwin, yaitu tanggal 1 Januari sampai tanggal 31 Desember. Di Jerman Barat, semula menganut sistem tahun anggaran seperti kita, yaitu April sampai akhir Maret, tetapi kemudian berubah, yaitu menganut sistem tahun kalender atau tahun taqwin. Kebanyakan negara, menganut tahun anggaran menurut tahun kalender.

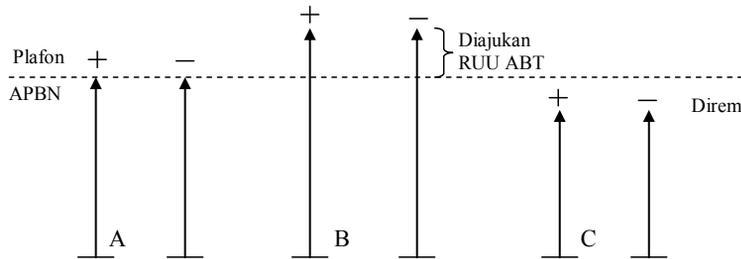
Mengetahui tahun anggaran dari negara-negara lain adalah penting karena jangan sampai ada anggapan bahwa negara lain mempunyai tahun anggaran sama dengan Indonesia, sehingga karena kesalahan anggapan tersebut mungkin dapat menyulitkan kita sendiri di dalam soal mendapatkan *grant* yang telah mereka berikan. *Grant* itu lazimnya dikaitkan dengan tahun anggaran dari negara yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan agar kita tidak terlambat di dalam merealisasikan sesuatu *grant*. Jangan sampai kita meminta *grant* tersebut setelah tahun anggarannya ditutup. Jika terjadi demikian, maka kita sendiri yang rugi.

Akhirnya, dalam tahap ketiga ini perlu dikemukakan sedikit mengenai kebijaksanaan anggaran dari pemerintah. Sejak adanya Orde Baru, maka dalam bidang anggaran dianut politik anggaran berimbang (*Balanced Budget*) yang dinamis. Politik anggaran berimbang ini menghendaki, bahwa anggaran belanja negara disesuaikan dengan anggaran pendapatan negara. Dengan demikian, tidak terdapat defisit dalam anggaran negara, sebagaimana terdapat pada zaman Orde Lama. Kebijaksanaan anggaran berimbang demikian itu dianut, karena pemerintah ingin menghentikan inflasi yang sangat hebat pada waktu itu, yaitu pada tahun 1965 mencapai inflasi sebesar  $\pm 650\%$ . Sumber hiperinflasi demikian, terutama disebabkan adanya defisit yang sangat besar pada anggaran negara pada waktu itu. Oleh karena usaha pemerintah Orde Baru ialah untuk menghilangkan defisit anggaran tersebut, di samping usaha-usaha lain.

Dengan politik *balanced budget* tersebut pemerintah berhasil mengendalikan laju inflasi dan berangsur-angsur tingkat inflasi menurun pada permulaan tahun tujuh puluhan. Hal tersebut adalah penting, karena pada waktu itu kita mulai dengan Repelita I.

Dalam pelaksanaan anggaran, politik *balanced budget* ini juga dipegang teguh oleh pemerintah. Dalam hal ini yang pegang peranan penting ialah harus pendapatan negara, karena hal ini menentukan besar kecilnya arus pengeluaran. Jika misalnya pada suatu waktu target penerimaan tidak tercapai sebagai yang dianggarkan, maka pemerintah terpaksa juga harus mengendalikan pengeluarannya, agar dengan demikian tercapai keseimbangan.

Sebaliknya, jika terjadi penerimaan yang melampaui target maka pemerintah akan memanfaatkan kelebihan itu dengan mengajukan anggaran belanja tambahan ke DPR, sehingga dengan demikian pengeluaran dapat ditingkatkan untuk dapat meningkatkan laju pembangunan. Kebijaksanaan demikian itu disebut politik *balanced budget* yang dinamis. Gambarnya ialah sebagai berikut:



- Kasus :
- A = Realisasi sesuai dengan UU A. APBN
  - B = Penerimaan melebihi plafon.  
Diajukan RUU Anggaran Belanja Tambahan.
  - C = Penerimaan di bawah plafon.  
Pengeluaran direm /dikurangi.

#### TAHAP 4 PENGAWASAN ANGGARAN

Tahap ke-4, yaitu tahap pengawasan atau kontrol atas pelaksanaan anggaran negara. Yang dimaksud di sini ialah pengawasan atau pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan atas perhitungan anggaran yang diajukan oleh pemerintah kepada Bepeka.

Untuk lengkapnya lebih dulu akan dikemukakan mengenai aparat pengawasan keuangan negara. Dalam pengawasan keuangan negara kita mengenal aparat pengawasan yang bersaf-saf, yaitu:

- a. Badan Pemeriksa Keuangan (Bepeka). Aparat pengawasan Bepeka ini disebut Pengawas Ekstern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan di luar pemerintah. Bepeka adalah satu Lembaga Tinggi Negara yang tidak berada di bawah pemerintah dan tidak berada di atas pemerintah, dan tugasnya adalah mengawasi pengurusan keuangan dan pemerintah. Umumnya, setiap negara juga terdapat badan demikian dengan macam-macam nama. Dalam buku-buku Inggris dengan nama *Supreme Audit Institution*.
- b. Pemerintah sendiri juga mempunyai aparat pengawasan keuangan yang ruang lingkupnya nasional, yaitu:
  1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) disebut sebagai Pengawas Intern-Ekstern, artinya merupakan

aparatus pemerintah dan melaksanakan pengawasan ekstern terhadap departemen-departemen dan lembaga-lembaga lain. Kepala BPKP mempunyai wewenang memeriksa pengelolaan keuangan dan departemen-departemen dan instansi-instansi pemerintah lain, baik pusat maupun daerah. Ditinjau dari segi departemen, maka BPKP merupakan Pengawas Ekstern.

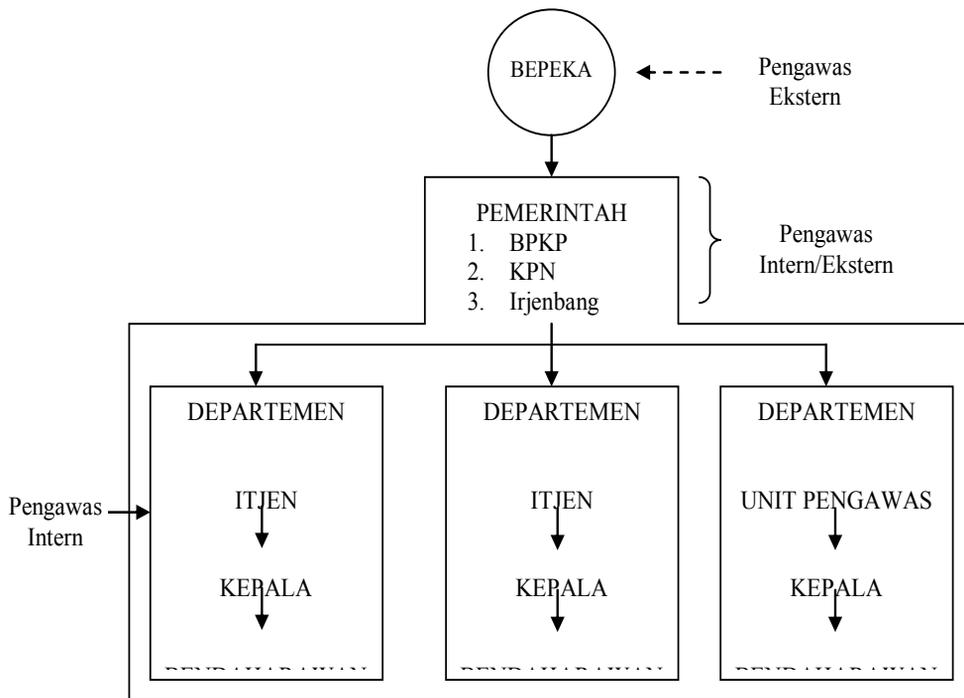
2. Kantor Perbendaharaan Negara (KPN) sesuai dengan Keppres Nomor 180 Tahun 1953 juga mempunyai wewenang pemeriksaan secara terbatas. KPN menurut ketentuan tersebut mempunyai wewenang untuk memeriksa para bendaharawan yang menerima uang-uang untuk dipertanggungjawabkan, atau UUDP. Wewenang KPN tersebut adalah terbatas, tidak seluas wewenang yang diberikan kepada Dirjen PKN. Menurut Keppres Nomor 180/1953 tersebut, KPN dapat memeriksa bendaharawan, bila:
    - (1) SPJ tidak dikirimkan oleh bendaharawan.
    - (2) Sisa UUDP akhir tahun tidak disetorkan ke kas negara.
    - (3) Jika timbul kecurigaan terhadap pengelolaan bendaharawan yang bersangkutan.
  3. Irjenbang atau Inspektur Jenderal untuk Proyek-proyek Pembangunan ini berada langsung di bawah presiden dengan tugas mengawasi proyek-proyek pembangunan. Dasar pertimbangan dibentuknya Irjenbang adalah agar pelaksanaan proyek-proyek pembangunan baik proyek tingkat nasional, maupun daerah dapat berjalan sesuai dengan landasan dan arah yang telah digariskan dalam Repelita II, maka unsur pengawasan merupakan salah satu faktor penentu yang perlu ditingkatkan pelaksanaannya. Proyek-proyek pembangunan yang diawasi oleh Irjenbang, meliputi proyek-proyek dalam rangka program sektoral, proyek-proyek Inpres”, proyek bantuan desa, maupun proyek-proyek daerah.
- c. Di tiap-tiap departemen ada pengawas intern, yaitu dalam bentuk inspektorat jenderal dan di lembaga tinggi dapat diadakan unit pengawasan intern.
  - d. Tiap kepala atau atasan secara *ex-officio* merupakan pengawas terhadap para pelaksana keuangan yang berada di bawahnya.

Bab 7: Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara

Demikianlah tingkatan-tingkatan aparat dalam bidang pengawasan keuangan negara yang ada di negara kita. Untuk jelasnya berikut ini diberikan bagannya pada halaman berikut.

Dasar hukum masing-masing aparatur tersebut:

- a. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dasar hukumnya adalah:



- 1. Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945,
- 2. Undang-undang ICW, S. 1925/448, dan
- 3. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973, tentang BPK.
- b. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dasar hukumnya adalah: Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 31 Tahun 1983.
- c. Inspektorat Jenderal Departemen dasar hukumnya adalah:
  - 1. Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 26 Tahun 1968 *jis.* Keppres Nomor 70 Tahun 1971 dan Keppres Nomor 45 Tahun 1974, dan

2. Keppres tentang pengangkatan Inspektur Jenderal dari departemen yang bersangkutan.

Akhirnya, kewajiban setiap kepala atau atasan mengawasi bawahan dimuat dalam:

1. Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 330 Tahun 1968, dan
2. Keppres Pedoman Pelaksanaan APBN.

Dalam pemeriksaan atau pengesahan perhitungan anggaran oleh Bepeka maka dapat terjadi konflik antara Bepeka dengan pemerintah, yaitu kalau terjadi Bepeka tidak menyetujui perhitungan anggaran atau sesuatu pos dalam perhitungan anggaran; misalnya sesuatu pengeluaran yang tidak disetujui oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam hal demikian, yang dipermasalahkan itu dikembalikan kepada pemerintah dengan Nota Bepeka seperlunya. Jika pemerintah tetap pada pendiriannya maka sudah selayaknya kalau masalah tersebut diajukan kepada DPR untuk diputuskan. Dalam hal ini maka DPR sebagai pemegang Hak Budget yang berfungsi sebagai wasit. Konflik demikian di Indonesia belum pernah terjadi. Meskipun pada waktu sekarang masalah tersebut belum muncul, ada baiknya telah diadakan pemikiran atau pengaturannya.

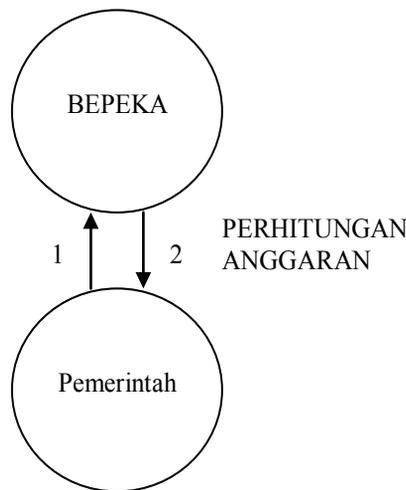
### **Bentuk Perhitungan Anggaran**

Perhitungan anggaran merupakan pertanggungjawaban keuangan pemerintah sebagaimana disebut dalam Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam perhitungan anggaran dibandingkan kredit anggaran dengan realisasinya. Yang dicantumkan dalam perhitungan anggaran adalah data sebagai berikut:

- a. Mata anggaran
- b. Uraiannya
- c. Jumlah kredit anggaran
- d. Realisasi yang sebelumnya
- e. Perbedaan atau selisih; selisih ini mungkin lebih, atau mungkin kurang
- f. Penjelasan; perbedaan tersebut di atas diberikan penjelasan seperlunya.

Sebelumnya, telah dijelaskan bahwa dalam pembuatan perhitungan anggaran ini pemerintah selalu terlambat. Menurut ketentuan, semula 6 bulan, kemudian diubah menjadi satu tahun setelah APBN ditutup, maka pemerintah harus telah menyampaikan perhitungan anggaran kepada Bepeka.

Pengesahan perhitungan anggaran oleh Bepeka mengalami kelambatan, karena pemerintah terlambat menyampaikannya. Menurut ketentuan maka waktu pengesahan perhitungan anggaran di Bepeka memakan waktu 4 bulan. Setelah perhitungan anggaran diterima Bepeka, maka dalam jangka waktu 4 bulan tersebut, Bepeka harus telah mengesahkan dan kemudian mengembalikannya kepada pemerintah. Bepeka memberikan nota mengenai pendapatnya atas perhitungan anggaran tersebut. Setelah perhitungan anggaran dan Nota Bepeka diterima pemerintah kemudian dikirimkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk diketahui.

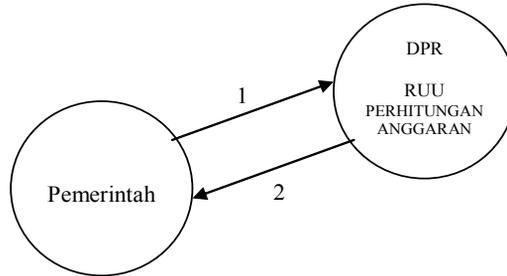


### TAHAP 5 PERTANGGUNGJAWABAN ANGGARAN

Tahap terakhir dari siklus anggaran, yaitu tahap ke-5, ialah pertanggungjawaban anggaran, atau pengesahan perhitungan anggaran oleh DPR. Dengan diajukannya perhitungan anggaran ke DPR dan setelah dinilai seperlunya dan disetujui oleh DPR, maka perhitungan anggaran ini kemudian ditetapkan dengan undang-undang, yaitu undang-undang penetapan perhitungan anggaran tahun yang bersangkutan.

Dalam Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 dan juga dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-undang APBN, perhitungan anggaran tidak dilihat sebagai pertanggungjawaban politis pemerintah kepada DPR tetapi sebagai laporan saja. Pembicaraan perhitungan anggaran di DPR biasanya tidak begitu ramai sebagai pembicaraan daripada RAPBN-nya, dan di negara-

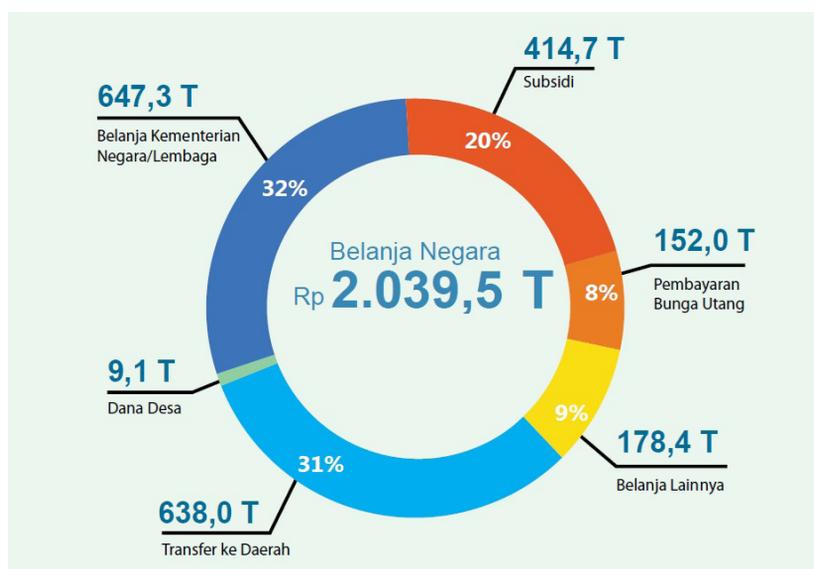
negara lain umumnya pengesahan perhitungan anggaran di parlemen juga demikian, tidak begitu ramai diikuti oleh pers sebagaimana pada pengesahan RUU APBN-nya. Penelitian kebenaran perhitungan anggaran di DPR adalah menjadi tugas Komisi APBN juga.



**Lampiran 7.1 Data APBN 2015 (Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah )**

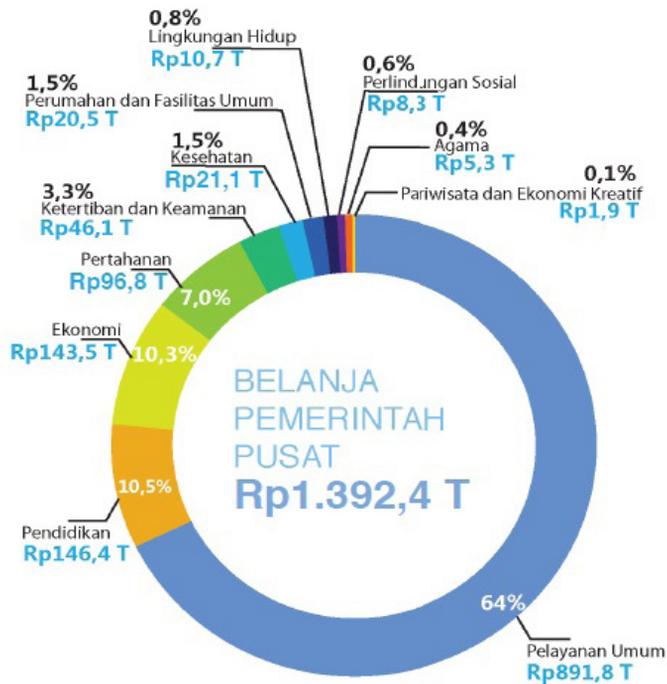
Uraian	RAPBN	APBN	APBN
Pendapatan Negara	1.762,3 triliun	1.793,6 triliun	n/a
- Penerimaan Perpajakan	1.370,8 triliun	1.380,0 triliun	
- Penerimaan Negara Bukan Pajak	388,0 triliun	410,3 triliun	
- Penerimaan Hibah	3,4 triliun	3,3 triliun	
Belanja Negara	2.019,9 triliun	2.039,5 triliun	n/a
- Belanja Pemerintah Pusat	1.379,9 triliun	1.392,4 triliun	
- Transfer ke daerah	640,0 triliun	647,0 triliun	
Keseimbangan Primer	(103,5) triliun	(93,9) triliun	n/a
Surplus/Defisit	(257,6)	(245,9) triliun	
% defisit terhadap PDB	2,32%	2,21%	
Pembiayaan Netto	257,6 triliun	245,9 triliun	n/a

**Lampiran 7.2 Data Belanja Negara APBN 2015**



### Lampiran 7.3 Alokasi Belanja Negara untuk Belanja Publik 2015

Kode	Fungsi	RAPBN	APBN	APBN-P
01	Pelayanan umum	939,5 triliun	891,8 triliun	
02	Pertahanan	94,9 triliun	96,8 triliun	
03	Ketertiban dan keamanan	40,8 triliun	46,1 triliun	
04	Ekonomi	120,0 triliun	143,5 triliun	
05	Lingkungan hidup	10,4 triliun	10,7 triliun	
06	Perumahan dan fasilitas umum	18,7 triliun	20,5 triliun	
07	Kesehatan	20,7 triliun	21,1 triliun	
08	Pariwisata dan ekonomi kreatif	2,0 triliun	1,9 triliun	
09	Agama	5,2 triliun	5,3 triliun	
10	Pendidikan dan kebudayaan	119,5 triliun	146,4 triliun	
11	Perlindungan sosial	8,3 triliun	8,3 triliun	
Jumlah		1.379,9 triliun	1.392,4 triliun	



**Lampiran 7.4 Ringkasan LKPP Unaudited 2015, APBN 2016, dan RAPBN 2016**

Uraian	2015	2016	
	LKPP Unaudited	APBN	RAPBN
<b>A. Pendapatan negara</b>	<b>1,505,388.1</b>	<b>1.822.545,8</b>	<b>1,734,500.9</b>
<b>I. Pendapatan dalam negeri</b>	<b>1,494,115.4</b>	<b>1,820,514.1</b>	<b>1.732.525,7</b>
1. Penerimaan Perpajakan	1,240,418.5	1,546,664.6	152.7113,8
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	253,696.9	273,849.4	205.411,9
<b>II. Pendapatan Hibah</b>	<b>11,272.7</b>	<b>2,031.8</b>	<b>1.975,2</b>
<b>B. Belanja Negara</b>	<b>1,797,589.2</b>	<b>2,095,724.7</b>	<b>2.047.841,4</b>
<b>I. Belanja Penerimaan Pusat</b>	<b>1,174,510.8</b>	<b>1,325,551.4</b>	<b>1.289.537,6</b>
1. Belanja K/L	725,633.1	784,125.7	743.548,1
2. Belanja non K/L	448,877.7	541,425.7	545.989,5
a.i Subsid	185,971.1	182,571.1	188.668,5
<b>II. Transfer ke Daerah dan Dana Desa</b>	<b>623,008.0</b>	<b>770,173.3</b>	<b>758.303,8</b>
1. Transfer ke Daerah	602,241.8	723,191.2	711.321,8
a. Dana Perimbangan	582,914.4	700,429.4	687.509,9
1). Dana Transfer Umum	430,941.2	491,498.1	486.833,5
2). Dana Transfer Khusus	151,973.1	208,931.3	200.676,4
b. Dana Insentif Daerah	0,0	5,000.0	5.000,0
c. Dana otonomi khusus dan dana keistimewaan yogyakarta	17,663.0	17,761.9	18.811,9
2. Dana desa			
<b>C. Keseimbangan Primer</b>	<b>20,766.2</b>	<b>46,982.1</b>	<b>46.982,1</b>
<b>D. Surplus /(defisit) anggaran % defisit terhadap PDB</b>	<b>(136.192,1)</b>	<b>(88.238,2)</b>	<b>(121.609,0)</b>
<b>E. Pembiayaan</b>	<b>(292.201,1)</b>	<b>(273.178,9)</b>	<b>(313.340,6)</b>
I. Pembiayaan Dalam Negeri	(2,53)	(2,15)	(2,48)
II. Pembiayaan Luar Negeri	318.837,8	273,178.9	313.340,6
	307.807,3	272,780.7	315.867,5
	11.030,5	398.2	(2.526,9)





## **BAB 8**

# **KEUANGAN DAERAH**

Pasca reformasi tahun 1998, wacana publik yang cukup mengemuka setelah otonomi daerah adalah tentang keuangan daerah. Bagi para birokrat (terutama di daerah), keuangan daerah merupakan isu sentral karena berbagai perubahan peraturan dalam pengelolaan keuangan daerah terjadi begitu cepatnya. Untuk itu, kita harus mengetahui seluk-beluk keuangan daerah dimana APBD yang menjadi fokus buku ini sekaligus sebagai pengejawantahan dari keuangan daerah itu sendiri. Dengan adanya perbaikan pranata hukum dan institusional dalam bidang keuangan negara, keuangan daerah merupakan jembatan agar pengelolaan APBD terhubung dan selaras (secara sistem) dengan pengelolaan keuangan negara.

### **8.1. REFORMASI KEUANGAN DAERAH**

Sejak merdeka, pemerintah Indonesia telah menempuh perjalanan panjang selama lebih dari setengah abad penyelenggaraan pemerintahan. Dalam perjalanan tersebut, penyelenggaraan pemerintahan telah mengalami pasang surut. Khususnya pemerintah daerah termasuk hubungannya dengan pemerintah pusat. Era baru yang menandai pasang surut pemerintahan tersebut adalah lahirnya otonomi daerah melalui gerakan reformasi tahun 1998. “Aturan-aturan main” tentang otonomi daerah yang ditandai dengan keluarnya TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, memiliki karakteristik yang berbeda dari peraturan dan perundang-

undangan serupa di masa-masa sebelumnya. Hadirnya ketetapan tersebut telah membawa angin segar bagi pola hubungan pemerintahan dan keuangan antara pusat dengan daerah. Otonomi tersebut telah memunculkan harapan bagi daerah untuk lebih tumbuh dan berkembang sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat lokal yang ditandai dengan beralihnya pola pembangunan yang sebelumnya sentralistis ke arah desentralistis.

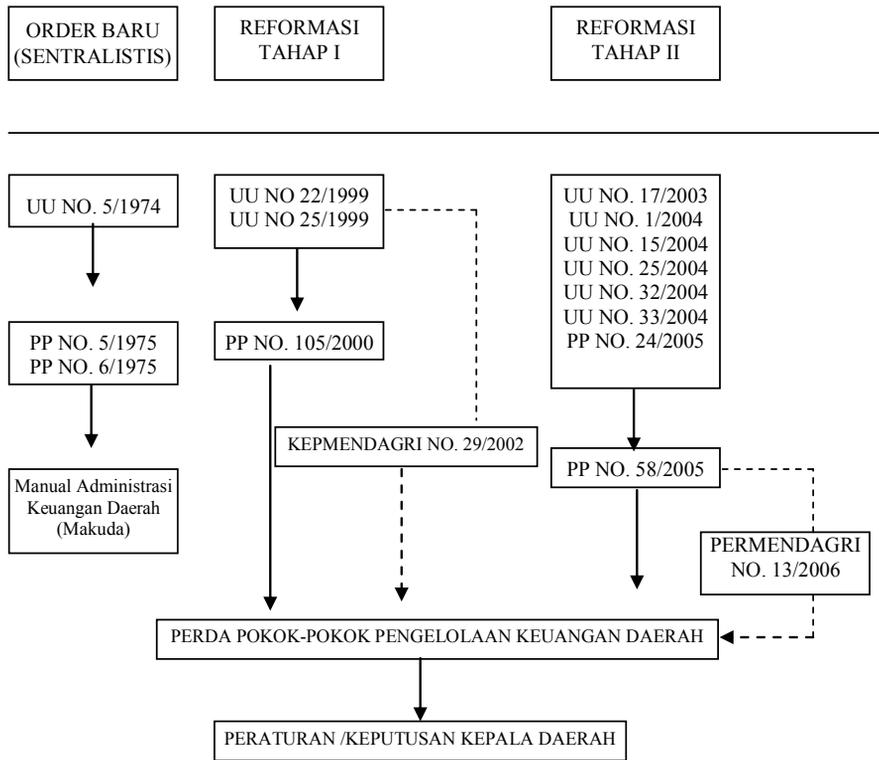
### **Reformasi Hukum Bidang Keuangan Daerah**

Reformasi pengelolaan keuangan daerah telah dilakukan seiring dinamika perubahan peraturan perundang-undangan tentang sistem pemerintahan daerah. Pola keuangan sentralistis yang dianut pada era orde baru, sebagaimana tecermin dalam manual administrasi keuangan daerah (makuda), telah diubah ke dalam satu pola keuangan desentralistis sebagaimana tecermin dalam sistem akuntansi keuangan daerah (SAKD), sebagai petunjuk teknis pelaksanaan pengelolaan keuangan di daerah. Pada masa orde baru, pengelolan keuangan daerah sebagai subsistem dan sistem pemerintahan daerah yang mengacu pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah berpedoman pada (1) Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah dan (2) Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1975 tentang Tata Cara Penyusunan Anggaran dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Oleh karena itu, jelas bahwa reformasi pengelolaan keuangan daerah didasari oleh adanya perubahan sistem pemerintahan daerah.

Pada hakikatnya, perubahan peraturan perundang-undangan telah melalui dua tahapan reformasi. Pada tahap awal, reformasi lebih menekankan pada horizontal accountability dan pemberian sistem otonomi secara luas kepada daerah yang ditandai oleh adanya komitmen pemerintah untuk membangun demokratisasi dan memberdayakan pemerintah daerah dalam rangka pelayanan publik yang lebih baik. Selanjutnya, melalui horizontal accountability tersebut diharapkan peran dan pengaruh pemerintah pusat terhadap daerah semakin berkurang. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa hal ini juga berdampak negatif terhadap koordinasi pembangunan antara pusat dan daerah. Permasalahan itulah yang kemudian mendorong munculnya satu isu baru berkaitan dengan

perlu adanya reformasi hukum tahap selanjutnya di bidang pengelolaan keuangan daerah. Reformasi hukum bidang pengelolaan keuangan daerah ini dilakukan bersamaan dengan penyempurnaan pengaturan pengelolaan keuangan negara yang selama masa orde baru dan reformasi tahap satu mendasarkan pada ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda atau lebih dikenal dengan nama ICW Stbl.

Pada tataran teknis pengelolaan keuangan daerah, perbedaan mendasar antara reformasi tahap I dan tahap II terletak pada mekanisme pelaksanaan pengelolaan keuangan. Pada tahap I belum dikenal Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, namun masih berdasarkan pada ICW Stbl., di mana fungsi otorisasi merupakan kewenangan penuh kepala daerah. Dengan terbitnya UU No. 17/2003, Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah lebih difungsikan sebagai pembuat kebijakan dengan pelaksana pengelolaan keuangan daerahnya yaitu kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) selaku pengguna anggaran. Hal itulah yang mendasari menteri dalam negeri menerbitkan Permendagri No. 13/2006 sebagai penyempurnaan Kepmendagri No. 29/2002 sebagai petunjuk teknis pelaksanaan pengelolaan keuangan di daerah. Lebih jauh, untuk merealisasikan peran pemerintah daerah dalam pengaturan keuangan pada masa reformasi, baik pada Tahap I maupun Tahap II, pemerintah daerah diberi arahan untuk dapat menyusun perda dan peraturan/keputusan kepala daerah sebagai bentuk implementasi pelaksanaan otonomi daerah di bidang keuangan yang harus mengacu dan berpedoman pada peraturan yang lebih tinggi. Itulah salah satu bentuk implementasi desentralisasi pengelolaan keuangan yang membedakan dengan sistem sentralisasi pengelolaan keuangan pada masa Orde Baru. Secara ringkas, perjalanan reformasi hukum di bidang keuangan daerah digambarkan pada Gambar 8.1.



**Gambar 8.1** Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Keuangan Daerah

Lebih lanjut, terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana dimaksud sebelumnya, keuangan daerah merupakan salah satu aspek terpenting dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang harus dikelola secara hati-hati, transparan, dan akuntabel. Adapun yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah. Oleh karena itu, sebagai upaya pemberdayaan pemerintah daerah, pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik yang didukung oleh adanya kejelasan peran para partisipan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Hal tersebut merupakan prinsip krusial dalam reformasi manajemen sektor publik yang salah satunya mencakup reformasi sistem pengelolaan keuangan daerah. Upaya pemerintah untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang

transparan dan akuntabel telah dan terus dilakukan melalui penyusunan berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya. Reformasi yang dilakukan mencakup perubahan fungsi pemerintahan daerah sebagai pengejawantahan daerah otonom yang diharapkan dapat menyentuh pelayanan publik secara langsung. Perubahan tersebut mencakup beberapa hal sebagai berikut.

- a) Perubahan kewenangan daerah dalam pemanfaatan dana perimbangan keuangan.
- b) Perubahan prinsip pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran.
- c) Perubahan strategi pembiayaan.

Setiap aspek perubahan tersebut merupakan bagian yang saling terkait dan dapat menjadi kunci utama bagi keberhasilan dalam reformasi sistem pengelolaan keuangan daerah.

### **Perubahan Kewenangan Daerah**

Sejalan dengan tuntutan masyarakat akan pemerintahan yang lebih demokratis, tuntutan agar pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri, juga kian meningkat termasuk financial sharing antara pemerintah pusat dan daerah. Tuntutan masyarakat terhadap desentralisasi fiskal semakin mendesak, mengingat pengalaman pemerintahan masa lalu di mana terdapat banyak praktik kekuasaan yang tidak wajar dan tidak adil, kbususnya dalam pembagian kekayaan dari pemerintah pusat kepada daerah. Desentralisasi fiskal sendiri secara yuridis formal telah diterapkan sejak tahun 1974 melalui pemberlakuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Prinsip Dasar Administratif di Daerah sebagai penyesuaian atas Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Prinsip Dasar Administrasi Regional yang dianggap sudah tidak sesuai dengan kondisi Indonesia saat itu. Meskipun demikian, pengimplementasiannya dirasa kurang optimal. Baru kemudian pada tahun 1999 muncul secercah titik terang bagi pemerintahan daerah terkait dengan pengelolaan kekayaan daerah melalui pengimplementasian desentralisasi (fiskal) yang ditandai oleh lahirnya dua undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai payung hukum proses desentralisasi di Indonesia yang kemudian disempurnakan oleh Undang-

Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pada prinsipnya, dalam negara kesatuan pemerintah pusat memiliki dua kewenangan, yaitu kewenangan pemerintahan umum dan kewenangan di luar pemerintahan umum. Pada zaman Belanda, kewenangan umum dijalankan oleh pamong praja yang dikenal dengan *algemen bestuur* yang mencakup bidang politik *politieel*, yaitu tugas di bidang kepolisian yang berhubungan dengan pemeliharaan keamanan dan ketertiban (Bayu Suryaningrat, 1980). Sementara itu, menurut UU No. 5/1974, urusan pemerintahan umum meliputi bidang-bidang ketentraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan, dan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas suatu instansi dan urusan rumah tangga daerah. Adapun urusan di luar pemerintahan umum, antara lain urusan pertanian, urusan pekerjaan umum, urusan pendidikan, urusan kehutanan, dan urusan pengairan. Pemerintah pusat menyerahkan urusan-urusan pemerintahan kepada daerah secara bertahap dengan memerhatikan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Pasal 9 UU No. 5/1974 menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dapat ditarik kembali dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat. Menurut UU No. 22/1999, kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan pemerintahan (pusat) kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, pendidikan, moneter dan fiskal, serta agama. Hal tersebut ditegaskan lagi dalam UU No. 32/2004 yang membagi urusan pemerintahan menjadi dua. Pertama, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Kedua, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota, meliputi: perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pengawasan, dan pemanfaatan tata ruang; penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum; pelayanan bidang kesehatan; penyelenggaraan bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota.

Reformasi ini mengimplikasikan beberapa aspek proses di lapangan, antara lain perlunya penyatuan proses antara bagian perencanaan pembangunan dengan fungsi penganggaran, prosedur-prosedur teknis, dan dukungan.

## Perubahan Prinsip Pengelolaan Anggaran

Kebijakan pengelolaan anggaran pada masa orde baru dilakukan secara terpusat dengan menggunakan dua pendekatan tradisional, yaitu pendekatan “*line item budget*” dan “*incremental*”. Pendekatan “*line item budget*” merupakan pendekatan penganggaran yang lebih menekankan pada mata anggaran yang akan dikeluarkan dari pada menekankan sasaran yang akan dicapai. Sementara itu, pendekatan “*incremental*” mempunyai ciri bahwa pendekatan penyusunan anggaran pasti akan selalu dibandingkan dengan anggaran sebelumnya berupa kenaikan atau penurunan anggaran dari setiap mata anggaran tahun sebelumnya. Dengan pendekatan tersebut, maka tidak mengherankan apabila model anggaran (baik APBN maupun APBD), dikatakan sebagai anggaran berimbang dan dinamis, meskipun kedinamisan tersebut sebenarnya hanya menggambarkan dinamisasi jumlah pengeluaran anggaran, tidak menggambarkan perkembangan pencapaian sasaran yang terarah dan terukur. Hampir sebagian besar kegiatan yang telah disusun mempunyai tujuan yang bersifat kualitatif tanpa didukung data yang konkret. Sementara itu, anggaran berimbang mempunyai makna implisit bahwa setiap penerimaan memiliki jumlah yang wajib sama dengan jumlah pengeluaran yang dianggarkan untuk menjamin ketersediaan pembiayaan anggaran. Pola pikir ini menjadi bias ketika diimplementasikan di lapangan, di mana kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan anggaran pada akhirnya hanya diukur berdasarkan penyerapan anggaran. Pada masa itu, penyerapan anggaran yang mencapai 100% merupakan prestasi yang luar biasa walaupun pencapaian sarasannya masih dipertanyakan.

Dengan berkembangnya konsep “*new public management*”, anggaran tradisional mulai ditinggalkan dengan mengadopsi anggaran berbasis kinerja. Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dimulailah satu era dalam baru penyusunan anggaran berbasis kinerja pada pemerintah daerah. Komitmen untuk menerapkan anggaran kinerja secara nasional kemudian lebih dikembangkan dan ditekankan dengan terbitnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Oleh sebab itu, perubahan mendasar dalam pengelolaan anggaran dimulai dari penyusunan anggaran dengan menekankan pada konsep “*value for money*” dengan menerapkan anggaran berbasis kinerja.

Selanjutnya, pengelolaan anggaran lebih diarahkan untuk membentuk pusat pertanggung jawaban (kinerja) pada pemerintah daerah dengan menempatkan pengguna anggaran sebagai pelaksanaan anggaran. Pusat-pusat pertanggungjawaban ini diarahkan agar dapat segera diimplementasikan mengingat tulang punggung pelaksanaan anggaran (pada masa reformasi) lebih ditekankan pada kepala SKPD selaku pengguna anggaran yang membantu tugas-tugas kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah.

Terbitnya UU No. 25/2004 sekaligus memberikan pemecahan yang lebih mendasar bahwa proses penganggaran termasuk pengelolaan anggaran harus terhubung dengan tahap perencanaan pembangunan (daerah).

### **Perubahan Strategi Pembiayaan**

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti oleh pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dengan mengacu pada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Daerah diberi hak untuk mendapatkan sumber keuangan berupa kepastian tersedianya pendanaan dan pemerintah sesuai urusan pemerintahan yang diserahkan; kewenangan inemungut sekaligus mendayagunakan pajak dan retribusi daerah; hak untuk mendapatkan bagi hasil dan sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; serta hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi” di mana pembiayaan penyelenggaraan pemerintah berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, biaya penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dibebankan pada APBN, biaya penyelenggaraan pemerintahan dalam tugas pembantuan dibiayai dan anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak/retribusi dan pemberian bagi hasil penerimaan serta bantuan keuangan yang dikenal sebagai dana perimbangan. Selain itu, daerah juga diberi

kewenangan untuk melakukan pinjaman, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Untuk membiayai kesulitan arus kas daerah pemerintahan daerah dapat melakukan pinjaman jangka pendek, sedangkan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran bagi penyediaan sarana dan prasarana daerah dapat melakukan pinjaman jangka panjang.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal sesuai peraturan terbaru, sumber pembiayaan daerah adalah sebagai berikut.

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pelaksanaan desentralisasi fiskal diwujudkan salah satunya melalui pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang diperoleh dan digunakan sendiri sesuai potensinya masing-masing. Kewenangan daerah untuk memungut pajak dan retribusi daerah diatur dalam UU No. 34/2000 dengan peraturan pelaksanaannya berupa Peraturan Pemerintah No.65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Berdasarkan undang-undang dan peraturan pemerintah itu, daerah diberi kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi. Selain jenis pajak dan retribusi tersebut, daerah juga diberi kewenangan untuk memungut jenis pajak (kecuali untuk provinsi) dan retribusi lain sesuai kriteria-kriteria tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang.

Ditinjau dari kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah, sampai saat ini terjadi ketimpangan yang relatif besar terhadap distribusi kewenangan perpajakan antara pusat dengan daerah yang tecermin dari jumlah penerimaan pajak daerah yang hanya sekitar 3,45% dari total penerimaan pajak. Kondisi ini terjadi pula pada distribusi pajak daerah antar daerah. Meskipun kewenangan perpajakan telah diberikan kepada daerah, namun pemberian kewenangan tersebut tidak berdampak besar terhadap peningkatan PAD. Hal tersebut karena, dalam pembiayaan kebutuhan di sebagian besar daerah pada kenyataannya hanya memiliki PAD kurang dari 10% dan hal itu sangat bervariasi di setiap daerah, yaitu antara 10% - 50%. Permasalahan lain yang berkaitan dengan PAD merupakan kewenangan perpajakan (*taxing power*) daerah yang sangat terbatas. Kondisi itu tecermin dari rendahnya kontribusi PAD terhadap APBD, yaitu (rata-rata) kurang dari 10%. Keadaan ini kurang mendukung akuntabilitas dari penggunaan anggaran daerah.

## 2. Dana Perimbangan

Guna menambah pendapatannya, pemerintahan daerah juga mendapatkan dana yang bersumber dari dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

### a. Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil bersumber dari penerimaan pajak dan sumber daya alam (SDA) antara pusat dan daerah. Sesuai UU No. 33/2004, pola bagi hasil penerimaan ini dilakukan dengan persentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil. Dana bagi hasil merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan dalam rangka desentralisasi. Bagi hasil penerimaan negara meliputi bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan atas hak tanah dan bangunan (BPHTB), serta pajak penghasilan (PPH) Pasal 25 dan 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21. Kemudian, dana bagi hasil SDA terdiri atas sektor kehutanan, pertambangan umum perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak.

#### 1) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Dana bagi hasil dari penerimaan PBB untuk pendapatan daerah adalah sebesar 90%, dengan rincian 16,2% untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas umum daerah provinsi; 64,8% untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas umum daerah kabupaten/kota; dan 9%) untuk biaya pemungutan. Sisa penerimaan PBB sebesar 10% digunakan oleh pemerintah pusat untuk dibagikan kepada seluruh daerah kabupaten dan kota dengan imbalan 65% dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten dan kota dengan tujuan untuk meningkatkan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah; dan 35% dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/ melampaui rencana penerimaan sektor tertentu, yaitu dari sektor perkotaan dan pedesaan. Pemberian insentif ini bertujuan untuk mendorong intensifikasi pemungutan PBB.

- 2) **Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)**  
Dana bagi hasil dari penerimaan BPHTB untuk pemerintah daerah adalah sebesar 80% dan 20% bagi pemerintah pusat. Dana sebesar 80% tersebut oleh pemerintah daerah dirinci lagi menjadi 16% untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas umum daerah provinsi dan 64% untuk daerah kabupaten dan kota penghasil dan disalurkan ke rekening kas umum daerah kabupaten/kota. Sementara itu, 20% bagian pemerintah pusat dari penerimaan BPHTB dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota. Penyaluran dana bagi hasil PBB dan BPHTB ini dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 3) **Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi dalam Negeri (WPOPDN), serta PPh Pasal 21**  
Dana bagi hasil dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 (WPOPDN) serta PPh Pasal 21 tersebut dialokasikan untuk daerah sebesar 20% yang dibagi untuk pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dana bagi Hasil (DBH) WPOPDN dan PPh 21 untuk kabupaten sebesar 12% dengan rincian 8,4% untuk kabupaten/kota tempat wajib pajak terdaftar dan 3,6% untuk seluruh kabupaten dalam provinsi yang bersangkutan dengan bagian yang sama besar. Adapun penyaluran dana bagi hasil pajak tersebut dilaksanakan secara triwulanan.

Dana bagi hasil yang berasal dari sumber daya alam adalah sebagai berikut.

- 1) **Kehutanan**  
Penerimaan kehutanan yang berasal dari penerimaan iuran hak perusahaan hutan (THPH) dan provisi sumber daya hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangannya 20% untuk pemerintah dan 80% untuk daerah. Sementara itu, penerimaan kehutanan yang berasal dari dana reboisasi dibagi dengan imbangannya sebesar 60% untuk pemerintah dan 40% untuk daerah.
- 2) **Pertambangan Umum**  
Penerimaan pertambangan umum yang dihasilkan oleh wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangannya 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah.

- 3) Perikanan  
Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk seluruh kabupaten/kota.
  - 4) Pertambangan Minyak Bumi  
Penerimaan pertambangan minyak bumi yang dihasilkan oleh wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan dibagi dengan imbangan 84,5% untuk pemerintah dan 15,5% untuk daerah.
  - 5) Pertambangan Gas Bumi  
Penerimaan pertambangan gas bumi yang dihasilkan oleh wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dibagi dengan imbangan 69,5% untuk pemerintah; dan 30,5% untuk daerah.
  - 6) Pertambangan Panas Bumi  
Pertambangan panas bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan sebagai penerimaan negara bukan pajak dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah.
- b. Dana Alokasi Umum
- Dana alokasi umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBD yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional. Untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah diberikan kepada daerah DAU minimal 26% (dua puluh enam persen) dari penerimaan dalam negeri neto. Sesuai dengan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan konsep celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal dihitung berdasarkan kebutuhan fiskal dikurangi kapasitas fiskal daerah. Dengan pengertian lain, DAU digunakan untuk menutup celah yang terjadi akibat adanya kebutuhan

daerah yang melebihi potensi penerimaan daerah bersangkutan. Berdasarkan konsep celah fiskal tersebut, distribusi DAU kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya, daerah-daerah yang mempunyai kemampuan keuangan relatif kecil akan memperoleh DAU yang relatif besar. Selanjutnya, alokasi dasar DAU dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah.

c. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana alokasi khusus (DAK) pada hakikatnya adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus sebagai urusan daerah dan sesuai prioritas nasional. Pengalokasian DAK ditentukan dengan memerhatikan tersedianya dana dalam APBN. Sesuai UU No. 25/1999 yang digantikan oleh UU No. 33/ 2004, yang dimaksud kebutuhan khusus adalah (i) kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum, dalam pengertian kebutuhan tidak sama dengan kebutuhan daerah lain, misalnya kebutuhan di kawasan transmigrasi, kebutuhan beberapa jenis investasi/ prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, serta saluran irigasi primer dan (ii) kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

3. Pinjaman Daerah

Untuk membiayai kebutuhan daerah berkaitan dengan penyediaan sarana dan prasarana yang dapat menghasilkan (pengeluaran modal), daerah juga dapat melakukan pinjaman, baik dari dalam negeri (pusat dan lembaga keuangan) maupun dari luar negeri, dengan persetujuan pemerintah pusat. Adapun ketentuan penggunaan pinjaman daerah, sebagai berikut.

1. Pinjaman jangka panjang digunakan untuk membiayai pembangunan sarana dan prasarana sebagai aset daerah yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran pinjaman yang bersangkutan, sekaligus memberikan manfaat bagi pelayanan umum.
2. Pinjaman jangka pendek hanya dapat dilakukan dalam rangka pengelolaan kas daerah.

Sementara itu, kebijakan pemerintah terhadap pinjaman luar negeri (penerusan pinjaman) dalam kerangka desentralisasi fiskal saat ini

merupakan permasalahan yang mendesak dan perlu segera diselesaikan mengingat beberapa hal sebagai berikut.

- a. Sebagian besar perjanjian pinjaman luar negeri untuk pemerintah daerah telah ditandatangani, namun belum dapat disalurkan karena mekanismenya belum diatur secara jelas.
- b. Sebagian pinjaman tersebut, proyek-proyeknya sedang berjalan (on-going).
- c. Mekanisme untuk *repayment/disbursement* terhadap pokok pinjaman, bunga, dan risiko terhadap perubahan nilai kurs (foreign exchange risk) belum diatur secara rinci.
- d. Jaminan terhadap pinjaman daerah masih belum jelas.
- e. Akuntabilitas terhadap pemanfaatan pinjaman daerah belum jelas.

Terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, kepala daerah memegang peranan sangat penting dalam mengelola keuangan dan memajukan daerah yang dipimpinnya. Meskipun suatu daerah memiliki potensi yang besar, namun bila gubernur/bupati/walikota tidak mengetahui bagaimana cara mengelola potensi tersebut maka potensi daerah itu tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Sebaliknya, meskipun potensi suatu daerah kurang namun dengan strategi yang tepat untuk memanfaatkan bantuan dari pusat dalam memberdayakan daerahnya, hal tersebut akan semakin meningkatkan kemampuan sumber daya manusia yang ada. Singkatnya, seorang pemimpin daerah harus mampu melakukan perencanaan strategis untuk mengoordinasikan semua unit kerjanya sehingga mampu mengoptimalkan pengelolaan kekayaan daerah melalui efektivitas perencanaan dan pengelolaan anggaran daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pimpinan daerah tidak hanya berperan sebagai birokrat tetapi juga sebagai chief executive officer (CEO), sebagaimana operasional perusahaan dalam dunia bisnis. Secara garis besar ada dua peran CEO, yakni secara eksternal harus bersikap sebagai entrepreneur, sedangkan secara internal harus bersikap sebagai manajer puncak sebuah perusahaan. Dalam perannya sebagai manajer puncak sebuah perusahaan, CEO harus bertanggung jawab terhadap pelaksanaan strategi tersebut, mengingat suatu strategi yang baik belum tentu dapat dilaksanakan dengan baik pula, tergantung kepada pelaksana dan aspek lainnya.

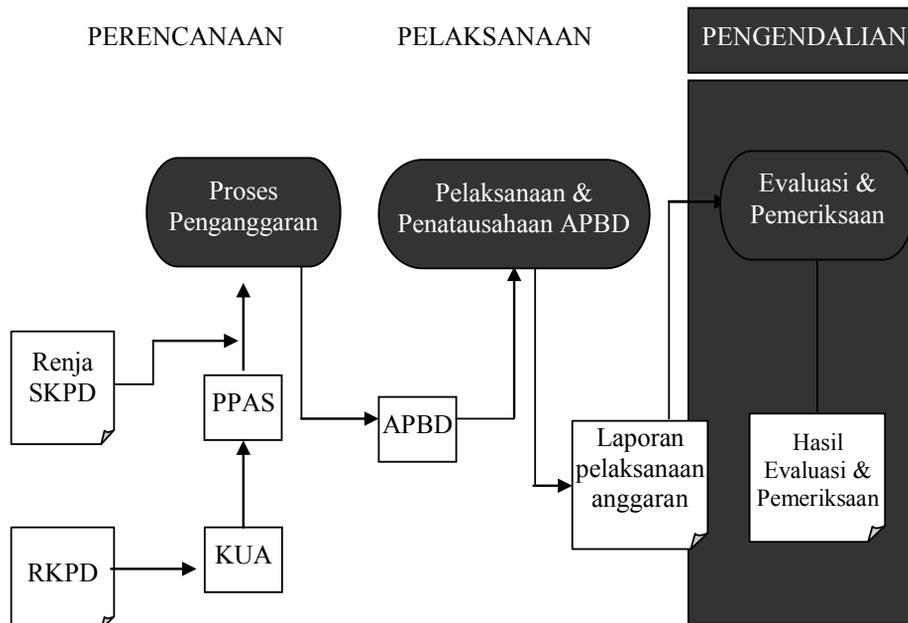
Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, kepala daerah melimpahkan Sebagian atau seluruh kekuasaannya, yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penata usahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah. Pelimpahan ini berdasarkan prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan menerima/mengeluarkan uang.

## 8.2. SIKLUS DAN PRINSIP-PRINSIP MANAJEMEN KEUANGAN DAERAH

Guna mewujudkan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel, dibutuhkan pengelolaan dengan suatu sistem manajemen keuangan yang jelas dan berdaya guna. Manajemen merupakan proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengoordinasian, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dari pengertian tersebut, jelas bahwa manajemen mempunyai empat fungsi dasar, yaitu perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian. Konsep dasar dan manajemen tersebut dapat diaplikasikan dalam berbagai jenis organisasi, termasuk lingkungan organisasi sektor publik; tidak terkecuali dalam pengelolaan keuangan daerah.

Jika disederhanakan ada tiga siklus utama dalam sistem pengelolaan keuangan daerah, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian. Pada tahap perencanaan, input yang digunakan adalah aspirasi masyarakat melalui Musrenbang yang dilakukan oleh DPRD dan pemerintah daerah sebagai cikal bakal keterlibatan masyarakat dalam menentukan arah dan kebijakan strategis yang akhirnya memberi payung dan arah bagi suatu APBD. Dan Musrenbang tersebut dihasilkan RKPD yang kemudian dijabarkan dalam usulan kegiatan/aktivitas SKPD dan diproses dengan standar analisis belanja sehingga setiap aktivitas yang diusulkan dapat mencerminkan visi, misi, tujuan, sasaran, dan hasil yang telah ditetapkan. Selain itu, anggaran yang diusulkan juga harus mencerminkan (anggaran) kinerja karena telah diproses dengan menekankan aspek kinerja. Pada tahap pelaksanaan, input yang digunakan adalah APBD yang sudah ditetapkan untuk kemudian dilaksanakan dan dicatat melalui sistem akuntansi guna menghasilkan laporan pelaksanaan APBD, baik berupa laporan semesteran maupun tahunan sebagai laporan pertanggungjawaban

kepala daerah. Terakhir, tahap pengendalian meliputi penyampaian laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD, proses evaluasi laporan pertanggungjawaban, serta keputusan evaluasi berupa penerimaan atau penolakan laporan pertanggungjawaban kepala daerah. Ketiga siklus tersebut dapat dilihat secara ringkas pada bagan berikut.



**Gambar 8.2** Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah menganut prinsip transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*. Transparansi merupakan wujud adanya keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan anggaran daerah. Dalam prinsip ini, anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan bersama, terutama pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat. Sementara itu, prinsip akuntabilitas terkait dengan pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran, mulai dari perencanaan, penyusunan, hingga pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak menuntut pertanggungjawaban

atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. Kemudian, prinsip Value for money menerapkan prinsip ekonomi, efisiensi, dan efektivitas dalam proses penganggaran. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu dengan harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa dalam penggunaan dana masyarakat (public money) harus menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Selanjutnya, efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran harus mencapai target atau tujuan yang menyangkut kepentingan publik.

Adapun asas umum manajemen keuangan daerah berdasarkan Pasal 66 UU No. 33/2004 sebagai berikut.

- a. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
- b. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.
- c. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
- d. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD.
- e. Surplus dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah tahun anggaran berikutnya.
- f. Penggunaan surplus APBD dimaksudkan untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan dalam perusahaan daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari pada DPRD.

Prinsip-prinsip lain yang juga dianut dalam pengelolaan keuangan daerah, seperti yang tercantum dalam Pasal 67 UU No. 33/2004 adalah sebagai berikut.

- a. Peraturan daerah tentang APBD merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.
- b. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada pengeluaran atas beban APBD, jika anggaran untuk mendanai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup.
- c. Semua pengeluaran daerah termasuk subsidi, hibah, dan bantuan keuangan lain yang sesuai dengan program pemerintah daerah didanai melalui APBD.
- d. Keterlambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga.

- e. APBD disusun sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan keuangan daerah.
- f. Apabila APBD diperkirakan defisit maka ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam peraturan daerah tentang APBD.
- g. Apabila APBD diperkirakan surplus maka ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam peraturan daerah tentang APBD.

Sementara itu, prinsip-prinsip pokok dalam pengelolaan keuangan daerah menurut world bank (1998) antara lain komprehensif dan disiplin; fleksibilitas; terprediksi; kejujuran; informasi; transparansi, dan akuntabilitas.

Dalam PP No. 58/2005 dan Permendagri No. 13/2006 Pasal 4 dijelaskan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi dan diwujudkan dalam APBD yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Pada dasarnya, perubahan paradigma pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik. Dengan demikian, tujuan-tujuan pengelolaan keuangan daerah dapat dicapai secara efektif dan efisien. Untuk itulah, guna menguatkan pilar akuntabilitas dan transparansi perlu dipahami beberapa prinsip penting manajemen keuangan daerah, sebagai berikut.

- Taat pada peraturan perundang-undangan, dengan maksud bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
- Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
- Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga terendah.
- Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

**Bab 8:** Keuangan Daerah

- Bertanggung jawab merupakan wujud dan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
- Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/ atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif.
- Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
- Manfaat maksudnya keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Agar pengelolaan keuangan daerah dapat diselenggarakan secara legal dan akuntabel, pedoman penyelenggaraan harus dituangkan dalam suatu perda. Pasal 3 PP No. 5 8/2005 menyebutkan bahwa ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan isi sebagai berikut.

- Asas umum pengelolaan keuangan daerah
- Pejabat-pejabat yang mengelola keuangan daerah
- Struktur APBD
- Penyusunan RKPD, KUA, PPAS, dan RKA-SKPD
- Penyusunan dan penetapan APBD
- Pelaksanaan dan perubahan APBD
- Penatausahaan keuangan daerah
- Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD
- Pengendalian defisit dan penggunaan surplus APBD
- Pengelolaan kas umum daerah
- Pengelolaan piutang daerah
- Pengelolaan investasi daerah
- Pengelolaan barang milik daerah
- Pengelolaan dana cadangan
- Pengelolaan utang daerah
- Pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah
- Penyelesaian kerugian daerah
- Pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah
- Pengaturan pengelolaan keuangan daerah

Kemudian, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan surat keputusan kepala daerah sesuai perda tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah. Kebhinekaan dimungkinkan terjadi sepanjang hal tersebut masih sejalan atau tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah. Dengan upaya tersebut, diharapkan daerah terdorong untuk lebih tanggap, kreatif, mampu mengambil inisiatif dalam perbaikan dan pemutakhiran sistem/prosedurnya serta meninjau kembali sistem tersebut secara terus menerus untuk memaksimalkan efisiensi berdasarkan keadaan, kebutuhan, dan kemampuan daerah setempat. Dalam kerangka otonomi, pemerintah daerah dapat mengadopsi sistem yang disarankan oleh pemerintah sesuai kebutuhan dan kondisi daerah masing-masing dengan tetap memerhatikan standar dan pedoman yang ditetapkan.

Terkait dengan pengelolaan keuangan daerah agar terwujud tata kelola keuangan yang transparan dan akuntabel, diperlukan suatu proses pengawasan dan pengendalian pengelolaan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban. Proses ini diperlukan agar keseluruhan tahapan siklus pengelolaan keuangan daerah tersebut dapat berjalan dengan baik sehingga penyimpangan atau kesalahan dapat dihindari atau diminimalisasi. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan berjalan sesuai rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Fungsi pembinaan dalam pengelolaan keuangan daerah berdasar Pasal 130 PP No. 58/2005 dan Pasal 309 Permendagri No. 13/2006 disebutkan bahwa pembinaan dalam pengelolaan keuangan daerah meliputi pemberian pedoman, bimbingan, supervisi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan.

- Pemberian pedoman mencakup perencanaan dan penyusunan APBD, pelaksanaan, penatausahaan dan akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban keuangan daerah, pemantauan dan evaluasi, serta kelembagaan pengelolaan keuangan daerah.
- Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi mencakup perencanaan dan penyusunan APBD, pelaksanaan, penatausahaan dan akuntansi keuangan daerah, serta pertanggungjawaban keuangan daerah yang dilaksanakan

secara berkala danlatau sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada seluruh daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai kebutuhan.

- Pendidikan dan pelatihan dilaksanakan secara berkala bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah, pimpinan dan anggota DPRD, perangkat daerah, dan pegawai negeri sipil daerah serta kepada bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran.
- Penelitian dan pengembangan dilaksanakan secara berkala atau pun sewaktu-waktu dengan memerhatikan susunan pemerintahan.

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menerangkan bahwa dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, pemerintah memberi penghargaan kepada pemerintahan daerah, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, anggota dewan perwakilan rakyat daerah, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah. kepala desa, perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa berdasarkan hasil penilaian terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang menunjukkan prestasi tertentu. Sebaliknya, pemerintah memberikan sanksi apabila ditemukan penyimpangan dan pelanggaran. Sanksi tersebut antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai peraturan perundang-undangan.

### 8.3. REFORMASI ANGGARAN DAERAH

---

Untuk memenuhi tuntutan reformasi guna mewujudkan Indonesia baru yang lebih demokratis melalui pengembalian kedaulatan di tangan rakyat telah dilakukan perubahan menyeluruh terhadap tatanan kenegaraan kita, termasuk reformasi terhadap sistem penganggaran keuangan negara dan daerah. Terkait dengan reformasi organisasi sektor publik, aspek utama reformasi anggaran (*budgeting reform*) adalah perubahan dan traditional budget ke sistem anggaran berbasis kinerja (*performance budget*). Perubahan sistem anggaran tersebut sejalan dengan usaha pengalokasian sumber daya yang diharapkan semakin membaik berdasar prinsip penganggaran. Traditional budget didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat line-item dan *incrementalism*, proses penyusunan

anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, dengan konsekuensi tidak ada perubahan mendasar atas anggaran yang baru. Hal ini sering kali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. Dengan basis seperti ini, APBD masih terlalu berat dalam menentukan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan. Hal tersebut menunjukkan terlalu dominannya peranan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Besarnya dominasi tersebut sering kali mematikan inisiatif dan prakarsa pemerintah daerah sehingga memunculkan fenomena pemenuhan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dan pemerintah pusat.

Performance budget pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik sehingga anggaran harus dilaksanakan secara luas, nyata, dan bertanggung jawab. Otonomi daerah harus dipahami sebagai hak atau kewenangan masyarakat daerah untuk mengelola dan mengatur urusannya sendiri. Aspek atau peran pemerintah daerah tidak lagi sebagai alat kepentingan pemerintah pusat melainkan alat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah.

Aspek lain dalam reformasi anggaran adalah perubahan paradigma anggaran daerah. Hal tersebut perlu dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Menurut Mardiasma (2002), paradigma anggaran daerah yang diperlukan tersebut adalah sebagai berikut.

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (public oriented). Hal ini dapat dilakukan dengan mengalokasikan anggaran untuk sebesar-besarnya bagi kepentingan publik melalui program dan kegiatan yang langsung bersentuhan dengan kebutuhan masyarakat daerah. Artinya, dokumen APBD harus menunjukkan komitmen pembelanjaan bagi tercapainya tujuan pembangunan yang promasyarakat daerah yang bersangkutan. Dalam hal ini aspek kinerja yang berhubungan dengan pengaruh suatu pembelanjaan dengan stake-holder pembangunan harus mulai diperhatikan.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya

dan anggaran daerah pada khususnya. Artinya, alokasi APBD juga harus jelas dan menggambarkan dukungan alokasi anggaran bagi daerah guna mengemban misinya dari tahun ke tahun termasuk guna mendukung pencapaian ke arah tujuan strategis daerah. Kemampuan keuangan daerah harus benar-benar mencerminkan daya dukungnya bagi amanat masyarakat yang tercermin di dalam dokumen perencanaan strategis daerah.

3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para pihak yang terkait dalam pengelolaan anggaran daerah, seperti DPRD, KDH, sekda, dan perangkat daerah lainnya Melalui desentralisasi ini dimungkinkan check and balance atas pengelolaan keuangan daerah dapat terwujud. Sementara itu, aspek kejelasan merujuk pada kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab pengelolaan anggaran sehingga memungkinkan transparansi dan akuntabilitas terlaksana dengan baik.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, value for money, transparansi, dan akuntabilitas. Diharapkan, realisasi APBD (khususnya aspek belanja) mengikuti kaidah pengelolaan kas daerah yang sehat dengan memerhatikan aspek-aspek hukum dan administrasi yang baik.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH, dan PNS daerah, baik rasio maupun dasar pertimbangannya. Kejelasan ini dimaksudkan agar penggunaan mata anggaran dalam APBD dilakukan secara jujur sehingga alokasi APBD kepada aparatur daerah dan DPRD memiliki dasar yang sehat dan terbuka.
6. Kejelasan tentang ketentuan bentuk (format) dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi tahunan. Dengan terbitnya PP No. 24/2005 diharapkan keterbandingan dan kejelasan laporan lebih mendorong terwujudnya keterbukaan dan kecepatan penyajian laporan keuangan daerah.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional karena aspek realisasi APBD dapat mengakibatkan penambahan keuangan daerah sehingga prosedur pengadaan, pelaporan, dan pengadaannya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya sebagai bagian dan akuntabilitas pengelolaan anggaran.

8. Standar dan sistem akuntansi keuangan daerah, laporan keuangan daerah, peran akuntan independen dalam pemeriksaan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi sangat diperlukan untuk mendorong proses internalisasi konsep akuntansi dengan lebih cepat.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian serta memudahkan akses informasi.

#### **8.4. REFORMASI AKUNTANSI KEUANGAN DAERAH**

---

Adanya tuntutan dan masyarakat yang menginginkan terciptanya good governance dalam pemerintahan daerah, hendaknya dapat membangkitkan semangat para birokrat untuk terus berupaya mewujudkan sikap yang lebih bersih, transparan, dan akuntabel dalam pertanggungjawaban publiknya. Salah satu upaya transparansi pemerintah khususnya dibidang keuangan Negara/ daerah adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan pada hari Rabu, 6 Juli 2005. SAP ini diharapkan dapat memberikan pedoman dan kerangka bagi pelaporan keuangan negara yang semakin transparan dan akuntabel. Melalui publikasi laporan keuangan yang disusun oleh daerah berdasarkan SA masyarakat diharapkan mampu menilai apakah pertanggungjawaban keuangan tersebut layak diterima atau tidak.

Kelahiran SAP merupakan tonggak penting dalam reformasi akuntansi pemerintah di Indonesia sekaligus sebagai perubahan mendasar dalam pengelolaan keuangan negara pada umumnya, baik di tingkat pusat maupun daerah. Sesungguhnya reformasi akuntansi pemerintahan telah dimulai sejak tahun 1979 melalui rencana modernisasi sistem akuntansi pemerintahan (pusat). Pada masa itu, sistem administrasi pemerintahan masih dilakukan secara manual dan single entry sehingga prosesnya berlangsung sangat lama. Akibatnya, kewajiban pelaporannya dilakukan 2-3 tahun setelah tutup buku

dengan hasil yang belum tentu dapat dipertanggungjawabkan. Guna mengatasi masalah tersebut, pada tahun 1982 dilakukan studi memodernisasi akuntansi pemerintahan oleh Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN). Dalam prosesnya, BAKUN mengembangkan sistem akuntansi pemerintahan pusat (SAPP) yang terdiri atas dua sistem utama yang terpadu, yaitu sistem akuntansi pusat (SAP) yang diselenggarakan oleh BAKUN dan sistem akuntansi instansi (SM) yang dilaksanakan oleh departemen/lembaga pemerintah nondepartemen. Adapun susunan SAPP terdiri atas penyusunan alokasi anggaran, proses penerimaan dan pengeluaran melalui kantor pelayanan perbendaharaan negara (KPPN), pembuktian bukti jurnal dan daftar transaksi sebagai dasar pembukuan dalam buku besar secara manual.

Meskipun format SAPP telah tersusun namun dalam pengimplementasiannya baru dilaksanakan pada tahun 1987/1988. Pada saat yang bersamaan, ide mengenai pengembangan sistem akuntansi pemerintah berbasis komputer juga disetujui oleh departemen keuangan dan bank dunia sehingga implementasi SAPP tidak optimal. Pada tahun 1992, hasil pengembangan SAP mulai diimplementasikan dengan melibatkan BAKUN sebagai unit pelaksanaannya. Pada tahun 1994, dalam SAP dimunculkan format daftar isian proyek (DIP) berupa daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) dan penggunaan bagan perkiraan standar khusus untuk pendapatan dan belanja pada APBN. Sementara itu, pemikiran mengenai sistem akuntansi berbasis computer open system, baru dikembangkan pada tahun 1995. Empat tahun kemudian, implementasi sistem akuntansi instansi untuk seluruh departemen/lembaga celah menghasilkan laporan realisasi anggaran dan neraca namun belum didukung dengan penetapan perundang-undangan sebagai landasan hukum penyusunan laporan keuangan pemerintahan.

Sejauh perjalanan sistem akuntansi pemerintahan Indonesia hingga akhir tahun 1995, terlihat masih jauh dan standar yang ditandai oleh gagalnya penerapan SAPP, baik yang dilakukan secara manual maupun yang berdasar komputerisasi. Kegagalan penerapan SAPP tersebut mungkin disebabkan oleh kurang gencarnya upaya sosialisasi implementasi SAPP serta sedikitnya minat dan keinginan dan pihak-pihak terkait untuk mempelajari sistem akuntansi baru. Menjawab permasalahan tersebut, pada tahun 2001, kompartemen akuntansi sektor publik (KSAP) di bawah ikatan akuntansi Indonesia (IAI) mencoba menyusun draft standar akuntansi untuk sektor publik. Upaya yang dilakukan oleh

IAI ini juga menimbulkan permasalahan tersendiri terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh BAKUN. Padahal, apabila ditinjau lebih jauh, IAI merupakan pihak independen sementara BAKUN merupakan pengguna standar akuntansi pemerintahan (Indra Bastian, 2006).

Pada pertengahan tahun 2003 muncul secercah harapan bagi sistem akuntansi pemerintahan dengan diterbitkannya tiga perundang-undangan tentang keuangan negara dan keuangan daerah, yaitu UU No. 17/2003; UU No. 1/2004; dan UU No. 15/2004. Kemudian, pada tanggal 6 Juli 2005 terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Dengan lahirnya tiga undang-undang dan satu peraturan pemerintah tersebut diharapkan sistem keuangan pemerintahan Indonesia mampu memasuki satu era baru yang lebih transparan dan akuntabel.

Perundang-undangan yang lahir tersebut selanjutnya dijadikan sebagai sebuah kebijakan umum dalam pengaturan atas kewajiban pelaporan dalam pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara. Kebijakan umum pelaporan keuangan merupakan aturan umum atau aturan normatif dan pelaporan keuangan yang kemudian menjadi dasar dalam menyusun kebijakan akuntansi, yaitu aturan khusus atau aturan yang lebih rinci dan suatu akun. Tujuan kebijakan umum adalah mengatur penyusunan dan penyajian pelaporan keuangan negara dan daerah, termasuk pelaporan keuangan satuan kerja perangkat daerah (SKPD).

Selanjutnya, guna mewujudkan pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel, pemerintah daerah harus mengelola keuangan daerahnya berdasar sistem akuntansi yang telah ditetapkan untuk kemudian dituangkan dalam suatu laporan keuangan secara periodik. Pelaporan keuangan daerah adalah laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah sebagai konsolidasi dan laporan pertanggungjawaban seluruh SKPD atas penggunaan dan pengelolaan keuangan dan sumber daya ekonomi yang dipercayakan serta untuk menunjukkan posisi keuangan yang sesuai dengan kebijakan akuntansi keuangan daerah. Adapun, pelaporan keuangan SKPD adalah laporan pertanggungjawaban SKPD sebagai suatu entitas pelaporan yang digunakan sebagai dasar pelaporan keuangan daerah atas kegiatan penggunaan dan pengelolaan keuangan dan sumber daya ekonomi yang dipercayakan kepadanya serta menunjukkan posisi keuangan yang sesuai dengan kebijakan akuntansi keuangan daerah. Jika kita amati, hampir semua undang-undang yang mengatur keuangan daerah, seperti UU No.

17/2003, UU No. 1/2004, dan UU No. 32/2004 secara seragam mengamankan tentang keharusan penggunaan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai pedoman dan rujukan pemerintah daerah dalam menyusun laporan keuangan daerah. Dalam Pasal 100 PP No. 58/2005, Pasal 6 PP No. 8/2006, dan Pasal 296 Ayat (4), Permendagri No. 13/2006 secara tegas juga menyebutkan bahwa penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD harus berpedoman pada SAP. Hal itu selaras dengan amanat peraturan perundang-undangan yang mengharuskan penggunaan (sistem) akuntansi dalam menyelenggarakan dan mengelola keuangan daerah. Oleh karena itu, dalam penyiapan APBD dan neraca awal di awal tahun anggaran harus sesuai/berdasarkan pada SAP.

Adapun sistematika SAP berdasarkan PP No. 24/2005 terdiri atas dua hal sebagai berikut.

1. Kerangka konseptual
2. Pernyataan standar akuntansi pemerintahan (PSAP)
  - a. PSAP 01 : penyajian laporan keuangan
  - b. PSAP 02 : laporan realisasi anggaran
  - c. PSAP 03 : laporan arus kas
  - d. PSAP 04 : catatan atas laporan keuangan
  - e. PSAP 05 : akuntansi persediaan
  - f. PSAP 06 : akuntansi investor
  - g. PSAP 07 : akuntansi aset tetap
  - h. PSAP 08 : akuntansi konstruksi dalam pekerjaan.
  - i. PSAP 09 : akuntansi kewajiban
  - j. PSAP 10 : koreksi kesalahan, perubahan kebijakan akuntansi, dan peristiwa luar biasa.
  - k. PSAP 11 : laporan keuangan konsolidasi

Sebelum diterapkannya SAI daerah menggunakan manual administrasi keuangan daerah (makuda) sebagai panduan dan pedoman kerja untuk pengelolaan keuangan daerah sebagaimana tertuang dalam Kepmendagri No. 900-099 tahun 1980 yang merujuk pada UU No. 5/1974 dan peraturan perundangan terkait lainnya seperti Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1975 tentang Cara Penyusunan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja.

Sebagaimana kita ketahui, setelah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 terbit, payung hukum yang dapat digunakan oleh daerah dalam menyelenggarakan sistem akuntansi dalam kerangka pengelolaan keuangan daerah dapat merujuk pada Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Kini dengan terbitnya UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004, kedudukan PP No. 105/2001 dan peraturan pemerintah serupa yang menjadi peraturan operasional bagi undang-undang otonomi daerah dinyatakan tidak berlaku lagi setelah terbitnya PP No. 58/2005, PP No. 8/2006, dan Permendagri No. 13/2006. Dengan demikian, peraturan pemerintah dan peraturan-peraturan lain yang menjadi pengganti peraturan terdahulu menjadi pedoman bagi setiap pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah.



## **BAB 9**

# **PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DAERAH**

Perencanaan dan penganggaran (daerah) merupakan dua siklus yang tidak dapat dipisahkan dalam fungsi manajemen. Sama halnya jika ditinjau dari sisi manajemen strategis, perencanaan dan penganggaran daerah merupakan satu kesatuan. Menurut perencanaan (strategis), pendanaan suatu strategi harus terjamin. Sistem penganggaran juga memandang bahwa setiap pengeluaran anggaran harus memiliki acuan dan kerangka yang jelas mengapa muncul suatu mata anggaran. Dalam pelaksanaan selanjutnya, proses perencanaan dan penganggaran daerah membutuhkan sistem pengendalian agar perencanaan dan penganggaran yang telah dibuat dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Mengacu pada tujuan tersebut, proses perencanaan daerah tidak dapat lepas dari sistem pengendalian aktivitas, sedangkan penganggaran daerah terkait erat dengan sistem pengendalian keuangan di mana hubungan kedua proses itu telah diatur dalam UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Meski masih harus terus disempurnakan, pada kenyataannya UU No. 25/2004 telah mampu menjembatani dan mengaitkan proses perencanaan pembangunan daerah dengan proses penganggaran.

Selanjutnya dapat dikatakan bahwa jantung pengelolaan lembaga pemerintahan daerah adalah keuangan daerah (APBD). Jika keuangan daerah merupakan salah satu sistem utama dalam pengelolaan pemerintah daerah maka pengelolaan APBD adalah denyut nadi yang merefleksikan dinamika keuangan daerah sekaligus merupakan bagian integral dari sistem keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU No. 17/2003. Dalam UU No. 32/2004 disebutkan juga bahwa pengelolaan APBD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pengelolaan pemerintah daerah. Mengingat bahwa salah satu sumber pendanaan APBD berasal dari APBN, proses penyusunan APBD diatur dalam

UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang penjabarannya diatur dalam PP No. 5 8/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan PP terkait lainnya.

Dari kerangka tersebut mudah dipahami bahwa anggaran merupakan instrumen akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi yang saling terkait sebagai satu kesatuan sistem. Dalam UU No. 17 Tahun 2003 dijelaskan bahwa sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Guna meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran, peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran perlu diatur secara jelas.

## 9.1. PERENCANAAN DAERAH

---

Kondisi bangsa yang beragam, baik dan sisi potensi, kecakapan, maupun keinginan setiap daerah di Indonesia telah menghadirkan satu pola pembangunan yang lebih cocok bagi Indonesia, yaitu pola pembangunan secara desentralisasi dalam kerangka NKRI Untuk itulah, pemerintah wajib menyusun strategi pembangunan nasional secara sektoral sehingga setiap daerah otonom dapat mengembangkan wilayahnya sesuai potensi dan aspirasi masyarakat daerah bersangkutan. Mengacu pada konsep tersebut, pemerintah pusat berkewajiban untuk menyusun visi, misi, dan strategi pembangunan nasional, sementara pemerintah provinsi/kabupaten / kota bertugas mendampingi dan menyelaraskan pembangunan di daerah otonomnya masing-masing sejalan dengan visi dan misi pembangunan nasional. Dengan demikian, perencanaan daerah pada dasarnya merupakan perencanaan pembangunan daerah. Minimal, menyangkut dua aspek, yaitu disiplin ilmu pembangunan (daerah) dan manajemen strategis. Manajemen strategis berkaitan dengan tata laksana dan pengorganisasian dimana ilmu pembangunan menyangkut isi perencanaan.

### **Prinsip Umum Perencanaan Pembangunan**

Luasnya cakupan pembangunan memerlukan teknik pengelolaan pembangunan yang baik dalam suatu manajemen strategis. Dalam manajemen, siklus pembangunan diawali dengan perencanaan, disusul oleh pelaksanaan, dan diakhiri dengan pengendalian. Dari ketiga tahap tersebut, perencanaan

merupakan hal yang paling penting dan harus dilakukan secara cermat, tepat, dan akurat karena melalui perencanaan itulah akan diperoleh arah, prioritas, dan strategi pembangunan. Secara sederhana, perencanaan dapat diartikan sebagai penetapan suatu tujuan dan memilih langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut. Menurut Conyers & Hills (1994), perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Moekijat (1980) menguraikan perencanaan sebagai hal memilih dan menghubungkan fakta-fakta serta hal membuat dan menggunakan dugaan-dugaan mengenai masa yang akan datang dalam menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang disusulkan dan dianggap perlu untuk mencapai hal-hal yang diinginkan. Selanjutnya, Freidman dalam Glasson (1974) memberikan sudut pandang yang berbeda tentang perencanaan.

*“Planning is primarily a way of thinking about social and economic problems, planning is oriented predominantly toward the future, is deeply concerned with the relation of goals to collective decisions and strives for comprehensiveness in policy and program.”*

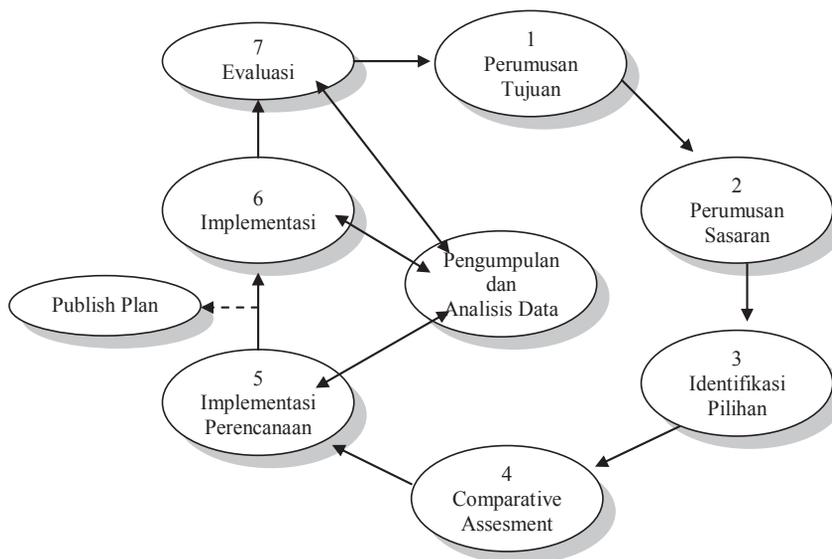
Sepaham dengan Friedman, Widjojo Nitisastro (1992) mengungkapkan bahwa perencanaan pada dasarnya berkisar pada dua hal. Pertama, penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan. Kedua menentukan pilihan di antara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut. Apabila pembangunan telah direncanakan dengan matang maka dapat dikatakan perencanaan tersebut tinggal dilaksanakan dan dikendalikan.

Dari berbagai definisi tersebut, dan dengan menggunakan disiplin manajemen strategis, sekaligus berarti suatu sistem perencanaan pembangunan (daerah) minimal mengandung dua unsur utama, yaitu aspek tujuan pembangunan (yang ingin dicapai) dan cara apa yang akan dilakukan untuk mencapainya (strategi pembangunan), termasuk bagaimana mengalokasikan dan mengorganisasikan berbagai sumber daya yang tersedia. Suatu sistem perencanaan pembangunan harus menekankan aspek dokumentasi perencanaan dan pelaporan serta aspek pelaksanaan. Artinya, dibutuhkan pendekatan sistem yang secara tajam melihat

berbagai aspek yang memengaruhi sistem (stake holders dan sumber daya terkait) sehingga berbagai pendekatan dapat dilakukan untuk mengupayakan keberhasilan implementasinya.

Menurut Blakely (1989), ada enam tahap dalam proses perencanaan pembangunan daerah yang meliputi pengumpulan data dan analisis data, pemilihan strategi pembangunan daerah, pemilihan objek-objek pembangunan, pembuatan rencana tindakan, penentuan rincian proyek, dan persiapan perencanaan secara keseluruhan dan implementasinya.

Sementara itu, Bendavid-Val (1991) menyajikan model tahapan perencanaan daerah sebagai berikut.



**Gambar 9.1** Skema Perencanaan Model Ideal

Dari gambar tersebut, tampak bahwa pengumpulan dan analisis data berfungsi untuk mendukung dan menyediakan informasi dalam setiap tahap perencanaan. Semua tahap dalam proses perencanaan merupakan bagian dari siklus di mana tujuan dan sasarannya secara periodik harus ditinjau/ dirumuskan kembali. Suatu rencana yang sudah bukan merupakan akhir dan suatu proses, tetapi sesuatu yang dihasilkan dan waktu ke waktu untuk kepentingan-kepentingan praktis.

Penyusunan perencanaan pembangunan daerah didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Data ini mencakup informasi tentang penyelenggaraan pemerintah daerah; organisasi-dan tata laksana pemerintah daerah (termasuk kecamatan, kelurahan, dan desa); informasi dasar kewilayahan (seperti batas wilayah); kependudukan; kepala daerah, DPRD, perangkat daerah dan PNS daerah; keuangan daerah; produk hukum daerah; serta informasi lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Data dan informasi tersebut dimanfaatkan dan dikelola dalam sistem informasi daerah yang terintegrasi secara nasional untuk mewujudkan tercapainya daya guna dan hasil guna perencanaan pembangunan daerah.

Kemudian, terkait dengan model yang digunakan dalam perencanaan pembangunan, Kunarjo (2000) menyebutkan paling tidak ada tiga model perencanaan pembangunan.

a. Agregat

Model ini menyajikan data kuantitatif yang berasal dari teorema perekonomian yang ditunjukkan dalam produk domestik bruto (PDB) sebagai penjumlahan (agregasi) dan konsumsi (C), pengeluaran pemerintah (G), investasi pemerintah (I<sub>g</sub>), investasi masyarakat (I<sub>p</sub>), ekspor (X), dikurangi impor (M), atau dirumuskan PDB  $(C + G + I_g + I_p + X) - M$ .

b. Hubungan efek kelipatan (multiplier effect) dan ICOR (incremental capital output ratio).

Konsep multiplier pada prinsipnya menjelaskan hubungan antara tingkat investasi (I) dengan permintaan pendapatan (Y). Dengan kata lain, jika terjadi penambahan investasi maka akan bertambah pula tingkat permintaan pendapatan dengan kelipatan sebesar kebalikan dan marginal propensity to save (mps), atau angka koefisien yang menunjukkan berapa kenaikan tingkat tabungan jika permintaan pendapatan meningkat dalam jumlah tertentu dengan nilai angka pecahan kurang dari 1. Model multiplier ini kemudian diperkuat oleh model ICOR. ICOR didefinisikan sebagai rasio investasi yang diperlukan untuk memperoleh pertambahan pendapatan pada periode tertentu.

c. Perencanaan sektoral

Model ini tidak jauh berbeda dan model kedua, namun lebih dispesifikan dalam sektor-sektor. Sektor merupakan kumpulan kegiatan atau program yang mempunyai persamaan ciri serta tujuan. Perencanaan ini membuka

wacana mengenai efek ke depan (*forward effect*) di mana output kegiatan ekonomi dapat dimanfaatkan sebagai input kegiatan ekonomi lainnya - dan efek ke belakang (*backward effect*) - yaitu input kegiatan ekonomi yang berasal dan out put kegiatan ekonomi lainnya-dan kebijakan pembangunan sektoral.

### **Konsep Perencanaan bagi Pemerintah Daerah**

Dari model perencanaan yang telah dibahas sebelumnya dan berdasarkan pada konsep desentralisasi, memungkinkan pemerintah daerah untuk merekonseptualisasikan model perencanaan pembangunan dan model anggaran yang lebih tepat dan sesuai dengan kondisi yang ada di tiap-tiap daerah otonom.

Berdasarkan konsep pembangunan nasional sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa perencanaan daerah dan penganggaran daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dan (proses) manajemen strategis, dimana dalam proses formalnya diawali oleh penyusunan rencana strategis (renstra). Dengan demikian, dalam aplikasinya di sektor publik, penganggaran daerah (juga) dikaitkan dengan renstra daerah. Dalam khazanah tata urutan konstitusi, “renstra daerah”, merupakan bagian dan “renstra nasional” untuk memenuhi tujuan-tujuan strategis dan tujuan nasional/negara sebagaimana tentuang dalam UUD 1945. Berdasar amandemen yang tertuang dalam landasan konstitusional penyelenggaraan negara, dalam pengelolaan pembangunan telah terjadi serangkaian perubahan sebagai berikut.

- a. Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- b. Ditiadakannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional.
- c. Diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebelum adanya perubahan tersebut sebagaimana yang telah dilaksanakan dalam praktik ketatanegaraan selama ini, GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan nasional. Ketetapan MPR RI ini kemudian menjadi landasan hukum bagi presiden dalam menjabarkan bentuk rencana pembangunan lima tahunan dengan memerhatikan secara sungguh-sungguh

saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang selanjutnya bersama DPR RI menyusun APBN.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang mengatur bahwa presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman bagi presiden untuk menyusun rencana pembangunan, menuntut adanya pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan nasional. Oleh karena itu, dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di mana penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan melalui pemberian kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah maka perencanaan pembangunan daerah harus mendapat perhatian khusus. Untuk itulah, guna lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan nasional, pembangunan daerah, maupun pembangunan antardaerah, diperlukan koordinasi dan pengaturan yang jelas dan transparan.

Sebelumnya, pada tanggal 5 Oktober 2004 terbit Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mencakup landasan hukum bidang perencanaan pembangunan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Undang-undang ini menjelaskan bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Dengan kata lain, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, perencanaan pembangunan daerah merupakan subsistem dan perencanaan pembangunan nasional sehingga disusunlah perencanaan pembangunan daerah tersebut sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.

Adapun pihak-pihak dan dokumen yang terkait dengan perencanaan pembangunan daerah menurut UU No. 25/2004 adalah sebagai berikut.

1. Pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) yang dikoordinasikan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (bappeda) bertanggung jawab dalam penyusunan dokumen-dokumen perencanaan sebagai berikut.
  - a Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP Daerah)  
RPJP daerah merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 tahun yang memuat visi, misi, dan arah

pembangunan daerah yang mengacu pada rencana pembangunan jangka panjang nasional. Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJP daerah sebagai bahan pembahasan dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikutsertakan masyarakat (antara lain LSM, asosiasi profesi, pemuka agama, pemuka adat, perguruan tinggi, serta kalangan dunia usaha) guna menyerap keinginan, harapan, dan aspirasi masyarakat. Berdasarkan hasil musyawarah tersebut, bappeda menyusun rancangan akhir RPJP daerah untuk kemudian diusulkan untuk ditetapkan dengan perda.

- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah) RPJM daerah merupakan penjabaran dan visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP daerah dan memerhatikan RPJM nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategis pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai rencana-rencana kerja dalam rangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dengan kata lain, RPJM daerah merupakan rencana strategis daerah (renstrada). Bappeda menyusun rancangan awal RPJM daerah sebagai penjabaran visi, misi, dan program kepala daerah ke dalam strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program prioritas kepala daerah, dan arah kebijakan keuangan daerah untuk digunakan dalam Musrenbang jangka menengah daerah. Musrenbang dalam rangka penyusunan RPJM daerah dilaksanakan paling lambat dua bulan setelah kepala daerah dilantik dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikutsertakan masyarakat. Bappeda menyusun rancangan akhir RPJM daerah berdasarkan hasil musrenbang jangka menengah daerah. RPJM daerah ditetapkan dengan peraturan kepala daerah paling lambat tiga bulan setelah kepala daerah dilantik.
- c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)  
Rencana pembangunan tahunan daerah, selanjutnya disebut rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) adalah dokumen perencanaan untuk periode satu tahun. RKPD merupakan

penjabaran dan RPJM daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dan RPJM daerah. Selanjutnya, bappeda mengoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan renja-SKPD. Rancangan RKPD menjadi bahan dalam musrenbang yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan dan diselenggarakan oleh bappeda. Bappeda menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil musrenbang untuk kemudian ditetapkan dengan peraturan kepala daerah menjadi pedoman penyusunan RAPBD.

2. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) memiliki tugas dan kewenangan untuk menyusun dokumen-dokumen perencanaan sebagai berikut.
  - a. Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD)  
Rencana strategis merupakan suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu satu tahun sampai dengan lima tahun secara sistematis dan berkesinambungan dengan memperhitungkan potensi, peluang, dan kendala yang ada atau yang mungkin timbul. Oleh karena itu, renstra merupakan analisis untuk pengambilan keputusan strategis tentang masa depan organisasi dalam rangka memosisikan (positioning) pada masa yang akan datang. Dengan berpedoman pada rancangan awal RPJM daerah yang disiapkan oleh bappeda, kepala satuan kerja perangkat daerah menyiapkan rancangan rencana strategis satuan kerja perangkat daerah (renstra-SKPD) sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang memuat visi, misi, tujuan, strategis, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan. Rancangan renstra-SKPD digunakan oleh bappeda untuk menyusun rancangan RPJM daerah yang akan digunakan sebagai bahan penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) jangka menengah. Setelah ditetapkannya RPJM daerah, satuan kerja perangkat daerah segera menyesuaikan renstranya dengan RPJM daerah yang telah disahkan dan ditetapkan dengan peraturan pimpinan satuan kerja perangkat daerah.



- ☑ Keselarasan antara perencanaan pembangunan di tingkat pusat dan daerah.
- ☑ Keselarasan antara perencanaan jangka panjang dengan jangka pendek.
- ☑ Keselarasan antara perencanaan pembangunan dengan keuangan.

### **Perencanaan Daerah Berdasarkan Kewenangan**

Sesuai dengan amanat peraturan perundangan, pelaksanaan pembangunan diwujudkan dalam bentuk pembagian urusan yang dilaksanakan oleh masing-masing pemerintahan pusat, provinsi, kabupaten, dan kota. Untuk itu, UUD 1945 Pasal 18 Ayat (2) mengamanatkan agar pemerintah daerah provinsi, daerah, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sementara itu, Pasal 2 UU No.32/2004 mengamanatkan agar pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Dengan desentralisasi, daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya disertai pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang otonom. Pembagian kewenangan ini diatur dalam Bab III dan Pasal 10 hingga Pasal 18 Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembagian urusan pemerintah itu adalah sebagai berikut.

#### (1) Urusan pusat

Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiskal nasional, serta agama. Keenam urusan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan dimana dalam penyelenggaraan urusan ini, pemerintah pusat dapat menyelenggarakan sendiri; melimpahkan sebagian kepada perangkat pemerintah pusat atau wakil pemerintah di daerah disertai pendanaan sesuai asas dekonsentrasi; atau menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

- (2) Urusan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian urusan ini menggunakan tiga kriteria.
- a. Kriteria eksternalitas, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dan penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak itu bersifat lokal maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah pusat.
  - b. Kriteria akuntabilitas, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan hubungan penyelenggara urusan dan dampak yang ditimbulkan. Dengan kata lain, penyelenggaraan suatu urusan atau sebagian adalah tingkat pemerintahan yang lebih dekat/langsung dengan penerima manfaat atau penanggung dampak/akibat dan urusan yang ditangani tersebut.
  - c. Kriteria efisiensi, yaitu pendekatan urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personel, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan urusan tersebut.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria tersebut terdiri atas dua hal berikut.

- a. Urusan wajib diselenggarakan berpedoman pada standar pelayanan minimum, khususnya untuk pelayanan dasar. Urusan wajib tersebut ada di tingkat pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Urusan wajib pemerintahan provinsi, antara lain perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum; penanganan bidang kesehatan; penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota; fasilitas pengembangan koperasi dan UKM termasuk lintas kabupaten/kota; pengendalian lingkungan hidup; pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota; pelayanan kependudukan dan catatan sipil; pelayanan administrasi pemerintahan

**Bab 9: Perencanaan Dan Penganggaran Daerah**

umum; pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; penyelenggaraan pelayanan dasar lain yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; serta urusan wajib lain yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan.

Urusan wajib untuk pemerintahan kabupaten/kota, yaitu perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; penyelenggaraan kertertiban umum dan ketenteraman masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum; penanganan bidang kesehatan; penyelenggaraan pendidikan; penanggulangan masalah sosial; pelayanan bidang ketenagakerjaan; fasilitas pengembangan koperasi dan UKM; pengendalian lingkungan hidup; pelayanan pertanahan; pelayanan kependudukan dan catatan sipil; pelayanan administrasi pemerintahan umum; pelayanan administrasi penanaman modal; penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; serta urusan wajib lain yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan.

- b. Urusan pilihan, merupakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai kondisi, kekhasan, dan potensi keunggulan daerah yang bersangkutan.

Dari uraian tersebut, secara singkat pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dilihat dalam bagan berikut.

Urusan	Pusat	Daerah	Kriteria
Pusat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Politik luar negeri</li> <li>2. Pertahanan</li> <li>3. Keamanan</li> <li>4. Yustisi</li> <li>5. Moneter dan fiskal nasional</li> <li>6. Agama</li> </ol>		Sudah Fiks
Bersama		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Urusan wajib</li> <li>2. Standar Pelayanan Minimum (SPM) untuk layanan Dasar</li> </ol>	Akuntabilitas Eksternalitas Efisiensi

Urusan	Pusat	Daerah	Kriteria
Pilihan Daerah		Sesuai dengan Kondisi, Kekhasan Potensi Keunggulan Daerah	Pembangkit Kesejahteraan

Dalam perkembangan selanjutnya, untuk lebih fokus memahami perencanaan pembangunan daerah dapat dilakukan melalui perencanaan jangka pendek atau secara spesifik pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

## 9.2. ANGGARAN KINERJA

Anggaran kinerja merupakan sistem anggaran yang lebih menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal. Secara etimologis bahasa, kata “kinerja” muncul setelah kata “anggaran”, maka tidak sulit untuk mengartikan bahwa penganggaran berbasis kinerja mencoba untuk memberi kepastian bahwa setiap pengeluaran mata anggaran harus memiliki (kontrak) kinerja yang terukur ini mengandung pesan bahwa penganggaran kinerja juga menitikberatkan pada segi penatalaksanaan (sistem pengendalian) kinerja. Dengan demikian, keberhasilan suatu pelaksanaan anggaran tidak hanya berhenti pada ketaatan realisasi terhadap rencana, namun yang lebih penting lagi adalah hasil dan implikasi kinerja yang diharapkan dan pengeluaran anggaran tersebut.

Pengertian anggaran kinerja menurut Government Performance Result Act (GPRA) than 1994 adaah sebagai berikut :

*“Perfrmance udgeting is a systematic approach to help government become more reponsive to thetaxpaying public by linking porgram funding toperformance and production”.*

Sementara itu, Government of Albrta, Canada mendefinisikan anggaran kinerja : *“...is a systemof planning, budgeting, and evaluation that emphasizes the relationship between money bugetted and result expected.”*

Dari definisi tersebut dapat diartikan bahwa anggaran kinerja disusun berdasar pada hasil yang ingin dicapai dari setiap dana yang dikeluarkan sesuai harapan masyarakat. Ini berbeda dengan sistem anggaran yang lama, di mana pemerintah hanya menekankan kemampuannya dalam menyerap anggaran tetapi kurang mampu memerhatikan pencapaian hasil yang diharapkan.

Sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Sistem ini memerlukan indikator kinerja, standar kinerja, standar biaya, dan *benchmark* dari setiap jenis pelayanan. Anggaran harus didasarkan pada sasaran yang hendak dicapai pada tahun anggaran tersebut, adanya standar pelayanan berdasarkan tugas pokok dan fungsi, tingkat prioritas setiap pekerjaan, tujuan dan sasaran tertentu yang disertai indikator penilaian yang jelas dan dapat diukur sehingga masing-masing tingkat dalam suatu unit akan mempunyai suatu tanggung jawab yang jelas. Dengan sistem ini, biaya satuan untuk setiap jenis pelayanan harus dapat diukur sehingga dapat diketahui tingkat efisiensi dan efektivitas dari setiap jenis pelayanan. Melalui anggaran kinerja akan terlihat hubungan yang jelas antara *input*, *output* dan *outcome* yang akan mendukung terciptanya sistem pemerintahan yang baik. Dengan pendekatan kinerja akan terlihat akuntabilitas (*accountability*) dan keterbukaan (*transparency*) dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

### **Pusat Pertanggungjawaban (Kinerja)**

Sebagai konsekuensi penggunaan anggaran berbasis kinerja, di mana setiap pengeluaran harus memiliki kontrak kinerja, maka dibutuhkan kepastian atas penanggungjawab kinerja yang sering disebut dengan pusat pertanggungjawaban. Terkait dengan pusat pertanggungjawaban, untuk organisasi yang dipimpin oleh manajer bertanggungjawab terhadap aktivitas pusat pertanggungjawaban yang dipimpinnya. Suatu organisasi merupakan kumpulan dari pusat-pusat pertanggungjawaban. Tujuan pusat-pusat pertanggungjawaban tersebut adalah sebagai berikut :

1. Sebagai basis perencanaan, pengendalian, dan penilaian kinerja manajer juga unit operasi yang dipimpinnya.
2. Untuk memudahkan mencapai tujuan organisasi
3. Memfasilitasi terbentuknya *goal congruence*

4. Mendelegasikan tugas dan wewenang ke unit-unit yang memiliki kompetensi sehingga mengurangi beban tugas manajer pusat
5. Mendorong kreativitas dan daya inovasi bawahan
6. Sebagai alat untuk melakukan strategi organisasi secara efektif dan efisien
7. Sebagai alat pengendalian anggaran

Manajer pusat pertanggungjawaban bertanggung jawab dalam menciptakan hubungan yang optimal antara sumber daya input yang digunakan dengan output yang dihasilkan dikaitkan dengan target kinerja. Input diukur dengan jumlah sumber daya yang digunakan, sedangkan output diukur dengan jumlah produk/jasa yang dihasilkan.

Dalam konteks organisasi pemerintah daerah, pusat pertanggung-jawaban dapat berupa dinas-dinas, subdinas-subdinas, bagian-bagian, dan pemerintah daerah itu sendiri. Unit kerja yang ada di pemerintah daerah merupakan suatu pilar pusat pertanggungjawaban yang memiliki peran penting dalam melaksanakan strategi organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Jenis-jenis pusat pertanggungjawaban terdiri atas beberapa hal sebagai berikut :

1. Pusat biaya

Pusat biaya (*expense center*) adalah pusat pertanggungjawaban yang prestasi manajernya dinilai berdasarkan biaya yang telah dikeluarkan. Suatu unit organisasi disebut sebagai pusat biaya apabila ukuran kinerja pusat pertanggungjawaban dinilai berdasarkan biaya yang telah digunakan bukan nilai output yang dihasilkan. Pusat biaya banyak dijumpai pada sektor publik karena output yang dihasilkan sering kali ada, akan tetapi tidak dapat diukur atau hanya dapat diukur secara fisik tidak dalam nilai rupiahnya, misalnya dinas sosial dan bagian keuangan.

2. Pusat Pendapatan

Pusat pendapatan (*revenue center*) yaitu pusat pertanggungjawaban di mana prestasi manajernya dinilai berdasarkan pendapatan yang dihasilkan oleh pusat pertanggungjawaban yang dipimpinnya, contohnya dinas pendapatan daerah.

3. Pusat laba

Pusat laba (*profit center*) yaitu pusat pertanggungjawaban yang membandingkan input (*expense*) dengan output (*revenue*) dalam satuan moneter. Kinerja manajer dinilai berdasarkan laba yang dihasilkan, contohnya BUMD (misalnya PDAM) dan objek pariwisata milik pemda.

#### 4. Pusat investasi

Pusat investasi (*investment center*) merupakan pusat pertanggungjawaban dimana prestasi manajernya dinilai berdasarkan manfaat yang dihasilkan terkait dengan investasi yang ditanamkan pada pusat pertanggungjawaban yang dipimpinnya; misalnya lembaga penelitian (LIPI) dan Departemen R dan D (Balitbangda).

Pusat-pusat pertanggungjawaban mempunyai peran yang sangat penting dalam melakukan pengendalian anggaran. Melalui pusat pertanggung jawaban tersebut, anggaran yang telah disahkan dikomunikasikan kepada manajer level menengah dan bawah untuk dilaksanakan. Suatu organisasi besar, seperti pemerintah daerah dapat dianggap sebagai suatu pusat pertanggungjawaban. Pusat pertanggungjawaban besar tersebut dapat dipecah-pecah lagi menjadi pusat-pusat pertanggungjawaban yang lebih kecil hingga pada level pelayanan atau program, misalnya dinas dan subdinas. Pusat-pusat pertanggungjawaban tersebut kemudian menjadi dasar perencanaan dan pengendalian anggaran, serta penilaian kinerja pada unit yang bersangkutan. Manajer pada pusat pertanggungjawaban tersebut (sebagai budget holder) memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan anggaran.

Pusat pertanggungjawaban memperoleh sumber daya input berupa tenaga kerja, material, dan sebagainya di mana dengan input tersebut diharapkan dapat menghasilkan output dalam bentuk barang atau pelayanan pada tingkat kuantitas dan kualitas tertentu. Anggaran mencerminkan nilai rupiah dari input yang dialokasikan ke pusat-pusat pertanggungjawaban dan output yang diharapkan atau level aktivitas yang dihasilkan. Pengendalian anggaran meliputi pengukuran terhadap output dan belanja yang lebih riil dilakukan daripada anggaran. Adanya perbedaan atau varian antara hasil yang dicapai dengan yang dianggarkan kemudian dianalisis untuk diketahui penyebabnya dan dicari siapa yang bertanggung jawab atas terjadinya varian-varian tersebut sehingga dapat dilakukan tindakan korektif secepatnya. Tindakan tersebut sudah biasa dilakukan pada perusahaan-perusahaan swasta, namun pada organisasi publik, mekanisme tersebut perlu dilakukan sebagai salah satu cara pengendalian anggaran.

Idealnya, struktur pusat pertanggungjawaban sebagai alat pengendalian anggaran harus sejalan dengan program atau struktur aktivitas organisasi. Dengan kata lain, tiap-tiap pusat pertanggungjawaban bertugas melaksanakan program atau aktivitas tertentu dan penggabungan program-program dari tiap-tiap

pusat pertanggungjawaban tersebut mestinya harus dapat mendukung program pusat pertanggungjawaban pada level yang lebih tinggi sehingga pada akhirnya tujuan umum organisasi dapat tercapai.

Setiap jenis pusat pertanggungjawaban membutuhkan data mengenai belanja (pengeluaran) yang telah dilakukan dan output yang dihasilkan selama masa anggaran. Laporan kinerja disiapkan dan dikirimkan ke semua level manajemen untuk dievaluasi kinerjanya, yaitu membandingkan antara hasil yang telah dicapai dengan anggaran. Jika sistem pengendalian anggaran berjalan dengan baik maka informasi yang dikirimkan kepada manajer harus relevan dan tepat waktu. Informasi yang relevan harus merupakan informasi terbaru (up to date) dan akurat. Informasi yang relevan adalah informasi yang dapat membedakan dengan biaya-biaya yang tidak dapat dikendalikan (uncontrol-lable) oleh manajer pusat pertanggungjawaban.

Untuk biaya-biaya yang sifatnya *controllable*, pengendaliannya dapat dilakukan melalui penetapan standar biaya yang daerah. Analisis standar belanja (ASB) merupakan contoh standar biaya atas pengeluaran daerah. Sementara itu, pengendalian untuk biaya yang sifatnya *uncontrollable*, biasanya berupa discretionary expenses, dilakukan melalui penetapan tolok ukur kinerja pertanggungjawaban tiap-tiap pusat dalam sebuah perencanaan anggaran yang ketat (*hard budget*). Untuk menjembatani masalah tersebut, setiap pusat anggaran yang berperan sebagai alat untuk melaksanakan strategi organisasi harus dipersiapkan dengan sebaik-baiknya agar tidak terjadi bias atau penyimpangan.

Pusat pertanggungjawaban merupakan bagian yang paling kompeten untuk menyiapkan anggaran karena merekalah yang paling dekat dan sering berhubungan langsung dengan aktivitas pelayanan masyarakat. Pusat pertanggungjawaban dapat berfungsi sebagai jembatan untuk dilakukannya *bottom-up budgeting* atau *participative budgeting*. Oleh karena pusat pertanggungjawaban mengemban fungsi sebagai budget holder maka proses penyiapan dan pengendalian anggaran harus menjadi fokus perhatian manajer pusat pertanggungjawaban.

### **9.3. ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)**

---

Guna menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya secara sistematis dan akuntabel diperlukan suatu rencana keuangan

yang andal dan terwujud dalani suatu penganggaran. Selain sebagai alat ukur dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah, sistem penganggaran yang dikembangkan oleh pemerintah berfungsi sebagai pengendali keuangan, rencana manajemen, prioritas penggunaan dana, dan pertanggungjawaban kepada publik. Terkait dengan rencana manajemen, sistem penganggaran berfungsi sebagai suatu metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan manfaat yang dihasilkan di mana manfaat tersebut dideskripsikan melalui seperangkat sasaran dan dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Untuk mengidentifikasi keterkaitan biaya dengan manfaat serta keterkaitan antara nilai uang dan hasil di tingkat pemerintahan daerah, pemda menuangkan penganggaran tersebut dalam suatu rencana keuangan yang dikenal dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Menurut pasal 16 Permendagri No. 13/2006, APBD memiliki fungsi sebagai berikut.

- a. Otorisasi; anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
  - b. Perencanaan; anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
  - c. Pengawasan; anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sudah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
  - d. Alokasi; anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/ mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
  - e. Distribusi; kebijakan anggaran daerah harus memerhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
  - f. Stabilisasi; anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Dalam satu tahun anggaran, APBD meliputi beberapa hal berikut.
- Hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.

- Kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Menurut Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hak dan kewajiban daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian, APBD harus mencerminkan kondisi keuangan pemerintah daerah berisi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Melalui suatu analisis, anggaran dapat menggambarkan rencana strategis yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai otonomi daerah yang mensyaratkan pemerintahan daerah untuk mengurus dan mengelola keuangannya secara mandiri. Pengurusan tersebut dibagi menjadi dua, yaitu pengurusan umum berupa APBD dan pengurusan khusus berupa kekayaan milik daerah. APBD disusun sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu, dan penganggaran prestasi kerja (Dirjen Bina Administrasi Keuangan Daerah, 2006).

#### 1. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah Daerah

Kerangka pengeluaran jangka menengah daerah merupakan suatu pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dimana dalam pengambilan keputusannya menggunakan perspektif lebih dari satu tahun anggaran dengan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju (forward estimate). Guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan dituangkan dalam RKA-SKPD sebagai dasar penyusunan APBD sesuai konsep prakiraan maju, maka untuk mendanai program dan kegiatan tersebut harus dihitung terlebih dahulu berapa besar kebutuhan dana untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun yang direncanakan dalam setiap penganggaran belanja.

#### 2. Penganggaran Terpadu

Dalam pendekatan anggaran terpadu, penyusunan rencana keuangan tahunan dilakukan secara terintegrasi bagi seluruh jenis belanja guna

nielaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian alokasi dana. Jenis belanja tersebut merupakan satu kesatuan dalam rangka mencapai target kinerja yang ditetapkan pada program dan kegiatan dimaksud dengan tetap memerhatikan prinsip efisiensi alokasi dana sehingga tidak terjadi pemborosan atas penggunaan sumber daya yang dimiliki. Pendekatan ini tidak lagi mengenal adanya anggaran belanja rutin dan pembangunan maupun anggaran belanja publik dan belanja aparatur.

### 3. Penganggaran Berdasarkan Prestasi Kerja

Anggaran berbasis kinerja sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya wajib diterapkan oleh semua pemerintah daerah di Indonesia untuk memberikan kepastian adanya pelaksanaan tata pemerintahan yang lebih baik. Hal ini dimaksudkan untuk mendorong pemberdayaan pemerintah daerah dalam pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan daerah pada khususnya dengan lebih mendorong tersusunnya tolok ukur pencapaian kinerja dan program kegiatan yang akan dilaksanakan. Tolok ukur kinerja tersebut harus terarah dan terukur sehingga memudahkan *stakeholder* pemerintah daerah untuk mengevaluasi jalannya pemerintahan daerah sebagai pelayan masyarakat di daerah.

Sistem anggaran berbasis kinerja mengutamakan upaya atas pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Jelas bahwa dalam pendekatan itu, ada dua komponen penting, yaitu output dan input. Input (masukan) adalah besarnya sumber-sumber (dana, sumber daya manusia, waktu, dan tenaga) yang direncanakan dalam APBD dan digunakan untuk melaksanakan suatu program atau kegiatan terkait dengan barang atau jasa yang akan dihasilkannya. Di sisi lain, output (keluaran) menunjukkan barang atau jasa yang dihasilkan oleh program atau kegiatan sesuai dengan input yang digunakan. Hubungan antara masukan dan keluaran tersebut menunjukkan kinerja suatu program atau kegiatan.

## **Kewajaran Biaya dan Beban Kerja**

Untuk mengevaluasi kinerja suatu program atau kegiatan perlu dilakukan analisis hubungan antara alokasi biaya (input) dengan tingkat pencapaian yang

dihasilkan (output). Dalam sistem anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja, setiap usulan program, kegiatan, dan anggaran SKPD dinilai kewajarannya dengan menggunakan standar analisis belanja (SAB). Standar analisis belanja (SAB) merupakan standar atau pedoman yang digunakan untuk menganalisis kewajaran beban kerja atau biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh suatu SKPD dalam satu tahun anggaran. Pendekatan SAB digunakan oleh tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) untuk mengevaluasi usulan program, kegiatan, dan anggaran setiap SKPD dengan cara menganalisis dua komponen yang tidak terpisahkan dalam penilaian kewajaran pembebanan belanja, yaitu beban kerja dan biaya dan usulan program atau kegiatan yang bersangkutan.

Penilaian beban kerja program atau kegiatan yang diusulkan oleh suatu SKPD dapat dinilai kewajarannya berdasarkan pertimbangan berikut.

- a. Kaitan logis antara program atau kegiatan yang diusulkan dengan prioritas dan plafon anggaran (PPA) dan kebijakan umum APBD.  
Penilaian kewajaran beban kerja didasarkan kepada sejauh mana kontribusi dan suatu kinerja program atau kegiatan yang diusulkan terhadap implementasi prioritas dan plafon anggaran dalam rangka pencapaian kebijakan umum APBD.
- b. Kesesuaian antara program atau kegiatan yang diusulkan dengan tugas pokok dan fungsi SKPD yang bersangkutan.  
Program atau kegiatan yang diusulkan oleh suatu SKPD merupakan usulan program atau kegiatan yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD yang bersangkutan agar tidak terjadi tumpang tindih dan duplikasi program atau kegiatan yang diusulkan berdasarkan pembagian kewenangan pemerintahan yang diselenggarakan oleh setiap SKPD, sebagaimana tercermin dalam tugas pokoknya guna memudahkan proses evaluasi kinerja setiap SKPD.
- c. Kapasitas SKPD yang bersangkutan untuk melaksanakan program atau kegiatan pada tingkat pencapaian yang diinginkan dan dalam jangka waktu satu tahun anggaran.  
Setiap SKPD mempunyai kapasitas sumber daya yang dibatasi (*constrain*) oleh jumlah orang, kompetensi teknis dan manajerial masing-masing, teknologi, dan waktu. Penilaian kewajaran beban kerja dalam hal ini berkaitan dengan sejauh mana kemampuan SKPD untuk mencapai target kinerja program atau kegiatan berdasarkan keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh setiap SKPD tersebut.

Selanjutnya penilaian terhadap kewajaran anggaran biaya dan usulan program atau kegiatan dikaitkan dengan kebijakan anggaran, tolok ukur kinerja, dan standar biaya yang dilakukan melalui penetapan plafon atau batas atas anggaran belanja bagi setiap SKPD sesuai target kinerja pelayanan yang diinginkan. Plafon anggaran tersebut merupakan salah satu aspek yang dipertimbangkan guna menilai kewajaran biaya setiap program atau kegiatan yang dianggarkan oleh SKPD. Di samping itu, kewajaran biaya suatu program atau kegiatan dipengaruhi oleh tolok ukur kinerja dan standar biaya.

Tolok ukur kinerja merupakan ukuran keberhasilan yang dicapai oleh setiap program atau kegiatan. Tolok ukur kinerja digunakan sebagai dasar pengukuran kinerja keuangan dalam sistem anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja, terutama untuk menilai kewajaran anggaran biaya suatu program atau kegiatan. Tolok ukur kinerja mencakup unsur keberhasilan yang mana dapat diketahui dan pengukuran tingkat pencapaian setiap unsur keberhasilan. Setiap program atau kegiatan minimal mempunyai sam unsur ukuran keberhasilan dan tingkat pencapaiannya (target kinerja) yang digunakan sebagai tolok ukur kinerja. Tolok ukur kinerja menunjukkan unsur-unsur keberhasilan yang diukur dan tingkat pelayanan yang akan dicapai (*out put*) dan suatu program tau kegiatan dalam sam tahun anggaran tertentu. Output tersebut selanjumya menjadi dasar untuk menilai kewajaran biaya yang dianggarkan input. Jumlah anggaran belanja (input) yang dinilai wajar untuk menghasilkan *out put* tertentu menunjukkan hubungan rasional berupa standar biaya atau harga satuan unit biaya.

Standar biaya merupakan perbandingan antara anggaran belanja dengan target kinerja yang disebut juga dengan biaya rata-rata persatuan output. Standar biaya tersebut menjadi dasar untuk menilai kewajaran biaya suatu program atau kegiatan karena menunjukkan hubungan rasional antara input dengan output-nya. Penilaian kewajaran terhadap biaya yang dianggarkan dapat dikaitkan pula dengan harga standar yang berlaku. Terbentuknya biaya merupakan hasil perkalian antara volume (satuan) dengan harga satuan. Dalam hal ini perlu dicermati, apakah harga satuan yang dianggarkan telah sesuai dengan standar yang ditetapkan atau berada di antara kisaran harga satuan yang berlaku?

Kewajaran biaya yang dianggarkan juga dapat dikaitkan dengan sumber pendapatan dan atau pembiayaan berupa penerimaan daerah. Dalam hal ini kewajaran dinilai berdasarkan hubungan (kesesuaian) antara sumber dana dengan penggunaannya. Sumber pendapatan tertentu (misal, retribusi) dan

sumber (pembiayaan) penerimaan tertentu (misal, dana cadangan) diperoleh dalam rangka melaksanakan pelayanan tertentu.

Kewajaran suatu anggaran belanja dinilai berdasarkan kesesuaian antara target kinerja pelayanan yang diusulkan dengan sumber dananya. Pendekatan ini merupakan penerapan dan konsep *Grand Related Expenditure Assessment* (GREA) dalam analisis standar belanja. Jika suatu sumber dana tertentu jumlahnya diestimasikan tidak mampu mencukupi biaya anggaran belanja suatu program atau kegiatan dengan target pelayanan tertentu, maka pemerintah daerah dapat mendanai dan anggaran sumber pendapatan atau pembiayaan yang lain berdasarkan target pelayanan yang diharapkan atau menyesuaikan target pelayanan dengan tersedianya sumber dana. Dengan demikian, kewajaran biaya yang dianggarkan berkaitan dengan tiga aspek, yaitu (1) kaitan antara biaya yang dianggarkan dengan target pencapaian kinerja, (2) kaitan antara anggaran biaya dengan harga standar yang berlaku, dan (3) kaitan antara biaya yang dianggarkan dengan sumber dananya.

Selanjutnya, dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja/ prestasi kerja, setiap komponen pelayanan pada masing-masing urusan pemerintahan yang diselenggarakan SKPD dalam rangka penilaian kinerja harus ditetapkan masing-masing daerah dalam bentuk standar pelayanan. Penetapan standar pelayanan untuk provinsi mengacu pada indikator-indikator standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Standar pelayanan untuk kabupaten/kota ditetapkan oleh bupati/walikota masing-masing yang berpedoman pada standar pelayanan yang ditetapkan oleh provinsi.

### **Teknik Penilaian Kewajaran Biaya dan Beban Kerja**

Guna memudahkan penilaian kewajaran biaya suatu program atau kegiatan dan untuk menilai capaian kinerja setiap SKPD sesuai tugas pokok dan fungsinya, anggaran belanja setiap SKPD terlebih dahulu diklasifikasikan berdasarkan kelompok belanja, yaitu belanja langsung dan tidak langsung. Pemisahan kelompok belanja ini merupakan konsekuensi logis yang tidak terelakkan dalam penerapan anggaran berbasis kinerja di mana penilaian kewajaran biaya dan beban kerja menjadi salah satu isu utama dalam penilaian kinerja. Hal itulah yang mendasari pengelompokan belanja menjadi kelompok belanja langsung dan tidak langsung sebagaimana dijelaskan dalam Permendagri No.13/2006.

Kemudian, untuk menilai kewajaran biaya berdasarkan klasifikasi belanja langsung dan belanja tidak langsung, standar biaya (biaya rata-rata) program atau kegiatan dapat dihitung dengan dua cara.

1. Standar Biaya Langsung

Standar biaya langsung dihitung berdasarkan jumlah anggaran belanja langsung suatu program atau kegiatan dibagi dengan target kinerja program atau kegiatan yang bersangkutan. Satu pertanyaan muncul dalam penggunaan standar biaya langsung untuk menilai kewajaran yaitu bagaimana kewajaran anggaran belanja tidak langsung dapat dinilai kewajarannya berdasarkan anggaran atau realisasi belanja tidak langsung tahun lalu dengan mempertimbangkan kondisi moneter dan asumsi dasar lainnya dalam suatu tahun anggaran.

2. Standar Biaya Total

Standar biaya total adalah jumlah anggaran belanja langsung suatu program atau kegiatan dan anggaran belanja tidak langsung (yang dialokasikan pada program atau kegiatan yang bersangkutan) dibagi target kinerja program atau kegiatan yang bersangkutan. Apabila penggunaan standar biaya total untuk menilai kewajaran maka anggaran belanja tidak langsung dalam satu tahun anggaran harus dialokasikan ke masing-masing program atau kegiatan yang direncanakan dalam satu tahun anggaran. Alokasi belanja tidak langsung tersebut dapat dihitung dengan menggunakan pendekatan rata-rata sederhana, bobot belanja langsung, maupun pendekatan lain yang dinilai paling wajar dalam perhitungan standar biaya total.

Lebih lanjut, berdasarkan outputnya program atau kegiatan dapat dikelompokkan sebagai berikut.

1. Kegiatan yang output-nya bukan berupa barang modal (bukan aset tetap) atau kegiatan noninvestasi dalam struktur anggaran SKPD dibebankan dalam dua jenis, yakni belanja pegawai dan belanja barang dan jasa.
2. Kegiatan yang outputnya berupa barang modal (aset tetap) atau kegiatan investasi, dalam struktur anggaran SKPD dibebankan dalam jenis belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

## 9.4. STRUKTUR ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)

APBD merupakan salah satu komponen laporan keuangan daerah. Pernyataan standar akuntansi untuk sektor publik (PSAP) No. 1 di mana laporan keuangan untuk tujuan umum disusun dan disajikan dengan basis kas untuk pengakuan pos-pos pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan, serta basis akrual untuk pengakuan pospos aset, kewajiban, dan ekuitas dana.

Selanjutnya, laporan realisasi anggaran menyajikan realisasi pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang diperbandingkan dengan anggarannya dan dengan realisasi periode sebelumnya. Informasi tersebut bermanfaat bagi para pengguna laporan dalam mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber-sumber daya ekonomi, akuntabilitas, dan ketaatan entitas pelaporan terhadap anggaran dengan:

1. Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi;
2. Menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran.

Laporan realisasi anggaran menyajikan informasi yang berguna untuk memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima guna mendanai kegiatan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah pada periode mendatang dengan cara menyajikan laporan secara komparatif. Tujuan pelaporan realisasi anggaran adalah memberikan informasi tentang realisasi dan anggaran entitas pelaporan secara tersanding untuk dapat menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati antara legislatif dan eksekutif sesuai peraturan perundang-undangan.

Dalam hal periode pelaporan, laporan realisasi anggaran dibuat setidaknya tidaknya sekali dalam setahun. Bila ternyata pembuatan laporan realisasi anggaran tahunan disajikan dalam periode yang lebih panjang atau lebih pendek dan satu tahun maka entitas pelaporan harus mengungkapkan:

1. Alasan penggunaan periode pelaporan tidak satu tahun;
2. Fakta bahwa jumlah-jumlah komparatif dalam laporan realisasi anggaran dari catatan-catatan terkait tidak dapat diperbandingkan.

Dalam hal isi, laporan realisasi anggaran harus memuat akun-akun/rekening-rekening berikut:

- 1) pendapatan
- 2) belanja
- 3) penerimaan pembiayaan
- 4) pengeluaran pembiayaan
- 5) sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran (Silpa/Sikpa).

Selanjutnya, Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa struktur APBD terdiri atas pendapatan; belanja; dan pembiayaan.

### **Pendapatan Daerah**

Pendapatan daerah, yaitu hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih (Permendagri No. 13/2006 dan UU No. 17/2003). Pendapatan daerah (basis kas) adalah penerimaan oleh bendahara umum daerah atau oleh entitas pemerintah lain yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran berkenaan. Penerimaan tersebut menjadi hak pemerintah dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah. Sementara itu, pendapatan daerah (basis akrual) adalah hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih (PP No. 24/2005).

Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas yang menjadi hak daerah dan diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah. Pendapatan daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, Jenis, objek, dan rincian objek pendapatan. Pendapatan daerah dalam struktur APBD dikelompokkan atas pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Kelompok PAD dibagi menurut jenis pendapatan daerah yang terdiri atas pajak daerah; retribusi daerah; hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jenis pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut objek pendapatan sesuai undang undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Sementara jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah, yang dipisahkan dan dirinci menurut objek pendapatan, yang mencakup: bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/ BUMD; bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/

BUMN; dan bagian laba penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Sementara itu, jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah dan retribusi daerah, kemudian hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan; jasa giro; pendapatan bunga; penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah; penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain akibat penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah; penerimaan keuntungan dan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan; pendapatan denda pajak; pendapatan denda retribusi; pendapatan hasil eksekusi atas jaminan; pendapatan dan pengembalian; fasilitas sosial dan fasilitas umum; pendapatan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; serta pendapatan dan angsuran/cicilan penjualan.

Kelompok pendapatan dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas dana bagi hasil; dana alokasi umum; dan dana alokasi khusus. Dana bagi hasil itu sendiri dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagi hasil pajak dan dana bagi hasil bukan pajak. Sementara itu, untuk jenis dana lokasi umum hanya terdiri atas objek pendapatan dana alokasi umum dan jenis dana alokasi khusus yang dirinci berdasarkan objek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup hibah berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/lembaga/organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat; serta darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam; dana bagi hasil pajak dan provinsi kepada kabupaten/kota; dana penyesuaian dari dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah; serta bantuan keuangan dan provinsi atau dan pemerintah daerah lainnya. Hibah diartikan sebagai penerimaan daerah yang berasal dari pemerintahan negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

Secara ringkas, struktur pendapatan daerah dapat disajikan sebagai berikut.

1. Pendapatan ash daerah
  - a. pajak daerah
  - b. retribusi daerah
  - c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
  - d. lain-lain PAD yang sah
2. Dana perimbangan
  - a. dana bagi basil
  - b. dana alokasi umum
  - c. dana alokasi khusus
3. Lain-lain pendapatan yang sah
  - a. bantuan dana
  - b. hibah
  - c. dana darurat
  - d. dana penyesuaian dan dana otonomi khusus
  - e. bantuan Keuangan dan provinsi atau pemda lainnya

### **Belanja Daerah**

Belanja daerah merupakan semua pengeluaran dan rekening kas umum daerah yang dapat mengakibatkan berkurangnya nilai ekuitas dana sebagai kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran serta tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja juga dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, objek, dan rincian objek belanja.

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi/kabupaten/kota yang terdiri atas urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antarpemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam penyelenggaraan belanja, urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat sebagai upaya pemenuhan kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat tersebut diwujudkan melalui prestasi

kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal sesuai peraturan perundang-undangan.

Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintahan terdiri atas belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan. Klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup (1) pendidikan; (2) kesehatan; (3) pekerjaan umum; (4) perumahan rakyat; (5) penataan ruang; (6) perencanaan pembangunan; (7) perhubungan; (8) lingkungan hidup; (9) pertanahan; (10) kependudukan dan catatan sipil; (11) pemberdayaan perempuan; (12) keluarga berencana dan keluarga sejahtera; (13) sosial; (14) tenaga kerja; (15) koperasi dan usaha kecil dan menengah; (16) penanaman modal; (17) kebudayaan; (18) pemuda dan olah raga; (19) kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; (20) pemerintahan umum; (21) kepegawaian; (22) pemberdayaan masyarakat dan desa; (23) statistik (24) arsip; serta (25) komunikasi dan informatika. Sementara itu, klasifikasi belanja menurut urusan pilihan meliputi (1) pertanian; (2) kehutanan; (3) energi dan sumber daya mineral; (4) pariwisata; (5) kelautan dan perikanan; (6) perdagangan; (7) perindustrian; dan (8) transmigrasi.

Menurut urusan pemerintahan, penanganan belanja dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan yang diklasifikasikan menurut urusan wajib dan urusan pilihan.

Klasifikasi belanja menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri atas (1) pelayanan umum; (2) ketertiban dan ketenteraman; (3) ekonomi; (4) lingkungan hidup; (5) perumahan dan fasilitas umum; (6) kesehatan; (7) pariwisata dan budaya; (8) pendidikan; serta (9) perlindungan sosial.

Penggolongan belanja atas dasar kelompoknya dimaksudkan untuk memudahkan pengendalian atas dasar perilaku pembiayaannya. Belanja menurut kelompok belanja terdiri atas belanja tidak langsung dan belanja langsung.

#### 1. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung adalah belanja yang tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Artinya, ada atau tidak adanya kegiatan tidak memengaruhi pengeluaran atas belanja-belanja tidak langsung. Belanja tidak langsung seperti ini biasa terkenal sebagai “fixed cost” yang jumlahnya relatif “tetap” dari tahun ke tahun terhadap variabilitas

program, kegiatan. Adapun, karakteristik belanja tidak langsung antara lain, sebagai berikut.

- a. Dianggarkan setiap bulan dalam satu tahun (bukan untuk setiap program/kegiatan) oleh masing-masing SKPD.
- b. Jumlah anggaran belanja tidak langsung sulit diukur atau sulit dibandingkan secara langsung dengan out put program/kegiatan.
- c. Variabilitas jumlah setiap jenis belanja tidak langsung oleh target kinerja atau tingkat pencapaian yang diterapkan dan program/kegiatan tertentu.

Berdasarkan karakteristiknya, belanja tidak langsung merupakan tipe belanja yang sulit dinilai kewajarannya berdasarkan efektivitas atau terkait dengan tingkat pencapaian yang diterapkan dan suatu usulan program / kegiatan. Menurut jenis belanjanya, ada delapan jenis kelompok belanja tidak langsung.

(1) Belanja pegawai

Belanja pegawai merupakan belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan serta penghasilan lain yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Yang termasuk dalam pengertian tersebut adalah uang representatif dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta penghasilan dan penerimaan lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dianggarkan dalam belanja pegawai. Selain hal tersebut, pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil berdasarkan pertimbangan yang objektif dengan memerhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kriteria pemberian tambahan penghasilan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang terdiri atas lima bagian.

- Tambahan penghasilan diberikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai berdasarkan beban kerja yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang dibebani pekerjaan untuk menyelesaikan tugas-tugas yang dinilai melampaui beban kerja normal.

- Tambahan penghasilan berdasarkan tempat bertugas diberikan kepada pegawai negeri sipil yang bertugas di daerah dengan tingkat kesulitan tinggi dan terpencil.
- Tambahan penghasilan berdasarkan kondisi kerja diberikan kepada pegawai negeri sipil yang bertugas pada lingkungan kerja dengan risiko tinggi.
- Tambahan penghasilan berdasarkan kelangkaan profesi diberikan kepada pegawai negeri sipil yang memiliki keterampilan khusus dan langka.
- Tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja diberikan kepada Pegawai negeri sipil yang dinilai mempunyai prestasi kerja.

(2) Belanja bunga

Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

(3) Belanja subsidi

Belanja subsidi digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu yang menghasilkan produk atau jasa pelayanan umum masyarakat agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau masyarakat banyak. Perusahaan/lembaga penerima belanja subsidi harus dilakukan audit terlebih dahulu sesuai dengan ketentuan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan wajib memberikan pertanggung-jawaban atas penggunaan dana subsidi kepada kepala daerah. Peraturan pelaksanaan penganggaran belanja subsidi lebih lanjut dituangkan dalam peraturan kepala daerah.

(4) Belanja hibah

Belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya sehingga bersifat tidak wajib dan tidak secara terus-menerus. Uang dan barang yang diberikan dalam bentuk hibah harus digunakan

sesuai persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah dan dilakukan setelah mendapat persetujuan DPRD.

Hibah dalam bentuk uang, barang, dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya dapat diberikan dalam rangka menunjang peningkatan penyelenggaraan fungsi pemerintahan di daerah dan layanan dasar umum sepanjang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

(5) Bantuan sosial

Bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Bantuan sosial diberikan tidak secara terus menerus tidak berulang setiap tahun anggaran tetapi diberikan secara selektif dan memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya. Belanja bagi hasil.

(6) Belanja bagi hasil

Belanja bagi hasil digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dan pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah lain sesuai ketentuan perundang-undangan. Bantuan keuangan.

(7) Bantuan keuangan

Bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dan provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau daerah pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.

(8) Belanja tidak terduga

Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang, seperti penanggulangan bencana alam, belanja sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

Pembebanan anggaran belanja tidak langsung pada SKPD hanya dianggarkan dalam jenis belanja pegawai sesuai ketentuan peraturan

perundang-undangan. Namun, selain belanja pegawai, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan belanja tidak langsung juga terdiri atas jenis belanja bunga, belanja hibah, belanja subsidi, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Jenis belanja tersebut hanya dapat dianggarkan pada satuan kerja pengelola keuangan daerah (SKPKD). Apabila SKPD memerlukan penganggaran belanja tidak langsung selain belanja pegawai maka langkah yang paling memungkinkan adalah koordinasi dengan SKPKD.

## 2. Belanja Langsung

Belanja langsung adalah kelompok belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh ada atau tidaknya program/kegiatan. Dengan kata lain, belanja langsung merupakan komponen biaya langsung program/kegiatan. Nilai biaya tiap belanja langsung (besar/kecilnya) akan dipengaruhi secara langsung atas jumlah/kegiatan.

Adapun karakteristik belanja langsung adalah sebagai berikut.

- a. Dianggarkan untuk setiap program atau kegiatan yang diusulkan oleh SKPD.
- b. Jumlah anggaran belanja langsung suatu program atau kegiatan dapat diukur atau dibandingkan secara langsung dengan out put program atau kegiatan yang bersangkutan.
- c. Variabilitas jumlah setiap jenis belanja langsung dipengaruhi langsung oleh target kinerja atau tingkat pencapaian yang diharapkan dan program atau kegiatan yang bersangkutan.

Menurut jenis belanjanya, ada tiga jenis kelompok belanja langsung.

### (1) Belanja pegawai

Belanja pegawai digunakan untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

### (2) Belanja barang dan jasa

Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari dua belas bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah. Pembelian/pengadaan barang dan/atau pemakaian jasa mencakup belanja barang pakai habis, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak/penggandaan, sewa rumah/gedung/ruang parkir, sewa sarana

mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas serta pemulangan pegawai.

(3) Belanja Modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi, dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

- a. Tanah; yang dikelompokkan sebagai aset tetap ialah tanah yang diperoleh untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap pakai. Perolehannya dengan cara mengeluarkan biaya harga pembelian serta biaya untuk memperoleh hak, biaya yang berhubungan dengan pengukuran dan penimbunan.
- b. Peralatan dan mesin ; merupakan mesin-mesin dan kendaraan bermotor, alat elektronik, dan seluruh inventaris kantor, dan peralatan lain yang nilainya signifikan dan masa manfaatnya lebih dari dua belas bulan dan dalam kondisi siap pakai. Hal-hal yang mengubah nilai peralatan dan mesin adalah penambahan, pengurangan, pengembangan, dan penggantian utama. Dalam pencatatannya harus dibuat ketentuan yang berbeda antara hal-hal yang mengubah nilai tersebut.
- c. Gedung dan bangunan; yaitu mencakup seluruh gedung dan bangunan yang diperoleh untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap pakai. Hal-hal yang mengubah nilai gedung dan bangunan adalah penambahan, pengurangan, pengembangan, dan penggantian utama.
- d. Jalan, irigasi, dan jaringan; yaitu aset yang dimiliki/dikuasai pemerintah berupa jalan, irigasi, dan jaringan dalam keadaan siap pakai.
- e. Aset tetap lainnya; yaitu mencakup aset tetap yang tidak dapat dikelompokkan ke dalam kelompok aset tetap di atas,

yang diperoleh dan dimantaatkan untuk kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap pakai dengan masa manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Aset tetap lainnya dapat diperoleh dari dana yang bersumber dan sebagian atau seluruh APBD melalui pembelian, pembangunan, hibah, atau donasi, pertukaran dengan aset lain dan dan sitaan atau rampasan.

Nilai pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam belanja modal hanya sebesar harga beli/bangun aset. Belanja honorarium panitia pengadaan dan administrasi pembelian/pembangunan untuk memperoleh setiap aset yang dianggarkan pada belanja modal dianggarkan pada belanja pegawai dan/atau belanja barang dan jasa.

Secara ringkas struktur belanja daerah tersebut dapat disajikan sebagai berikut.

1. Belanja tidak langsung
  - a. belanja pegawai
  - b. belanja bunga
  - c. belanja subsidi
  - d. belanja hibah
  - e. belanja bantuan sosial
  - f. belanja bagi hasil dan bantuan keuangan
  - g. belanja tak terduga
2. Belanja langsung
  - a. belanja pegawai
  - b. belanja barang dan jasa
  - c. belanja modal

## **Pembiayaan Daerah**

Pembiayaan daerah adalah semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus serta penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akari diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

1. Penerimaan pembiayaan

Sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 13/2006 Pasal 60 Ayat (1)

penerimaan pembiayaan meliputi sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya (Silpa), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan penerimaan piutang daerah.

Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (Silpa). mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

Pencairan dana cadangan digunakan untuk menganggarkan pencairan dana cadangan dan rekening dana cadangan ke rekening kas umum daerah dalam tahun anggaran berkenaan. Jumlah yang dianggarkan sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan berkenaan. Penggunaan atas dana cadangan yang dicairkan dan rekening dana cadangan ke rekening kas umum daerah dianggarkan dalam belanja langsung SKPD pengguna dana cadangan berkenaan, kecuali diatur tersendiri dalam peraturan perundang-undangan.

Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan antara lain digunakan untuk menganggarkan hasil penjualan perusahaan milik daerah/ BUMD dan penjualan aset milik pemerintah daerah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga, atau hasil divestasi penyamaan modal pemerintah daerah. Penjualan hasil kekayaan daerah ini dapat menambah nilai kekayaan bersih yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam satu tahun berkenaan.

Penerimaan pinjaman daerah digunakan untuk menganggarkan penerimaan pinjaman daerah termasuk penerimaan atas penerbitan obligasi daerah yang akan direalisasikan pada tahun anggaran berkenaan. Penerimaan piutang digunakan untuk menganggarkan penerimaan yang bersumber dan pelunasan piutang pihak ketiga, seperti berupa penerimaan piutang daerah dan pendapatan daerah, pemerintah, pemerintah daerah lainnya, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan penerimaan piutang lainnya.

## 2. Pengeluaran pembiayaan

Selanjutnya, dalam Pasal 60 Ayat (2) disebutkan bahwa pengeluaran pembiayaan terdiri atas pembentukan dana cadangan, penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah.

Pembentukan dana cadangan. Pemerintah daerah dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran sekaligus/sepenuhnya setelah ditetapkan dengan peraturan daerah karena peraturan tersebut mencakup penetapan tujuan pembentukan dana cadangan, program, dan kegiatan yang akan dibiayai dari dana cadangan, besaran, dan rincian tahunan dana cadangan yang harus dianggarkan dan ditransfer ke rekening dana cadangan, sumber dana cadangan, dan tahun anggaran pelaksanaan dana cadangan. Sebelumnya, rancangan peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan dibahas bersamaan dengan pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD. Penetapan rancangan peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan ditetapkan oleh kepala daerah bersamaan dengan penetapan rancangan peraturan daerah tentang APBD.

Dana cadangan bersumber dari penyisihan atas penerimaan daerah, kecuali dan dana alokasi khusus, pinjaman daerah, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penerimaan hasil bunga/dividen rekening dana cadangan dan penempatan dalam portofolio dicantumkan sebagai penambah dana cadangan berkenaan dalam daftar dana cadangan pada lampiran rancangan peraturan daerah tentang APBD. Pembentukan dana cadangan dianggarkan pada pengeluaran pembiayaan dalam tahun anggaran yang berkenaan.

Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah. Investasi pemerintah daerah digunakan untuk menganggarkan kekayaan pemerintah daerah yang diinvestasikan, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Investasi jangka pendek merupakan investasi yang dapat segera diperjualbelikan/dicairkan, ditujukan dalam rangka manajemen kas dan berisiko rendah serta dimiliki selama kurang dan dua belas bulan. Investasi jangka pendek mencakup deposito berjangka waktu tiga bulan

sampai dengan dua belas bulan yang dapat diperpanjang secara otomatis, pembelian surat utang negara (SUN), sertifikat bank Indonesia (SBI), dan surat perbendaharaan negara (SPN).

Investasi jangka panjang merupakan investasi untuk dimiliki lebih dari dua belas bulan yang terdiri atas investasi permanen dan nonpermanen. Investasi jangka panjang antara lain surat berharga yang dibeli oleh pemerintah daerah dalam rangka mengendalikan suatu badan usaha, misalnya pembelian surat berharga untuk menambah kepemilikan modal saham pada suatu badan usaha, surat berharga yang dibeli pemerintah daerah untuk tujuan menjaga hubungan baik dalam dan luar negeri, surat berharga yang tidak dimaksudkan untuk dicairkan dalam memenuhi kebutuhan kas jangka pendek.

Investasi permanen bertujuan untuk dimiliki secara berkelanjutan tanpa ada niat untuk diperjualbelikan atau tidak ditarik kembali, seperti kerjasama daerah dengan pihak ketiga dalam bentuk penggunausahaan/ pemanfaatan aset daerah, penyertaan modal daerah pada BUMD dan/atau badan usaha lain dan investasi permanen lain yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

## 9.5. PRINSIP-PRINSIP DAN KEBIJAKAN DALAM PENYUSUNAN APBD

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya tentang panduan agar APBD memerhatikan dokumen perencanaan, patut juga diperhatikan beberapa prinsip maupun kebijakan dalam penyusunan APBD untuk menghasilkan dokumen anggaran yang terbaik.

### Prinsip-Prinsip Penyusunan APBD

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30/2007 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008 bahwa dalam penyusunan APBD agar memerhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut.

#### 1. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat mengandung makna bahwa pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin

melibatkan partisipasi masyarakat sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.

2. **Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran**

Anggaran pendapatan dan belanja daerah yang harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat, meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan pada setiap jenis belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dan suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu, setiap pengguna anggaran harus bertanggung jawab terhadap penggunaan sumber daya dikelola untuk mencapai hasil yang ditetapkan.

3. **Disiplin Anggaran**

Beberapa prinsip anggaran yang perlu diperhatikan antara lain sebagai berikut.

- a. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional di dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.
- b. Penganggaran pengeluaran harus didukung oleh adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD.
- c. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

4. **Keadilan Anggaran**

Pungutan-pungutan daerah (pajak, retribusi, dan lainnya) yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan masyarakat untuk membayar. Masyarakat yang memiliki kemampuan pendapatan rendah secara proporsional diberi beban yang sama, sedangkan masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi diberikan beban yang tinggi pula. Untuk menyeimbangkan kedua kebijakan tersebut pemerintah daerah dapat melakukan perbedaan tarif secara rasional guna menghilangkan rasa ketidakadilan. Selain itu, dalam mengalokasikan belanja daerah harus mempertimbangkan keadilan dan pemerataan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi pemberian pelayanan.

**5. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran**

Pemanfaatan dana yang tersedia secara optimal bertujuan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, agar efisiensi dan efektivitas anggaran dapat meningkat, maka perencanaan anggaran perlu memerhatikan tujuan sasaran, hasil, manfaat, dan indikator kinerja yang ingin dicapai dengan penetapan prioritas kegiatan dan perhitungan beban kerja sekaligus penetapan harga satuan yang rasional.

**6. Taat Asas**

Sebagai rencana tahunan pemerintahan daerah, APBD ditetapkan sebagai peraturan daerah dengan memerhatikan hal-hal berikut.

- a. APBD yang disusun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. APBD harus sesuai dengan ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah/menteri, peraturan presiden/menteri, keputusan presiden/menteri, dan surat edaran menteri yang diaktui memiliki kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- b. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum, yaitu rencana peraturan daerah tentang APBD lebih diarahkan agar mencerminkan keberpihakan kepada kebutuhan dan kepentingan publik dan bukan membebani masyarakat. Peraturan daerah tidak boleh menimbulkan diskriminasi yang dapat mengakibatkan ketidakadilan, menghambat kelancaran arus barang dan pertumbuhan ekonomi masyarakat, pemborosan keuangan daerah, memicu ketidakpercayaan publik kepada pemerintah, serta mengganggu stabilitas/keamanan dan ketertiban masyarakat yang secara keseluruhan mengganggu jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
- c. Tidak bertentangan dengan peraturan daerah lainnya sebagai penjabaran yang lebih lanjut dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memerhatikan ciri khas masing-masing daerah supaya tidak terjadi tumpang tindih terhadap penyusunan peraturan daerah, misalnya penetapan perda tentang pajak daerah.

## **Kebijakan Menteri Dalam Negeri atas Penyusunan APBD**

Sebagaimana diatur dalam perundang-undangan, disamping harus selaras dengan KUA & PPAS, penyusunan APBD juga harus memerhatikan kebijakan-kebijakan yang diterbitkan oleh Mendagri untuk menyelaraskan penganggaran daerah dengan isu-isu dan kebijakan nasional. Berikut adalah (contoh) kebijakan yang dikemukakan oleh Mendagri sebagai pedoman dalam penyusunan APBD (contohnya tahun anggaran 2008) bagi pemerintah daerah di seluruh Indonesia.

### **1. Kebijakan Pendapatan Daerah**

Dalam pengambilan kebijakan perencanaan pendapatan daerah harus memerhatikan bahwa pendapatan daerah merupakan perkiraan yang terukur secara rasional dan dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Semua penerimaan uang yang masuk melalui rekening kas umum daerah akan menambah ekuitas dana lancar sebagai hak pemerintah daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Seluruh pendapatan daerah dianggarkan dalam APBD secara bruto, artinya jumlah pendapatan yang dianggarkan tidak boleh dikurangi dengan belanja yang digunakan untuk menghasilkan pendapatan tersebut dan/atau dikurangi dengan bagian pemerintah pusat/daerah lain dalam rangka bagi hasil.

### **2. Kebijakan Belanja Daerah**

Dalam penetapan kebijakan belanja daerah, dalam menyusun APBD diharapkan agar daerah-daerah berpedoman pada hal-hal berikut.

- a. Belanja daerah diprioritaskan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi/kabupaten/kota yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan.
- b. Dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib digunakan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.
- c. Belanja daerah disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan. Hal

tersebut bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran serta memperjelas efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran.

- d. Dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, pemerintah daerah supaya memberikan perhatian yang maksimal terhadap upaya peningkatan investasi di daerah, termasuk investasi bidang pendidikan.
- e. Selain yang tercantum dalam butir 1 (satu), belanja daerah juga memprioritaskan efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah yang menjadi tanggung jawabnya. Peningkatan alokasi anggaran belanja yang direncanakan oleh setiap SKPD harus terukur dan diikuti peningkatan kinerja pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.
- f. Penggunaan sumber penerimaan dana perimbangan agar diprioritaskan untuk beberapa kebutuhan berikut.
  - 1) Sumber penerimaan dana bagi hasil pajak supaya diprioritaskan pada perbaikan lingkungan permukiman di perkotaan dan pedesaan, pembangunan irigasi, serta jaringan jalan dan jembatan.
  - 2) Sumber penerimaan dana bagi hasil sumber daya alam agar diutamakan pengalokasiannya untuk mendanai pelestarian lingkungan areal pertambangan, perbaikan dan penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial, fasilitas pelayanan kesehatan dan pendidikan untuk tercapainya standar pelayanan minimal (SPM), reboisasi hutan dan lahan, penghijauan, pemeliharaan, pengayaan tanaman, serta pembuatan bangunan konservasi tanah secara vegetatif dan sipil teknis pada lahan kritis dan tidak produktif yang ditetapkan peraturan perundang-undangan.
  - 3) Sumber penerimaan dan DAU agar ditujukan untuk mendanai kebutuhan belanja pegawai negeri sipil daerah dan urusan wajib dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum.
  - 4) Sumber penerimaan dan dana alokasi khusus dialokasikan pada daerah tertentu untuk mendanai kebutuhan fisik, yakni sarana dan prasarana dasar yang menjadi urusan daerah antara lain program dan kegiatan pendidikan, kesehatan, dan

lain-lain sesuai petunjuk teknis yang ditetapkan oleh menteri teknis terkait dalam peraturan perundang-undangan.

- g. Pengalokasian belanja pegawai dalam APBD harus memerhatikan beberapa hal berikut.
- 1) Besarnya penyediaan gaji pokok/tunjangan pegawai negeri sipil daerah (PNSD) agar memedomani ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2005 tentang Perubahan Ketujuh atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil.
  - 2) Penganggaran gaji dan tunjangan ketiga belas PNSD dan tunjangan jabatan struktural/fungsional dan tunjangan jabatan struktural/ fungsional dan tunjangan lainnya dibayarkan sesuai ketentuan perundang-undangan.
  - 3) Untuk mengantisipasi pengangkatan calon pegawai negeri sipil daerah, pemerintah daerah dapat menganggarkannya dalam APBD sesuai jumlah CPNSD dan formasi pegawai tahun 2008.
  - 4) Dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan produktivitas PNSD, khususnya bagi PNSD yang tidak menerima tunjangan jabatan struktural. tunjangan jabatan fungsional atau yang dipersamakan dengan tunjangan jabatan diberikan tunjangan umum setiap bulan. Besarnya tunjangan umum dimaksud agar berpedoman pada peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Tunjangan Umum Bagi Pegawai Negeri Sipil.
  - 5) Penyediaan dana penyelenggaraan asuransi kesehatan yang dibebankan pada APBD agar berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2003 tentang Subsidi dan luran Pemerintah dalam Penyelenggaraan Asuransi Kesehatan bagi PNS dan penerima pensiun serta Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 616.A/MENKES/SKE/V1J2004 Nomor 155A Tahun 2004 tentang Tarif Pelayanan Kesehatan bagi Peserta PT Askes dan Anggota Keluarganya di puskesmas dan rumah sakit daerah.
  - 6) Dalam merencanakan belanja pegawai supaya diperhitungkan accres gaji paling tinggi 25% (dua puluh lima persen) yang disesuaikan dengan kebutuhan untuk mengantisipasi adanya

- kenaikan gaji berkala, kenaikan pangkat, tunjangan keluarga, dan penambahan jumlah pegawai akibat adanya mutasi.
- 7) Berdasarkan ketentuan Pasal 63 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, PNSD dapat diberi tambahan penghasilan berdasarkan pertimbangan yang objektif dengan memerhatikan kemampuan keuangan daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah setelah memperoleh persetujuan DPRD. Pemberian tambahan penghasilan diberikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai berdasarkan prestasi kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, dan kelangkaan profesi yang ditetapkan.
  - 8) PNSD yang diperbantukan pada BUMD atau unit usaha lainnya, pembayaran gaji dan penghasilannya menjadi beban BUMD atau unit usaha yang bersangkutan.
  - 9) Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS, pemerintah daerah tidak diperkenankan mengangkat pegawai honorer/pegawai harian lepas/pegawai tidak tetap. Pemberian penghasilan bagi pegawai honorer/pegawai harian lepas/pegawai tidak tetap yang sudah ada dianggarkan menyatu dengan program dan kegiatan yang melibatkan pegawai yang ditetapkan melalui keputusan kepala daerah dengan memerhatikan asas kepatutan dan kewajaran.
  - 10) Pemberian honorarium bagi PNSD supaya dibatasi dengan mempertimbangkan asas efisiensi, kepatutan dan kewajaran, serta pemerataan penerimaan penghasilan yang besarnya ditetapkan dalam keputusan kepala daerah.
- h. Pengalokasian belanja barang dan jasa diutamakan untuk memenuhi kebutuhan berikut.
- 1) Penyediaan anggaran untuk belanja barang pakai habis agar disesuaikan dengan kebutuhan nyata dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi SKPD dengan mempertimbangkan jumlah pegawai dan volume pekerjaan. Oleh karena itu, perencanaan pengadaan barang agar didahului dengan evaluasi persediaan barang serta barang dalam pemakaian.

- 2) Pengadaan *software* untuk sistem informasi manajemen keuangan daerah dicantumkan dalam belanja barang dan jasa. Jika *software* tersebut dapat dioperasikan sesuai fungsinya maka harus dikapitalisasi menjadi aset daerah.
- 3) Dalam upaya meningkatkan dan memberdayakan kegiatan perekonomian daerah, perencanaan pengadaan barang dan jasa agar mengutamakan hasil produksi dalam negeri.
- 4) Dalam merencanakan kebutuhan barang, pemerintah daerah supaya menggunakan daftar inventarisasi barang milik pemerintah daerah dan standar penggunaan barang sebagai dasar perencanaan sesuai ketentuan Permendagri No. 7 Tahun 2006 tentang Standardisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintah Daerah.
- 5) Penganggaran belanja untuk penggunaan energi agar memedomani instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Penghematan Energi.
- 6) Penyusunan rencana kebutuhan pengadaan barang dan Jasa agar memedomani ketentuan tentang standar satuan harga barang dan jasa yang ditetapkan dalam keputusan kepala daerah.
- 7) Belanja perjalanan dinas, baik dalam daerah maupun luar daerah untuk melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan masyarakat dianggarkan dalam jenis belanja barang dan jasa.
- 8) Penyediaan belanja perjalanan dinas dalam rangka studi banding agar dibatasi, baik jumlah orang, jumlah hari, maupun frekuensinya dan dilakukan secara selektif. Pelaksanaan studi banding dapat dilakukan sepanjang memiliki nilai manfaat guna kemajuan daerah yang hasilnya dipublikasikan kepada masyarakat.
- 9) Perjalanan dinas keluar negeri agar memedomani:
  - a) Instruksi Presiden Nomor 11 tahun 2005 tentang Perjalanan Dinas ke Luar Negeri.
  - b) Permendagri Nomor 20 Tahun 2005 tentang Pedoman Perjalanan Dinas Luar Negeri bagi Pejabat/Pegawai di lingkungan Departemen Dalam Negeri, Pemerintah Daerah dan Pimpinan serta Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- 10) Penugasan untuk mengikuti undangan dalam rangka workshop, seminar, dan lokakarya atas undangan atau tawaran dan organisasi/lembaga tertentu di luar instansi pemerintah, supaya dilakukan dengan sangat selektif dalam rangka penghematan dan tidak membebani APBD.
  - 11) Standar biaya perjalanan dinas ditetapkan dengan keputusan kepala daerah sesuai peraturan perundang-undangan.
- i. Belanja Modal
- 1) Digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap yang digunakan dalam kegiatan pemerintahan seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi, dan jaringan aset tetap lainnya yang memiliki kriteria sebagai berikut.
    - a) Masa manfaatnya lebih dan dua belas bulan.
    - b) Merupakan objek pemeliharaan.
    - c) Jumlah nilai rupiahnya material sesuai dengan kebijakan akuntansi.
  - 2) Pengadaan software dalam rangka pengembangan sistem informasi manajemen dianggarkan pada belanja modal.
- j. Belanja DPRD
- 1) Penganggaran belanja DPRD harus memedomani ketentuan berikut.
    - a) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2007.
    - b) Permendagri No. 21 Tahun 2007 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah, Penganggaran dan Pertanggung-jawaban Penggunaan Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD serta Tata Cara Pengembalian Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional.
  - 2) Belanja pimpinan dan anggota DPRD yang meliputi uang representasi, tunjangan keluarga, tunjangan beras, uang paket, tunjangan jabatan, tunjangan panitia musyawarah,

tunjangan komi, tunjangan panitia anggaran, tunjangan badan kehormatan, tunjangan alat kelengkapan lainnya, tunjangan khusus PPh Pasal 21, tunjangan perumahan, uang duka tewas, dan wafat, serta pengurusan jenazah dan uang jasa pengabdian, serta tunjangan komunikasi intensif bagi pimpinan dan Anggota DPRD dianggarkan pada pos DPRD. Sementara itu, belanja tunjangan kesejahteraan, belanja penunjang kegiatan DPRD, dan belanja penunjang operasional pimpinan DPRD dianggarkan pada pos Sekretariat DPRD.

- 3) Pajak penghasilan yang dikenakan terhadap penghasilan pimpinan dan anggota DPRD berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1994 tentang Pajak Penghasilan Bagi Pejabat Negara, PNS, Anggota ABRI, dan para pensiunan atas penghasilan yang dibebankan kepada keuangan negara atau keuangan daerah, Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 636/KMK.04/1 994 tentang Pengenaan Pajak Penghasilan Bagi Pejabat Negara, PNS, anggota ABRI dan para pensiunan atas penghasilan yang dibebankan kepada keuangan negara atau keuangan daerah. Pajak penghasilan pimpinan dan anggota DPRD yang dibebankan pada APBD dianggarkan pada objek belanja tunjangan khusus PPh pasal 21.
- 4) Untuk penganggaran tunjangan komunikasi intensif bagi pimpinan dan anggota DPRD dianggarkan pada kelompok belanja tidak langsung, jenis belanja pegawai, objek belanja tunjangan komunikasi intensif, dan rincian objek belanja tunjangan komunikasi intensif pimpinan dan anggota DPRD, sedangkan belanja penunjang operasional pimpinan DPRD dianggarkan pada kelompok belanja tidak langsung, jenis belanja pegawai, objek belanja penunjang operasional dan rincian objek belanja penunjang operasional pimpinan DPRD.
- 5) Belanja kepala daerah dan wakil kepala daerah
  - a) Penganggaran belanja kepala daerah dan wakil kepala daerah berpedoman pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

- b) Gaji dan tunjangan KDH dan WKDH dan biaya penunjang operasional KDH dan WKDH dianggarkan pada belanja tidak langsung KDH dan WKDH.
  - c) Biaya penunjang operasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Ayat (2) Peraturan pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 yang semula tertulis "*Biaya Penunjang Operasional Kepala Daerah Kabupaten/Kota termasuk "Biaya Penunjang Operasional Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota"*.
  - d) Belanja rumah tangga beserta pembelian inventarisasi/ perlengkapan rumah jabatan dan kendaraan dinas serta biaya pemeliharaannya, biaya pemeliharaan kesehatan, belanja perjalanan dinas, dan belanja pakaian dinas KDH dan WKDH dianggarkan pada kelompok belanja langsung pos sekretariat daerah.
  - e) Penganggaran belanja KDH dan WKDH merupakan satu kesatuan dalam belanja KDH dan WKDH atau tidak dianggarkan secara terpisah dan pengaturannya lebih lanjut ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.
  - f) Bagi KDH dan/atau WKDH yang diberhentikan sementara maka pengaturan hak-hak keuangan kepala daerah dan/ atau wakil kepala daerah tersebut, agar mengacu pada Surat Edaran menteri Dalam Negeri Nomor 841.1/3150/SJ tanggal 12 Desember 2005 tentang Hak-Hak Keuangan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang diberhentikan sementara.
- 6) Penyediaan dana untuk penanggulangan bencana alam/sosial dan/atau memberikan bantuan kepada daerah lain dalam rangka penanggulangan bencana alam/sosial dapat memanfaatkan saldo anggaran yang tersedia dalam Silpa tahun sebelumnya dan/atau dengan melakukan pergeseran belanja tidak terduga atau dengan melakukan penjadwalan ulang atas program dan kegiatan yang kurang mendesak dengan memerhatikan hal-hal sebagai berikut.
- a) Penyediaan kredit anggaran untuk memobilisasi tenaga medis dan obat-obatan, logistik/sandang dan pangan supaya diformulasikan ke dalam RKA-SKPD yang secara

- fungsional terkait dengan pelaksanaan kegiatan tersebut.
- b) Penyediaan kredit anggaran untuk bantuan keuangan yang akan disalurkan kepada provinsi/kabupaten/kota yang dilanda bencana alam/sosial dianggarkan pada belanja bantuan keuangan.
  - c) Sambil menunggu perubahan APBD tahun anggaran berkenaan, kegiatan atau pemberian bantuan keuangan melakukan perubahan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD untuk selanjutnya ditampung dalam rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD tahun anggaran berkenaan. Apabila penyediaan kredit anggaran untuk kegiatan atau bantuan keuangan dilakukan setelah perubahan APBD agar dicantumkan dalam laporan realisasi anggaran.
  - d) Pemanfaatan saldo anggaran yang tersedia dalam Silpa tahun anggaran sebelumnya dan/atau dengan melakukan pergeseran belanja tidak terduga untuk bantuan penanggulangan bencana alam/sosial diberitahukan kepada DPRD.
  - e) Dalam keadaan darurat, pemerintah daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan apabila keadaan/darurat terjadi setelah ditetapkannya perubahan APBD maka pemerintah daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, selanjutnya disampaikan dalam laporan realisasi anggaran.

### 3. Kebijakan Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah disediakan untuk menganggarkan setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

#### a. Penerimaan Pembiayaan

- 1) Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu merupakan selisih lebih antara realisasi pendapatan dengan belanja daerah yang dalam APBD induk dianggarkan berdasarkan estimasi dan didefinisikan dalam perubahan APBD yang ditetapkan dalam

- peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD tahun sebelumnya.
- 2) Pencairan dana cadangan digunakan untuk menganggarkan sejumlah dana cadangan yang akan ditransfer dan rekening dana cadangan ke rekening kas umum daerah (contohnya dalam tahun anggaran 2008) sebagaimana ditetapkan dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan berkenaan.
  - 3) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan digunakan untuk menganggarkan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan dapat berupa penjualan perusahaan milik daerah, penjualan kekayaan milik pemerintah daerah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga atau hasil divestasi penyertaan modal pemerintah daerah.
  - 4) Penerimaan pinjaman daerah. Dalam rangka menutup defisit anggaran pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman daerah yang bersumber dan pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank dan masyarakat.
  - 5) Penerimaan kembali pemberian pinjaman digunakan untuk menganggarkan posisi penerimaan kembali pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah lainnya.
  - 6) Penerimaan piutang daerah digunakan untuk menganggarkan penerimaan yang bersumber dan pelunasan piutang pihak ketiga, seperti berupa penerimaan piutang daerah dan pendapatan daerah.
  - 7) Penerimaan kembali penyertaan modal (investasi) digunakan untuk menganggarkan penerimaan yang bersumber dan penyertaan modal yang diterima kembali.
- b. Pengeluaran Pembiayaan
- 1) Pembentukan dana cadangan digunakan untuk menganggarkan dana yang disisihkan untuk dicadangkan (contohnya dalam tahun anggaran 2008) yang akan ditransfer ke rekening dana cadangan dan rekening kas umum daerah. Jumlah yang dianggarkan dan ditransfer ke rekening dana cadangan sesuai yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan.

- 2) Penyertaan modal pemerintah daerah digunakan untuk menganggarkan sejumlah dana yang akan diinvestasikan/ disertakan untuk merealisasikan kerjasama dengan pihak ketiga dan/atau kepada perusahaan daerah/BUMD atau BUMN (dalam tahun anggaran 2008).
- 3) Pembayaran pokok utang digunakan untuk menganggarkan sejumlah dana guna melunasi pembayaran seluruh kewajiban pokok yang jatuh tempo dalam tahun (anggaran 2008) termasuk tunggakan atas pinjaman-pinjaman daerah yang dilakukan dalam tahun-tahun anggaran sebelumnya sesuai perjanjian yang telah disepakati.
- 4) Pemberian pinjaman daerah digunakan untuk menganggarkan pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah lainnya.
- 5) Silpa tahun berjalan digunakan untuk menganggarkan sisa lebih antara pembiayaan neto dengan surplus/defisit APBD. Pembiayaan neto merupakan selisih antara penerimaan pembiayaan dengan pengeluaran pembiayaan yang harus dapat menutup defisit anggaran yang direncanakan. Jumlah sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berjalan yang dianggarkan pada APBD bersifat estimasi karena jumlah sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu (Silpa) yang dicantumkan dalam APBD (tahun anggaran 2008) juga masih bersifat estimasi. Dalam perubahan APBD (tahun anggaran 2008) sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berjalan tersebut dianggarkan sepenuhnya untuk mendanai program dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga jumlahnya menjadi nihil.

### **Kebijakan Penyusunan APBD Bagi daerah yang Belum Memiliki DPRD**

Bagi daerah yang belum memiliki DPRD, penyusunan dan penetapan APBD (tahun anggaran 2008) perlu memerhatikan berikut.

- a. APBD/perubahan APBD disusun dan dituangkan dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD/perubahan APBD.
- b. APBD/perubahan APBD bagi daerah pemekaran dilaksanakan setelah memperoleh persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan oleh gubernur bagi kabupaten/kota.

Rancangan peraturan gubernur tentang APBD/perubahan APBD disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan rancangan peraluran bupati/walikota tentang APBD/ perubahan APBD disampaikan kepada gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak KUA dan PPA dikonsultasikan dengan Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota.

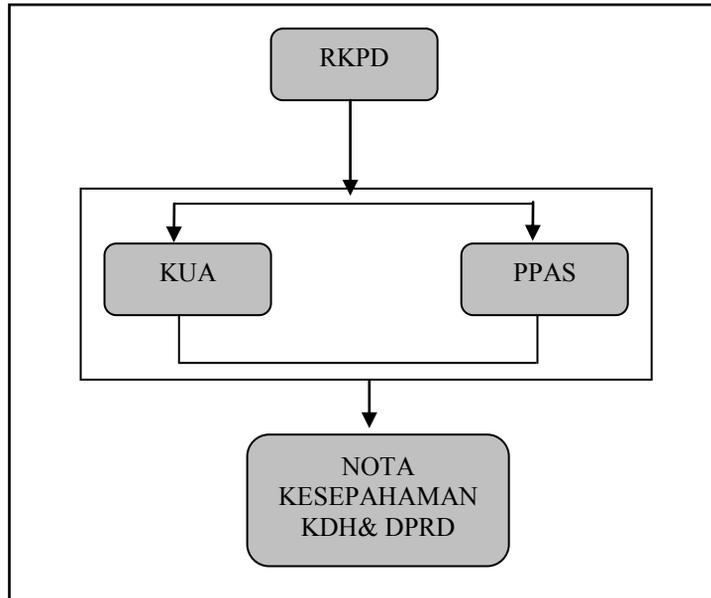
## **9.6. PENYUSUNAN KEBIJAKAN UMUM APBD, PRIORITAS, DAN PLAFON ANGGARAN SEMENTARA**

---

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa penyusunan anggaran berawal dan penyusunan kebijakan APBD. Sesuai Pasal 34 Ayat (1) PP No.58/2005, penyusunan rancangan kebijakan umum APBD dilakukan oleh kepala daerah berdasarkan RKPD sebagai penjabaran RPJMD. RPJMD sendiri merupakan renstra daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran dan visi, misi, dan program kepala daerah dimana penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memerhatikan RPJM nasional dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah.

Pemerintah daerah menyusun RKPD sebagai penjabaran dari RPJMD dengan berdasar pada renja SKPD untuk jangka waktu satu tahun yang mengacu kepada rencan kerja pemerintah pusat. Adapun renja SKPD tersebut merupakan penjabaran dari renstra SKPD yang disusun berdasarkan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya, di mana renstra SKPD berisi visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai tugas dan fungsinya masing-masing.

Adapun alur penyusunan kebijakan umum APBD tersebut dapat dilihat dalam bagan berikut.



**Gambar 9.3** Penyusunan KUA dan PPAS

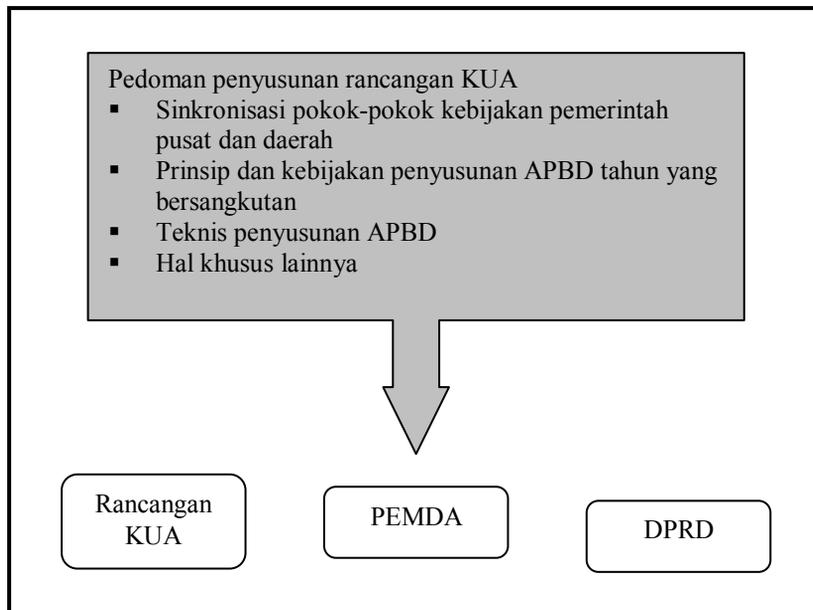
Dari gambar tersebut tampak bahwa dokumen yang merupakan kristalisasi dari tahap perencanaan strategis daerah ada dua, yaitu KUA dan PPAS, dengan proses penyusunan masing-masing akan diterangkan sebagai berikut.

1. Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA)

Kebijakan umum anggaran didefinisikan sebagai suatu sasaran dan kebijakan daerah dalam satu tahun anggaran yang menjadi petunjuk dan ketentuan umum serta disepakati sebagai pedoman penyusunan R-APBD (rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah) dan RP-APBD (Rancangan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Oleh karena kebijakan umum anggaran merupakan bagian dari formulasi kebijakan, maka diharapkan kebijakan umum ini dapat menjembatani arah dan tujuan strategis dengan aspek penganggaran (rencana keuangan). Kritik yang selama ini muncul bahwa anggaran tidak terhubung dengan renstra, harus dapat dijawab melalui proses dan dokumentasi kebijakan umum APBD ini.

Kebijakan umum anggaran disusun oleh kepala daerah dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh sekretaris daerah

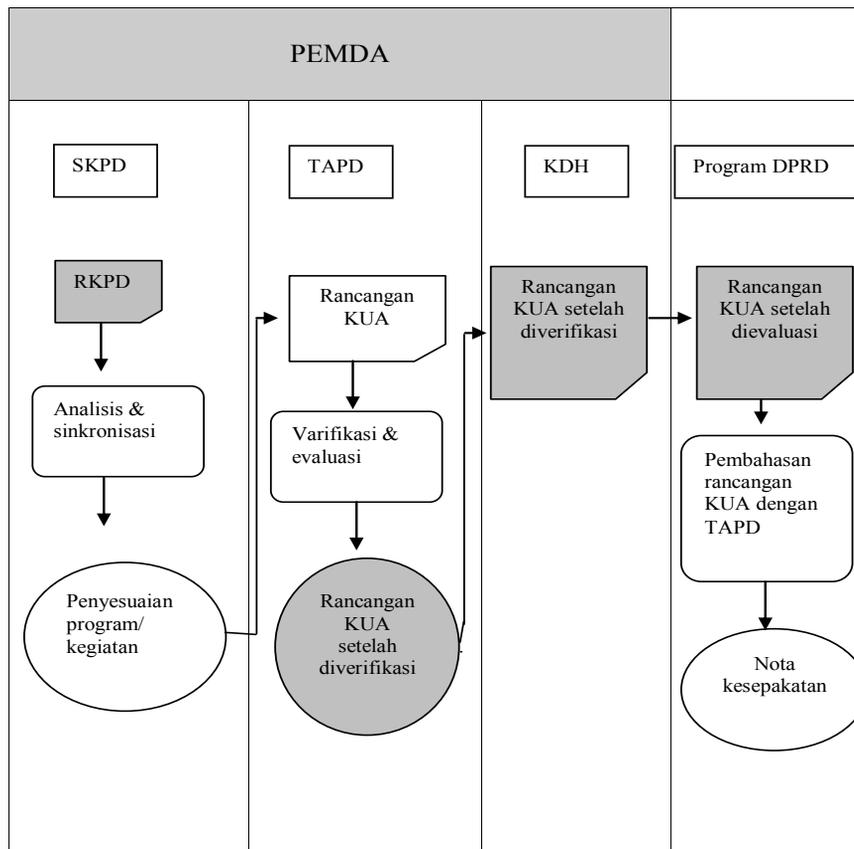
(sekda) dengan terlebih dahulu menyusun rancangan KUA berdasarkan RKPD (rencana kerja pemerintah daerah) dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Pedoman penyusunan APBD meliputi pokok-pokok kebijakan yang memuat: sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan pemerintah daerah; prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan; teknis penyusunan APBD; serta hal-hal khusus lainnya, sebagaimana terlihat dalam bagan berikut.



Gambar 9.4 Pedoman penyusunan rancangan KUA

Rancangan KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dan program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah. Adapun program-program pemerintah daerah tersebut harus selaras dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah. Selanjutnya, penyusunan rancangan KUA itu harus dilengkapi proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, serta sumber dan penggunaan pembiayaan yang dilengkapi dengan asumsi yang mendasarinya. Asumsi tersebut berupa pertimbangan mengenai perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah.

Rancangan KUA yang telah disusun tersebut disampaikan oleh sekretariat daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah kepada kepala daerah, paling lambat pada awal bulan Juni. Kemudian kepala daerah menyampaikan rancangan KUA tersebut kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan untuk dibahas oleh TAPD bersama panitia anggaran DPRD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Rancangan KUA yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA paling lambat minggu pertama bulan Juli tahun anggaran berjalan. Secara ringkas proses penyusunan KUA terlihat dalam bagan berikut.



Gambar 9.5 Proses Penyusunan KUA

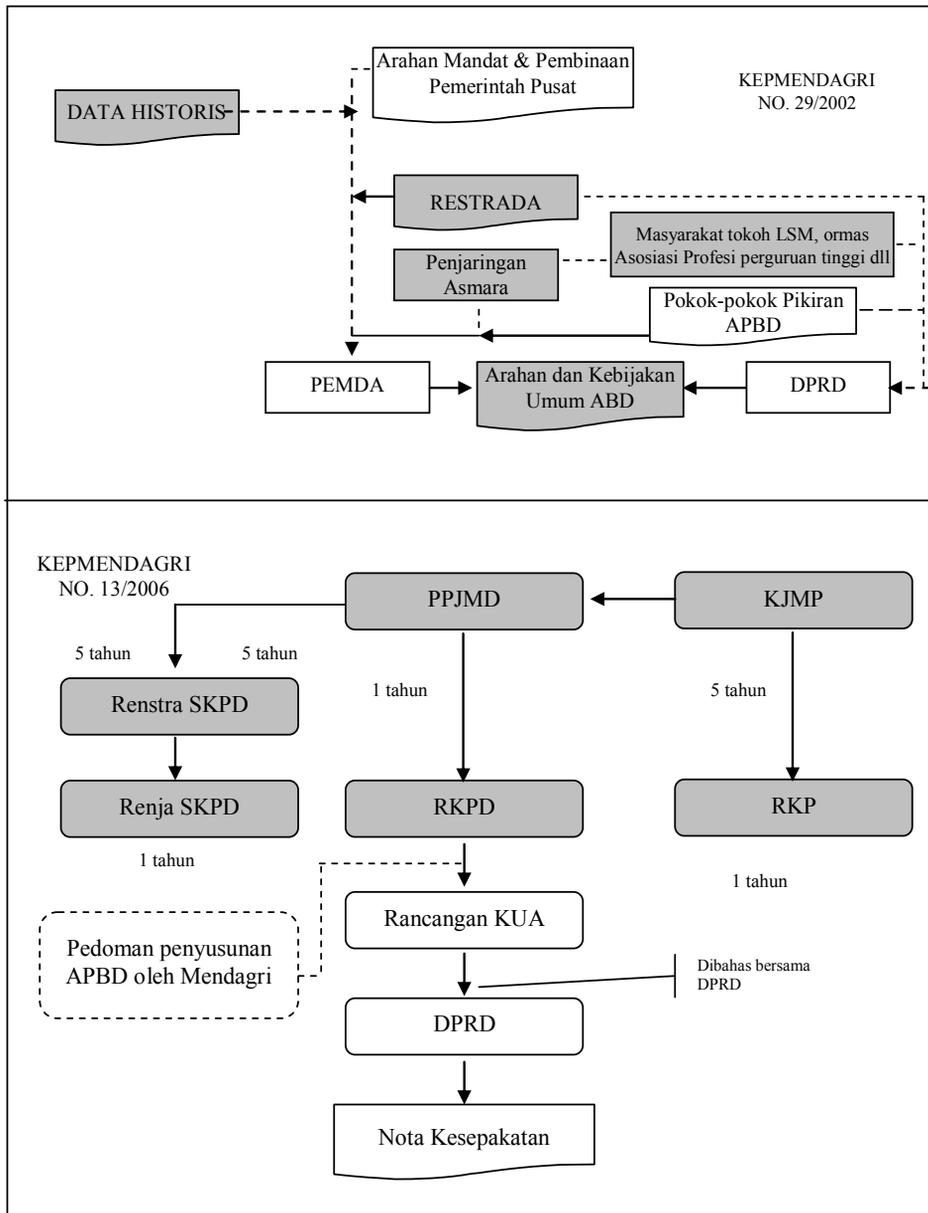
Lebih jauh, dalam penyusunan KUA & PPAS terdapat perbedaan yang cukup substansial antara Permendagri No. 13/2006 dengan Kepmendagri No. 29/2002. Berbeda dengan Permendagri No. 13/2006 bahwa KUA disusun berdasarkan pada dokumen rencana kerja pembangunan daerah (RKPD), sedangkan dalam Kepmendagri No. 29/2002 istilah KUA lebih dikenal dengan nama AKU (arab dan kebijakan umum) yang disusun berdasarkan data historis dan penjangkauan ASMARA (masyarakat, tokoh, LSM, ormas, asosiasi, dan perguruan tinggi). Perbedaan berikutnya terletak pada dokumen pendukung dan penyusunan KUA & PPAS. Dokumen pendukung yang diatur dalam Permendagri No. 13/2006 terdiri atas:

- a. rencana pembangunan jangka panjang daerah,
- b. rencana pembangunan jangka menengah daerah,
- c. rencana kerja pemerintah daerah,
- d. kebijakan umum APBD, dan
- e. prioritas dan plafon anggaran sementara.

Sementara itu, dokumen pendukung yang diatur dalam Kepmendagri No. 29/2002 meliputi:

- a. rencana/dokumen perencanaan daerah lainnya,
- b. arab dan kebijakan umum APBD, dan
- c. strategi dan prioritas APBD.

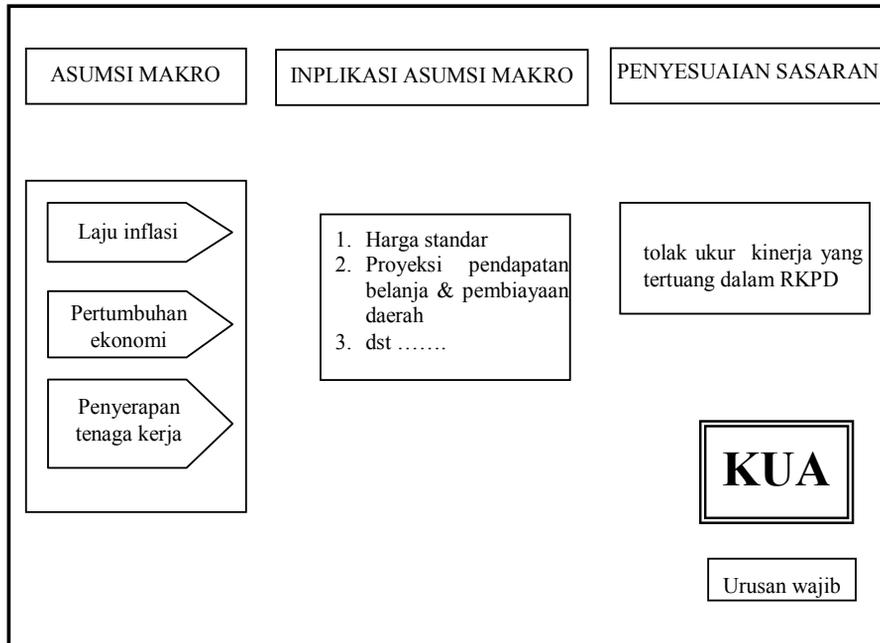
Secara sederhana, perbedaan dalam penyusunan KUA & PPAS berdasar kedua peraturan tersebut dapat dilihat dalam gambar berikut.



**Gambar 9.6** Perbedaan Substansi Penyusunan KUA & PPAS antara Kepmendagri No. 29/2002 dengan Permendagri No. 13/2006

Sumber: Ditjen BAKD-Depdagri, 2006

Selanjutnya, di bawah ini akan digambarkan mengenai hubungan antara asumsi makro dengan kebijakan umum anggaran, seperti tampak pada gambar berikut.



**Gambar 9.7** Hubungan antara asumsi makro dengan kebijakan umum

Sumber : ditjen BAKD, Depdagri, 2006

Dari bagan tersebut tampak bahwa asumsi makro memengaruhi penyusunan KUA. Jika terjadi perubahan dalam asumsi makro tersebut (seperti perubahan laju inflasi dan ekonomi regional) baik secara langsung maupun tidak langsung akan berpengaruh terhadap harga standar dan proyeksi pendapatan belanja daerah maka dalam penyusunan KUA terjadi penyesuaian sasaran yang ingin dicapai, dalam hal ini tercermin pada tolok ukur kinerja program RKPD. Pencapaian target kinerja yang terukur dan seluruh urusan pemerintahan daerah berdasarkan KUA dapat digambarkan melalui program dan kegiatan pada setiap SKPD sesuai pagu indikatif yang telah ditentukan. Target pencapaian kinerja yang terukur dan seluruh urusan pemerintahan daerah tersebut tergambar dalam format berikut.

Format target pencapaian kinerja yang terukur dari seluruh urusan pemerintahan daerah

Kode	Bidang urusan pemerintah	Sasaran program & keg.	Target (%)	Organisasi	Pagu indikatif (juta Rp)
1	Urusan wajib				
1.01	Pendidikan				
	Program ....				
	Kegiatan .....				
	Dst .....				
1.02	Kesehatan				
	Program ....				
	Kegiatan .....				
	Dst .....				

Pendidikan  
Program .....  
Kegiatan

Kesehatan  
Pekerjaa umum  
Dst .....

Urusan pilihan  
(dipilih daerah)

Pertanian  
Kehutanan

**Tabel 9.1** Format kinerja

Sebagaimana uraian sebelumnya bahwa dalam penyusunan KUA dapat berpengaruh terhadap proyeksi pendapatan, belanja, dan pembiayaan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Proyeksi ini dimaksudkan untuk memprediksi kondisi pendapatan, belanja, dan pembiayaan di tahun yang akan datang dengan menggunakan data pendapatan, belanja, dan pembiayaan di tahun bersangkutan berdasarkan program dan kegiatan yang telah ditargetkan sebelumnya. Saat kita melihat KUA, kita belum berpikir mengenai plafon, hanya pagu indikatif sebagai gambaran kasar kebutuhan dana. Untuk itu, diperlukan data tentang proyeksi pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

Selanjutnya, RKPD mencakup program/kegiatan yang didanai dan dana dekonsentrasi, tugas perbantuan, dan desentralisasi. Akan tetapi, program/kegiatan RKPD yang masuk ke KUA hanya program/kegiatan yang didanai oleh dana desentralisasi. Hal tersebut karena pembahasan program/kegiatan dengan DPRD hanya terbatas pada dana desentralisasi, termasuk dana pendampingnya. Dana-dana lain tidak termasuk dalam pembahasan karena DPRD tidak memiliki kewenangan atas dana-dana tersebut.

Format proyeksi pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah terlihat dalam tabel berikut ini.

**Bab 9: Perencanaan Dan Penganggaran Daerah**

Urian	Jumlah		Bertambah /9berkurang)	
	TA (N-1)	Proyeksi TA (n)	Rp	
Pendapatan daerah				
Pendapatan asli daerah				
Pajak daerah				
.....				
Dana perimbangan				
Dana bagi hasil pajak/bukan pajak				
.....				
Lain-lain pendapatan yang sah				
Hibah				
.....				
Jumlah pendapatan	xxxx	xxxx	xxxx	xx
Belanja daerah				
Belanja tidak langsung				
Belanja pegawai				
Belanja bunga				
.....				
Belanja langsung				
Belanja pegawai				
Belanja barang dan jasa				
.....				
Jumlah belanja	xxxx	xxxx	xxxx	xx
Surplus/(defisit)	xxxx	xxxx	xxxx	xx
Pembiayaan				
Penerimaan pembiayaan				
Silpa				
.....				
Jumlah penerimaan pembiayaan	xxxx	xxxx	xxxx	xx
Pengeluaran pembiayaan				
Pembentukan dana cadangan				
.....				
Jumlah pengeluaran pembiayaan	xxxx	xxxx	xxxx	xx
Pembiayaan netto				
Sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berkenaan (silpa)	xxxx	xxxx	xxxx	xx

**Tabel 9.2** Proyeksi pendapatan, belanja dan penerimaan daerah

Sementara itu, hubungan antara rencana kerja pemerintah daerah dengan kebijakan umum anggaran dapat dilihat dalam tabel berikut.

No	Prioritas pembangunan	Program/ kegiatan	Indikator program Hasil	Indikator kegiatan		Organisasi	Pagu indikator		Lokasi
				Keluar	Hasil		Jumlah (Rp)	Sumber	
	Peningkatan kualitas SDM								
		Program pendidikan anak	Rasio anak usia dini bersekolah dengan jumlah anak usia dini sebesar 1:3			Dinas pendidikan	1 M		
		Pembangunan sarana dan prasarana gedung sekolah dasar		Enam unit gedung sekolah baru dengan standar dua kelas untuk setiap sekolah	Rasio jumlah kelas dibanding anak didik sebesar 1:50  Jumlah anak yang terlayani menjadi 400 orang		500 juta	A P B D	Kec. A Kec. B Kec. C

Tabel 9.3 : format rencana kerja

Sumber : ditjen BAKD, Depdagri, 2006

**Bab 9:** Perencanaan Dan Penganggaran Daerah

Dari tabel tersebut, diasumsikan bahwa dalam KUA telah diterapkan adanya prioritas pembangunan berupa peningkatan kualitas sumber daya manusia. Berdasarkan prioritas tersebut, dinas pendidikan Pemkot “MDK” menetapkan dua program, yaitu program pendidikan anak dan program pembangunan sarana dan prasarana gedung sekolah. Kedua program tersebut ditetapkan secara berurutan karena satu program dengan program lainnya merupakan aktivitas yang saling mendukung dan terkait antara satu dengan yang lain. Berdasarkan indikator program pertama akan diperoleh rasio anak usia dini yang bersekolah sebesar 1:3 maka secara otomatis diharapkan akan diperoleh output yang tidak jauh berbeda dari indikator tersebut. Sementara itu, pada program kedua diharapkan akan menghasilkan output adanya enam unit gedung sekolah baru dengan standar dua kelas untuk setiap sekolah sehingga mampu menampung 400 siswa. Dari kedua contoh program tersebut dapat disimpulkan bahwa rencana kerja berkaitan dengan kebijakan umum untuk mendukung implementasi kebijakan umum di masyarakat.

Untuk lebih memahami uraian tersebut, berikut akan ditampilkan hubungan tolok ukur antara program dan kegiatan.

Program dan kegiatan	Indikator program hasil	Indikator kegiatan	
		Keluar	Hasil
Program pendidikan anak usia dini	Rasio anak usia dini bersekolah dengan jumlah anak usia dini se besar 1:3		
Pembangunan sarana dan prasarana gedung sekolah dasar		Enam unit gedung sekolah baru dengan tsnadra dua kelas untuk setiap sekolah	Rasio jumlah kelas dibanding anak didik sebesar 1:50  Jumlah anak yang terlayani menjadi 400 orang
Pengadaan mebelair sekolah		Membelair pendidikan untuk enam unit gedung sekolah baru dengan standar dua kelas untuk setiap sekolah	Rasio jumlah kelas dibanding anak didik sebesar 1:50  Jumlah anak yang terlayani menjadi 400 orang

Sumber : ditjen BAKD, Depdagri, 2006

**Tabel 9.4 :** Hubungan Program Dan Kegiatan

Tabel 9.3 tersebut menjelaskan hubungan tolok ukur antara program dan kegiatan pada dinas pendidikan. Dan “program pendidikan anak usia dini” dihasilkan rasio anak usia dini hersekolah dengan jumlah anak usia dini sehesar 1:3. Dari program tersebut, dinas pendidikan menetapkan dua kegiatan, yaitu pembangunan sarana dan prasarana gedung sekolah dasar dan pengadaan mebelair sekolah. Dengan ditetapkannya dua kegiatan tersebut, diharapkan dapat menghasilkan keluaran berupa enam unit gedung sekolah baru dengan standar dua kelas untuk setiap sekolah sehingga pada akhirnya akan mampu menampung dan melayani 400 (empat ratus) anak didik. Dari hasil tersebut menunjukkan rasio antara jumlah kelas dibanding anak didik sebesar 1:50. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa indikator program merupakan ukuran proyeksi capaian dari sebuah program/kegiatan yang telah ditentukan. Sementara itu, hasil dari indikator kegiatan merupakan dampak dari keluaran kegiatan yang dilaksanakan bukan dari program yang telah ditentukan sebelumnya.

Selanjutnya hubungan informasi dalam RKPd dengan RPJMD dapat dilihat dalam Tabel 9.5 berikut.

INFORMASI DALAM RP JMD (2004–2010)			
Program /kegiatan	Indikator kegiatan selama 5 tahun		Kondisi tahun 2005
	Keluaran	Hasil	
Pembangunan saran dan prasarana gedung sekolah dasar	Enam unit gedung sekolah baru dengan standar dua kelas untuk setiap sekolah	Rasio jumlah kelas dibanding anak didik sebesar 1:50 Jmlah anak yang terlayani menjadi 400 orang	Rasio jumlah sekolah dan anak didik sebesar 1:70 dengan data jumlah anak usia sekolah dini yang belum sekolah rata-rata sebesar 600 orarg

INFORMASI DALAM KAU (RKPD 2004–2010)					
Program/ kegiatan	Indikator		Pagu indikator		Lokasi
	Keluaran	Hasil	Jumlah (Rp)	Sumber	
Pembangunan sarana dan prasarana gedung sekolah dasar	Enam unit	Rasio	500 juta	A	Kec. A
	gedung sekolah	jumlah kelas		P	Kec. B
	baru dengan	dibanding		B	Kec. C
	standar 2 kelas	anak didik		D	
	untuk setiap	sebesar 1:50			
	sekolah	Jumlah anak yang terlayani menjadi 400			

**Tabel 9.5 :** hubungan RKPD dan RPJMD

Sumber : ditjen BAKD, Depdagri, 2006

Kemudian, sebagai informasi-informasi tambahan untuk program/ kegiatan dari dinas pendidikan mengenai sumber dan jumlah dana, lokasi pembangunan, serta gambaran kondisi riil tahun tertentu bisa dilihat dalam RKPD dan RPJMD sebagaimana tampak dalam tabel tersebut dapat diketahui bahwa pembangunan sarana dan prasarana gedung sekolah dasar yang hanya mampu melayani 400 (empat ratus) anak didik belum bisa memenuhi kondisi riil pada tahun 2005 jumlah anak didik yang belum sekolah sebesar 600 (enam ratus orang), sehingga terjadi selisih 200 anak didik yang belum terlayani. Sementara itu, dalam K'UA (RKPD tahun 2007) dapat diperoleh informasi mengenai pagu indikatif anggaran program/ kegiatan pembangunan sarana prasarana gedung sekolah dasar, yaitu sebesar Rp 500 juta (lima ratus juta yang bersumber dari APB. Adapun pembangunan sarana dan prasarana tersebut akan dilaksanakan di tiga kecamatan, yaitu di kecamatan A, B, dan C.

Selanjutnya pencapaian target kinerja dalam KUA dapat dihitung dengan cara berikut.

$$\left\{ \left( \frac{\text{Rasio jumlah anak didik kondisi riil tahun dasar RPJMD}}{\text{Rasio jumlah anak didik dalam (KUA) : (rasio jumlah anak didik kondisi riil tahun dasar RPJMD-rasio jumlah anak didik pada tahun berakhir RPJMD)}} \right) \times 100 \% \right\}$$

Berdasarkan Tabel 9.5 tersebut diketahui bahwa rasio jumlah anak didik kondisi riil tahun tertentu sebesar 70, rasio jumlah anak didik dalam KUA sebesar 50 dan rasio jumlah anak didik dalam RPJMD sebesar 40. Dengan demikian, berdasarkan formulasi tersebut dapat dihitung sebagai berikut.

$$\{(70-50) : (70-40) \times 100\% = 66,67\%$$

Dengan demikian, hasil perhitungan target kinerja diperoleh sebesar 66,67% sehingga masih ada 33,33%, sedangkan target kinerja yang harus dicapai sebesar 33,33% dan dapat direalisasikan dalam kurun waktu dua tahun ke depan (tahun 2008 -2010). Jika sisanya dapat tercapai sekaligus di tahun 2008 maka target pencapaian untuk program pembangunan sarana dan prasarana gedung sekolah dasar yang telah tercapai sebesar 100%. Untuk itu, tidak ada lagi program lanjutan untuk kegiatan enam unit gedung sekolah baru dengan standar dua kelas untuk setiap sekolah.

## 2. Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Prioritas dan plafon anggaran sementara adalah program dan prioritas serta patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program dan kegiatan sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD. Penentuan batas maksimal tersebut dilakukan setelah memperhitungkan belanja pegawai. Prioritas dapat didefinisikan sebagai upaya untuk mengutamakan sesuatu dibanding dengan yang lain sebagai proses yang dinamis dalam pembuatan keputusan yang saat ini dinilai paling penting disertai dukungan komitmen untuk melaksanakan keputusan tersebut. Penetapan prioritas tidak hanya mencakup keputusan apa yang penting untuk dilakukan tetapi juga menentukan skala prioritas program

atau kegiatan yang harus dilakukan terlebih dahulu dari pada program atau kegiatan yang lain. Tujuan prioritas adalah terpenuhinya skala lingkup kebutuhan masyarakat yang dianggap paling penting dan paling luas jangkauannya agar alokasi sumber daya dapat digunakan/ dimanfaatkan secara ekonomis, efisien dan efektif, mengurangi tingkat risiko dan ketidakpastian, serta tersusunnya program atau kegiatan yang lebih realistis.

Ruang lingkup penentuan prioritas meliputi beberapa hal sebagai berikut.

- Pemahaman terhadap situasi yang mendasari perlunya ditetapkan prioritas tersebut.
- Perancangan berbagai alternatif yang dapat dilaksanakan.
- Identifikasi berbagai konsekuensi dari setiap alternatif yang akan dipilih.
- Pembuatan keputusan tindakan terbaik yang akan dilakukan.

### **Metode Penentuan Prioritas APBD**

Metode yang digunakan dalam penentuan prioritas APBD antara lain melalui *scanning*, yaitu dengan membuat matriks penjaringan informasi (daftar skala prioritas/DSP) yang berisi alat-alat antara lain berupa rekorbang, survei, kotak pos, web site, telepon bebas pulsa, dan lain-lain guna menjaring aspirasi masyarakat. Tujuan dilakukannya *scanning* antara lain (1) untuk menjamin bahwa aspirasi masyarakat yang benar murni dari masyarakat, (2) agar tidak ada campur tangan dari pemerintah pusat, (3) tidak ada unsur-unsur lain, serta (4) untuk menentukan bobot.

Penentuan skala prioritas anggaran dalam kondisi sumber daya terbatas dapat menggunakan dua metode berikut.

#### a) Metode *Analisis Oportunitas Marginal* (AOM)

Metode ini digunakan dengan cara membandingkan kinerja dari dua satuan kerja perangkat daerah untuk mengetahui terjadinya perubahan (penambahan atau pengurangan) atas sejumlah anggaran. Metode ini dapat diterapkan dalam sebuah SKPD atau organisasi dengan membandingkan apa saja manfaat yang dapat diberikan jika dua SKPD masing-masing diberikan tambahan dana, misalnya 200 juta rupiah. Jika terjadi pengurangan anggaran, pelayanan apa saja yang dapat dihilangkan dari kedua SKPD tersebut. Prioritas pemberian anggaran akan diberikan

kepada SKPD yang mampu memberikan manfaat tambahan terbesar. Demikian pula sebaliknya, pemotongan anggaran dilakukan kepada SKPD yang mendapatkan pengurangan pelayanan paling kecil dari pemotongan tersebut. Jawaban dan manfaat yang diperolehnya kemudian disusun ke dalam matriks dua-dua.

b) *Metode Priority Based Budgeting (PBB)*

Metode PBB atau rate rationing merupakan sebuah teknik yang sering digunakan dalam organisasi dengan dana terbatas dan biasanya diterapkan secara keseluruhan. Cara yang digunakan dalam metode ini adalah dengan membuat skala kegiatan atau program yang direncanakan untuk kemudian ditampilkan dalam bentuk tabel yang telah ditetapkan garis batas prioritasnya. Kegiatan atau program yang berada di atas garis batas akan dapat terlaksana, sedangkan yang di bawah garis batas tidak akan terlaksana. Keuntungan yang dapat diperoleh dengan menggunakan teknik ini adalah adanya keterbukaan, keadilan transparansi, dan kesesuaian.

### **Variabel Penentu Prioritas APBD**

Variabel-variabel penentu prioritas APBD dapat dibedakan menjadi variabel jangka panjang dan jangka pendek. Variabel jangka panjang yang dimaksud mengenai (1) kemampuan fungsi dan program dalam mencapai kebijakan umum APBD, (2) kemampuan program dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan, (3) kemampuan program dalam memenuhi kebutuhan riil masyarakat, serta (4) kemampuan program dalam pendanaan pembangunan. Sementara itu, variabel penentu prioritas APBD untuk jangka pendek, yaitu (1) benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat, (2) sifatnya mendesak, (3) penting, (4) lolos dari proses scanning, dan (5) kondisi exciting daerah tersebut, serta (6) hasil pembobotan indeks pembangunan manusia (1PM).

Selanjutnya, yang dimaksud dengan plafon anggaran sementara adalah jumlah rupiah batas tertinggi yang dapat dianggarkan oleh tiap-tiap satuan kerja perangkat daerah, termasuk belanja pegawai. Plafon anggaran sementara tersebut disepakati oleh pemerintah daerah dengan DPRD yang bersifat sementara dalam arti bahwa plafon anggaran harus ditindaklanjuti dengan peraturan kepala daerah menyangkut batasan plafon anggaran yang bersifat tetap/prioritas dan

plafon anggaran (PPA) SKPD. PPA yang telah ditetapkan selanjutnya dijadikan pedoman dalam penyusunan rencana anggaran satuan kerja perangkat daerah pada tiap-tiap SKPD.

Langkah-langkah dalam pembahasan plafon anggaran sementara dimulai dari:

1. analisis kebijakan umum anggaran;
2. tentukan skala prioritas dalam urusan wajib dan urusan pilihan;
3. tentukan urutan program dalam masing-masing urusan;
4. susun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program (berdasarkan prioritas kegiatan).

Analisis dalam penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara dapat dikembangkan dengan menggunakan analisis SWOT yang mencakup *strength* (kekuatan), *weaknesses* (kelemahan), *opportunity* (kesempatan/peluang), dan *threat* (ancaman). Analisis SWOT digunakan untuk mengidentifikasi faktor lingkungan internal dan eksternal. Analisis pada lingkungan internal dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui seberapa besar kekuatan yang dimiliki dan dapat digunakan untuk mengatasi segala kelemahan. Sementara itu, analisis di lingkungan eksternal dilakukan untuk mengetahui seberapa besar peluang yang ada guna menghadapi segala tantangan dalam penyusunan prioritas dan plafon anggaran.

Sementara itu, matrikulasi penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara dapat dituangkan dalam blangko berikut.

No	Prioritas program dan kegiatan	Sasaran program/ kegiatan	Organisasi	Jumlah plafon anggaran

Sumber : Permendagri 13,2006

Tabel 9.6 : Matrik prioritas PAS

Matrikulasi penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara, yang tampak pada tabel tersebut berisi prioritas program dan kegiatan dari beberapa program dan kegiatan yang telah direncanakan dalam RKPD. Setelah prioritas

program dan kegiatan tersebut ditentukan, tahap selanjutnya adalah menentukan sasaran atau target yang harus dicapai setiap organisasi berdasarkan jumlah plafon anggaran yang telah ditetapkan. Matrikulasi penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara dilakukan agar tujuan perencanaan program dan kegiatan dapat tercapai sesuai sasaran yang telah ditetapkan dalam RKPD. Adapun penetapan jumlah plafon anggaran berdasar organisasi terbagi dalam dua plafon anggaran dari setiap urusan pemerintahan, yaitu plafon belanja tidak langsung dan plafon belanja langsung sebagaimana tampak dalam bagan 10.6

Kode	Urusan Pemerintah Daerah dan Organisasi	Plafon anggaran		Jumlah
		Belanja tidak langsung	Belanja langsung	
1	Urusan wajib			
	Pendidikan			
	Dinas pendidikan			
	Dst .....			
	Kesehatan			
	Dinas kesehatan			
	Dst .....			
2	Urusan pilihan			
	Pertanian			
	Dinas pertanian			
	Dst .....			

**Tabel 9.7** : plafon anggaran menurut organisasi

Sumber : Permendagri 13,2006

Selain yang dikemukakan tersebut, Peraturan Menteri Dalam Negeri terbaru juga menyebutkan bahwa dalam penyusunan PPAS harus didasarkan pada KUA yang telah disepakati. Kepala daerah menyampaikan rancangan PPAS kepada DPRD paling lambat 4 minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan untuk dibahas oleh TAPD bersama 4 panitia anggaran DPRD. Substansi rancangan PPAS tersebut meliputi urutan prioritas program dan kegiatan serta sasaran dan target kinerja masing-masing program dan kegiatan yang didasarkan pada KUA dan pagu anggaran definitif menurut urusan pemerintahan, organisasi, dan berdasarkan pengelompokan belanja tidak langsung dan belanja langsung yang dituangkan dalam nota kesepakatan PPA antara kepala daerah dengan

pimpinan DPRD. Prioritas program dan kegiatan serta pagu anggaran indikatif yang tercantum dalam nota kesepakatan PPA antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD dapat dicantumkan klausul yang menyatakan bahwa apabila terjadi pergeseran asumsi yang melandasi penetapan PPA yang disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut.

1. Adanya kebijakan pemerintah bagi provinsi dan/atau kabupaten/kota dan kebijakan provinsi untuk kabupaten/kota.
2. Adanya penambahan/pengurangan sumber pendapatan daerah setelah nota kesepakatan PPA antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD ditandatangani terhadap program dan kegiatan yang tercantum dalam nota kesepakatan KUA





# BAB 10

## BANK SENTRAL DAN “LENDER OF LAST RESORT”

### 10.1. PENGERTIAN DAN POISI BANK SENTRAL

---

#### a. Pengertian Bank Sentral

Bank Sentral adalah suatu lembaga otoritas yang memiliki fungsi pokok dalam menjaga kestabilan moneter, keamanan sistem pembayaran nasional, dan pengaturan serta pengawasan bank. Menurut Undang-Undang No. 13/1968 tentang Bank Sentral, Bank Sentral merupakan bagian dari Pemerintah. Sebagaimana diatur dalam UU tersebut, Bank Sentral memiliki peran pokok: membantu Pemerintah dalam mengatur, menjaga, dan memelihara kestabilan nilai tukar uang, dan mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja. Dalam hal ini Bank Sentral bertugas membantu Pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan moneter. Oleh karena itu Bank Sentral melaksanakan tugasnya berdasarkan garis-garis pokok kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dengan demikian Direksi Bank Sentral dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Pemerintah. Sedangkan menurut Undang-Undang No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang ini.

Disamping itu, Bank Sentral dengan posisi yang melekat pada hampir seluruh Bank Sentral di dunia, yaitu sebagai *lender of last resort* (LOLR), mempunyai kewajiban untuk membantu bank-bank yang sedang kesulitan likuiditas. Sesuai dengan Undang-Undang kebank sentralan. Bank Sentral dalam fungsinya sebagai *lender of last resort* mempunyai kewajiban untuk memberikan kredit kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek. Namun, kredit dimaksud harus diikat dengan agunan yang berkualitas tinggi dan mudah dicairkan yang nilainya minimal sebesar jumlah kredit yang diterima.

Setiap Negara memiliki format masing-masing dalam sistem Perbankannya. Bagi Indonesia, dengan kondisi Perbankan yang tengah didera badai seperti dalam kasus BLBI, upaya memformulasikan kembali Sistem Perbankannya merupakan hal yang mutlak. Masalah bagaimana bisa diketahui format yang paling tepat untuk menaungi kegiatan Perbankan dan keuangan, bukan saja dalam upaya menyasati krisis dan menciptakan Sistem Perbankan yang solid, namun lebih dari itu, bagaimana merancang satu Sistem Perbankan pasca reformasi yang mampu mengakomodasikan semangat zaman di era globalisasi.

Aspek lain yang juga sangat essensial dalam Sistem Perbankan Nasional pasca reformasi adalah bagaimana agar otoritas moneter mampu menggulirkan rambu-rambu Perbankan dengan menyerap ketentuan yang berlaku didunia internasional, terutama terhadap semua yang dikeluarkan oleh BIS (*Bank for International Settlement*). Selain itu dalam lingkup lokal pun, sudah saatnya BI merancang piranti-piranti moneter yang lebih tangguh, misalnya *treasury bills*. Hal yang terakhir ini merupakan salah satu kekosongan Sistem Perbankan nasional dalam menyasati fenomena moneter. Artinya BI hanya memiliki SBI dan SBPU serta fasilitas discount window untuk mempengaruhi kondisi moneter. Padahal pada berbagai negara maju, keberadaan piranti surat berharga yang berjangka menengah panjang, termasuk *treasury bills* merupakan hal yang mutlak. Jadi reformasi Perbankan yang dilakukan harus bersifat mendasar, substansial dan merupakan *structural changes* atau *dramatic changes*.

## **b. Peran Bank Sentral**

Bank Sentral di dalam melaksanakan kewajibannya melakukan kebijakan moneter dengan mengontrol jumlah uang yang beredar secara tidak langsung melalui penyesuaian *monetary base* atau *reserve-deposit* ratio. Bank Sentral mempunyai tiga instrumen kebijakan keuangan: operasi pasar terbuka, Giro Wajib Minimum, dan diskonto.

- Bank Indonesia menjual atau membeli obligasi Pemerintah didalam pelaksanaan operasi pasar terbuka. Ketika BI membeli obligasi Pemerintah dari masyarakat, uang yang dibayarkan ke publik menaikkan *monetary base* sehingga menurunkan jumlah uang yang beredar di publik. Ketika BI menjual obligasi Pemerintah ke publik, uang yang diterima BI menurunkan *monetary base* sehingga menurunkan jumlah uang yang beredar di publik.

- GWM adalah peraturan Bank Sentral bagi perbankan yang mewajibkan bank mempunyai cadangan wajib minimum tanpa bunga dalam rekening giro di Bank Sentral. Peningkatan GWM akan menaikkan *reserve-deposit ratio* sehingga menurunkan *money multiplier* dan jumlah uang yang beredar. Sebaliknya, penurunan GWM akan menurunkan *reserve-deposit ratio* sehingga menaikkan *money multiplier* dan jumlah uang yang beredar.

Diskonto adalah suku bunga yang dikenakan oleh Bank Sentral ketika Bank Sentral memberikan pinjaman ke bank. Bank meminjam ke Bank Sentral ketika bank tersebut tidak mempunyai cadangan yang cukup di dalam tujuan memenuhi GWM. Semakin rendah tingkat diskonto, semakin murah pula cadangan pinjaman dan semakin banyak bank meminjam dari Bank Sentral dengan *discount window*. Sehingga, penurunan tingkat diskonto menaikkan *monetary base* dan jumlah uang yang beredar.

Di dalam melaksanakan tugasnya membantu Pemerintah, Bank Sentral juga mengalami hambatan untuk mencapai tujuannya. Bank Sentral menghadapi *trade off* dalam usaha mencapai tujuannya, terutama pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan inflasi yang rendah. Sebagai contoh, suku bunga yang tinggi biasanya mengurangi pengeluaran konsumen dan bisnis di dalam jangka pendek. Jadi, sebuah kebijakan yang bertujuan untuk mendapatkan tingkat inflasi yang rendah memberikan efek negatif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Menurut Undang-Undang No. 23/1999, Bank Indonesia berwenang menetapkan sasaran-sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi yang ditetapkannya dan melakukan pengendalian moneter. Cara-cara yang dilakukan termasuk tetapi tidak terbatas pada:

- Operasi pasar terbuka di pasar uang baik Rupiah maupun valuta asing.
- Penetapan cadangan wajib minimum (GWM).
- Penetapan tingkat diskonto.
- Pengaturan kredit atau pembiayaan.

### c. Independensi Bank Sentral

Dewasa ini, peranan Bank Sentral berkembang tidak hanya sebagai otoritas moneter. Peranan Bank Sentral di dalam pengawasan bank-bank berkembang menjadi ide yang lebih dominan dari sebelumnya mengingat stabilitas keuangan suatu negara menjadi bagian yang penting bagi stabilitas secara keseluruhan. Pengawasan bank diperlukan karena peranan strategis yang dilakukan oleh

bank-bank dan juga bank-bank sensitif terhadap krisis kepercayaan. Teori analisis modern mengidentifikasi dua pelayanan jasa penting yang dilakukan bank-bank di dalam ekonomi pasar: menyediakan informasi dan memastikan likuiditas.

Pada dasarnya, otoritas pengawasan melakukan pengawasan dengan mengontrol aktivitas bank (*licensing*, regulasi, lingkup dari aktivitas bank, dan selanjutnya); memonitor *solvency* (seperti menetapkan dan mensupervisi *prudential ratios*); dan dengan memonitor likuiditas (regulasi pasar uang untuk memastikan kecukupan likuiditas). Ketiga cara yang dilakukan oleh otoritas Perbankan menimbulkan perdebatan karena ada benturan antara fungsi otoritas moneter dan pengawasan. Dengan kata lain, didalam peran Bank Sentral sebagai penentu kebijakan moneter maupun pengawas perbankan, terdapat perdebatan antara penyatuan peran penentu kebijakan moneter dan peran Pengawas Perbankan dengan pemisahan peran penentu kebijakan moneter dan peran Pengawas Perbankan. Akan tetapi, belum ada argumen dan teori yang kuat untuk memisahkan otoritas moneter dan Pengawasan Perbankan sampai dengan sekarang.

Lebih lanjut, Pemerintah juga mendirikan Badan Penyehatan Perbankan Nasional dalam rangka pelaksanaan jaminan Pemerintah terhadap kewajiban pembayaran bank dan dalam rangka pengawasan, pembinaan dan upaya penyehatan bank. Presiden dalam Keppres No. 27 Tahun 1998 membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Di dalam Keppres ini, BPPN mempunyai tugas:

- a. Melakukan pengadministrasian jaminan yang diberikan Pemerintah pada Bank Umum sebagaimana termaksud dalam Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998.
- b. Melakukan pengawasan, pembinaan dan upaya penyehatan termasuk restrukturisasi bank yang oleh Bank Indonesia dinyatakan tidak sehat.
- c. Melakukan tindakan hukum lain yang diperlukan dalam rangka penyehatan bank yang tidak sehat sebagaimana yang dimaksud dalam point b.

Suatu kegiatan Bank Sentral yang berkaitan dengan fungsi Bank Sentral sebagai LOLR didalam upaya menjaga stabilitas dan likuiditas Sistem Keuangan adalah dengan menciptakan prudential regulation melalui pengawasan terhadap lembaga-lembaga keuangan dan Perbankan. Pengawasan Perbankan dapat dilakukan oleh Bank Sentral maupun oleh lembaga lain diluar Bank Sentral. Penempatan pengawasan bank pada Bank Sentral tersebut tidak memberikan justifikasi bahwa kinerja ekonomi akan lebih baik karena dari hasil penelitian para

pakar yang pernah dilakukan tidak ditemukan adanya bukti bahwa tingkat inflasi akan cenderung lebih rendah pada negara-negara yang Bank Sentralnya tidak dibebani tanggung jawab pengawasan.

Terdapat keuntungan dan kerugian untuk menempatkan Pengawasan Perbankan dibawah otoritas Bank Sentral. Keuntungan pertama adalah bahwa Bank Sentral dapat memanfaatkan informasi mikro dari hasil pengawasan Perbankan untuk tujuan memperbaiki kinerja kebijakan moneter. Kedua, ada hubungan yang erat dan saling terkait antara tenaga-tenaga profesional yang dibutuhkan untuk fungsi Pengawasan Perbankan dan untuk pelaksanaan kebijakan moneter. Namun kerugiannya juga ada yaitu "apabila fungsi pengawasan ditempatkan pada Bank Sentral maka Bank Sentral menjadi lebih rentan terhadap tekanan politik" sebagaimana terlihat dari banyaknya bank-bank yang mengalami kegagalan karena risiko yang tinggi terjadinya kredit macet seperti yang dialami oleh negara-negara yang termasuk dalam emerging countries yaitu Thailand, Korea, dan Indonesia dan negara-negara transition countries yaitu Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Slovenia dan Slovakia.

Suatu Bank Sentral yang independen akan menggunakan pertimbangan yang murni profesional didalam melakukan fungsi pengawasan termasuk ketika memutuskan apakah perlu menyelamatkan (*bailouts*) bank yang tidak sehat atas dasar pertimbangan politis. Independensi Bank Sentral pada setiap negara menjadi sangat penting, diantaranya adalah untuk membantu dalam membangun reputasi Bank Sentral itu sendiri yang tidak dapat diperoleh dalam sekejap mata.

BI yang independen memiliki peran yang besar berkaitan dengan rencana pendirian lembaga pengawasan bank dan lembaga keuangan, apakah akan dilakukan pemisahan atau tetap dalam otoritas Bank Sentral. Apabila fungsi pengawasan ini dilaksanakan oleh lembaga yang terpisah diluar Bank Sentral, maka implikasi terhadap anggaran operasi penyelamatan bank akan lebih transparan dan lebih terkontrol, sebagaimana yang dilakukan pada Bank Sentral Jerman, Bundesbank, yang memiliki sasaran dan objektif yang lebih fokus pada stabilitas harga dan adanya pembatasan yang sangat ketat dalam memberikan kredit kepada pemerintah. Pertimbangan-pertimbangan ini tentunya sangat penting bagi negara-negara yang sedang berkembang seperti halnya Indonesia. Tetapi kerugian yang mungkin juga terjadi apabila otoritas pengawasan dilakukan oleh lembaga terpisah diluar Bank Sentral adalah apabila terjadi krisis keuangan maka tidak dapat cepat diketahui dan ditangani cepat seperti terjadi pada krisis

pertengahan tahun 1997. Hal ini mengisyaratkan bahwa pada dasarnya ada trade off dan risiko yang berbeda dalam menempatkan fungsi pengawasan pada Bank Sentral dan diluar Bank Sentral. Pada pasal 24, 34 dan 35 UU BI No. 23/1999. dinyatakan bahwa untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, BI mempunyai tugas dalam mengatur dan mengawasi bank. Sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan andal memerlukan suatu Sistem Perbankan yang sehat yang dapat mendukung pengendalian moneter mengingat pelaksanaan kebijakan moneter terutama dilakukan melalui Sistem Perbankan. BI berwenang menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan pengawasan bank, dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Selanjutnya tugas dalam mengawasi bank dan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk sesuai dengan undang-undang yang rencananya akan dilaksanakan sebelum 31 Desember 2002. Dalam melaksanakan tugasnya, lembaga tersebut akan melakukan koordinasi dan kerjasama dengan BI sebagai Bank Sentral yang akan diatur dalam undang-undang pembentukan lembaga pengawasan dimaksud. Lembaga pengawasan ini dapat mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank dengan koordinasi BI dan meminta penjelasan dari BI atas data makro yang diperlukan. Sepanjang lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud belum dibentuk, tugas pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh BI.

Dengan akan dilakukannya pemisahan atas pengawasan bank dan lembaga keuangan ini maka sebagai konsekuensinya perlu dipikirkan untuk memperbaharui format dan isi Undang-Undang Perbankan yang secara pokok mengatur perijinan dan pengawasan bank dan lebih penting lagi mempercepat pendirian lembaga asuransi deposito. Karena mau tidak mau harus diakui bahwa terpuruknya kondisi Moneter dan Perbankan pada saat ini sebagian diakibatkan oleh perijinan dan pengawasan bank yang demikian mudah dikeluarkan pada saat deregulasi perbankan Pakto 1988 yang lalu serta belum adanya program penjaminan atas deposito dan tabungan seperti yang telah disepakati bersama dalam *Letter of Intent* (LOI) dengan IMF.

Hingga kini apakah Bank Sentral akan berperan aktif dalam pengawasan dan regulasi perbankan masih menjadi perdebatan yang serius. Sebagaimana kita ketahui bahwa informasi yang diperoleh dari pengawasan bank memiliki arti yang signifikan untuk memperbaiki ketepatan peramalan atas variabel-variabel utama dalam melaksanakan kebijakan moneter, yang dapat mendukung argumentasi bahwa Bank Sentral seharusnya mempunyai tanggung jawab yang besar terhadap pengawasan bank.

Pengawasan perbankan dan independensi Bank Sentral dalam melaksanakan kebijakan moneter telah menjadi bahan analisa yang mendalam dari berbagai pakar seperti Alesina and Summers (1993) Posen (1995), Fuhrer (1997). Sebagai contoh Bank of England memiliki independensi yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan Bank Sentral negara lain namun tanggung jawab fungsi pengawasan tetap diambil alih lembaga lain.

Tingkat independensi Bank Sentral di beberapa negara berbeda-beda. Tingkat independensi tersebut digambarkan dengan angka indeks tertentu. Di Jepang, para pembuat kebijakan selalu memikirkan tentang peran dan tanggung jawab Bank of Japan dalam melakukan pengawasan. Permasalahan yang menjadi perdebatan adalah apakah Bank Sentral tetap memiliki fungsi pengawasan dan apakah tanggung jawab ini memiliki kontribusi terhadap kinerja dan kebijakan moneter. Amerika Serikat pun tidak terlepas dari kontroversi ini. Federal Reserve System (The Fed) disamping *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*, *Controller of Currency* dan *State Regulator* tetap memiliki sebagian tanggung jawab terhadap regulasi dan pengawasan bank terutama terhadap bank holding companies dan bank yang mendapatkan lisensi dari negara bagian. Namun sejak 1994, Kongres Amerika mengusulkan agar semua bank berada dibawah pengawasan regulator tunggal yang terpisah dan Federal Reserve. Pihak yang pro terhadap usulan tersebut memberikan argumentasi bahwa pengawasan terhadap bank akan mengganggu Bank Sentral didalam membuat kebijakan moneter. Sedangkan bagi yang kontra terhadap usulan tersebut mempunyai argumen bahwa informasi yang diperoleh dari hasil pengawasan bank sangat vital dalam menentukan kebijakan ekonomi makro. Di Australia pengawasan terhadap bank dan lembaga keuangan pada awalnya dilakukan oleh *Council of Financial Supervisors*, yang selanjutnya dipecah menjadi *Australian Prudential Regulation Commission* khusus melakukan pengawasan terhadap bank dan *Corporations*

*Financial Services Commission* yang melakukan pengawasan terhadap lembaga keuangan lainnya.

Informasi dari pengawasan dapat dipergunakan untuk mengevaluasi kondisi ekonomi dan digunakan sebagai pedoman dalam membuat kebijakan moneter karena persoalan yang dihadapi sektor Perbankan dapat menjadi sinyal terhadap persoalan yang muncul pada perekonomian. Peran Perbankan didalam intermediasi kredit dan adanya risiko tingkat bunga merupakan persoalan tersendiri terhadap keseluruhan ekonomi. Karena itu permasalahan didalam sektor Perbankan dapat memberikan indikator awal terhadap persoalan diluar sektor Perbankan. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa kondisi Perbankan dan lembaga keuangan yang sehat dapat mempengaruhi respons baik terhadap suatu perubahan instrumen kebijakan moneter maupun ketersediaan dan jangka waktu kredit kepada masyarakat yang dapat memperluas implikasi ekonomi secara keseluruhan.

## 10.2. PENGELOLAAN LIKUIDITAS INDUSTRI PERBANKAN

---

Dalam kaitannya dengan penciptaan prudential regulation sebagai salah satu fungsi pengawasan, BI sebagai Bank Sentral menetapkan ketentuan dan peraturan mengenai *liquidity bank management* yang merupakan faktor terpenting dalam *banking management*. Suatu bank dapat dikatakan likuid jika bank itu mampu memenuhi kewajibannya dengan segera. Hal ini berarti bank harus mampu menyediakan alat likuid yang cukup, dapat melakukan peminjaman dana, atau dapat menjual sebagian aktiva dengan segera untuk memenuhi kewajibannya tepat pada waktunya. Likuiditas bank dapat juga didefinisikan sebagai kemampuan dari suatu bank untuk membiayai peningkatan asset yang sesuai dengan kewajibannya pada saat jatuh tempo. Likuiditas sangat krusial bagi keberlangsungan operasi bank karena itu diperlukan pengelolaan yang efektif untuk menghindari terjadinya permasalahan yang serius dikemudian hari. Kekurangan likuiditas pada suatu bank dapat mengakibatkan pengaruh yang lebih luas dan berdampak negatif pada Sistem Perbankan.

➤ Teori pengelolaan likuiditas Bank

Terdapat berbagai teori untuk mengelola likuiditas, antara lain:

- (a) *Commercial Loan Theory* yang menitik beratkan pada kemampuan sisi aktiva bank dalam memenuhi kebutuhan likuiditasnya. Dengan

demikian likuiditas bank akan terjamin apabila aktiva produktif bank terdiri dari kredit jangka pendek yang dapat digunakan sebagai sumber pelunasan

- (b) *Doctrine of Asset Shiftability* bertitik tolak dari asumsi bahwa bank akan dapat segera memenuhi kebutuhan likuiditasnya apabila bank memberikan kredit dalam bentuk shiftable loan yaitu pinjaman yang harus dibayar dengan pemberitahuan sebelumnya disertai jaminan surat-surat berharga.
- (c) *Theory of Shiftability to the market* yang menyebutkan bahwa likuiditas akan terjamin apabila bank memiliki portofolio surat-surat berharga yang berkualitas tinggi dan dapat segera dicairkan
- (d) *The Anticipated Income Theory* yang menyatakan bahwa sumber pemenuhan likuiditas bank dapat diperoleh dari kemampuan nasabah secara teratur mengangsur atas pokok dan bunga kredit yang diperoleh dari Sistem Perbankan.

Pengelolaan likuiditas adalah kegiatan yang rutin dalam operasi bank dimana dana yang dikelola sebagian besar adalah dana pihak ketiga yang sifatnya sangat berfluktuasi. Bank harus memperhitungkan dengan cermat kebutuhan likuiditas untuk suatu jangka waktu tertentu karena kebutuhan likuiditas sangat dipengaruhi oleh perilaku nasabah dan jenis sumber dana yang dikelola bank. Pengelolaan likuiditas dilakukan tidak saja untuk mengukur posisi likuiditas bank pada kondisi bank sedang berjalan, tetapi juga dipergunakan untuk memeriksa kebutuhan dana pada berbagai skenario jika terjadi kondisi yang berbeda.

BI membuat regulasi likuiditas terhadap lembaga Perbankan didalam upaya untuk memelihara likuiditas dan menjaga solvabilitas:

a. Memelihara likuiditas,

Sebagian besar kewajiban dari bank dalam bentuk giro (*demand deposit/ checking account*) yang berarti nasabah secara legal dapat mengakses dan menarik dananya setiap saat. Sedangkan kewajiban yang lain dalam bentuk tabungan (*saving deposit*), deposito (*time deposit*) dan sertifikat deposito. Suatu bank yang tidak memiliki alat likuid untuk memenuhi kewajibannya kepada deposan dikatakan tidak likuid (*illiquidity*) dan dapat merugikan nasabah. Apabila sejumlah besar bank secara serentak mengalami kondisi tidak likuid, akibatnya akan terjadi kekacauan pada aliran pembayaran barang dan jasa secara nasional dan menimbulkan potensi dampak negatif

yang lebih luas kepada perekonomian. Jadi illiquidity adalah suatu situasi dimana lembaga Perbankan kekurangan alat likuid yang diperlukan untuk menutup penarikan dana yang dilakukan para deposan.

Kebutuhan likuiditas suatu bank dipergunakan untuk:

- Memenuhi ketentuan giro wajib minimum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia sebesar 5% dari dana pihak ketiga.
- Menjaga agar saldo rekening yang ada pada bank koresponden selalu berada pada jumlah yang telah ditentukan.
- Memenuhi penarikan dana baik oleh nasabah debitur maupun deposan.

b. Memastikan solvabilitas dapat terjaga.

Tujuan dan regulasi perbankan adalah untuk mengurangi penyebaran bank yang mengalami kegagalan semakin besar (domino effect). Setiap unit usaha termasuk bank, rata-rata akan mengalami kegagalan dan menyatakan diri *bankrupt* apabila telah mencapai titik insolvency, dimana bank tidak mampu membayar utang-utangnya pada saat jatuh tempo. Satu bank disebut insolvent meskipun masih memiliki modal yang positif, tetapi bank tersebut sudah tidak dapat memenuhi kewajiban finansialnya. Namun karena asset bank kebanyakan dalam bentuk instrumen finansial yang lebih likuid dibandingkan dengan asset perusahaan non bank, maka terminology bankrupt (bankruptcy) pada bank umumnya sama dengan insolvency. Akibatnya bank dikatakan insolvency ketika nilai asset jauh dibawah nilai kewajibannya (liabilities) sehingga equity atau net worth-nya menjadi negatif.

Pada dasarnya bank yang memiliki laba yang tinggi dapat menghindari masalah kesulitan likuiditas dan solvabilitas. Hal ini disebabkan karena regulator selalu berupaya mencari jalan untuk melindungi bank dari kompetisi yang ketat dan pada saat yang sama bank berupaya untuk beroperasi dengan efisien. Pada industri Perbankan, kompensasi diantara Perbankan bagaimanapun dapat menurunkan tingkat profitabilitas masing-masing bank dan apabila tingkat profitabilitas ini begitu rendah maka suatu kejutan yang tidak terduga dapat terjadi pada Sistem Ekonomi dan Finansial sehingga dapat mengakibatkan bank akan mengalami kerugian yang cukup berarti dan ini tentunya dapat mengancam likuiditas dan solvabilitas bank.

Pengelolaan likuiditas sangat diperlukan oleh dunia Perbankan yang pada masa krisis mengalami negative spread sebagai akibat dari tingginya suku bunga yang harus dibayar oleh masing-masing bank atas dana yang diperoleh dari PUAB dibandingkan dengan suku bunga kredit yang diberikan sektor Perbankan kepada perusahaan-perusahaan di sektor riil.

Konsep likuiditas dapat diperluas dengan memasukkan unsur pinjaman, yaitu kemampuan untuk mendapatkan likuiditas baik tunai maupun non-tunai melalui pinjaman dari sumber-sumber ekstern perusahaan. Kemudahan mendapatkan likuiditas adalah merupakan hal yang sangat penting bagi manajemen keuangan semua jenis kegiatan bisnis, namun pada lembaga keuangan (bank) penyediaan likuiditas merupakan hal yang lebih penting karena untuk memenuhi adanya permintaan penarikan dana sewaktu-waktu para nasabah. Kegagalan memenuhi penarikan nasabah akan sangat mempengaruhi kelanjutan hidup bank yang bersangkutan mengingat kepercayaan adalah salah satu modal utama keberhasilan suatu bank.

Selain menjaga ketersediaan likuiditas, setiap bank juga harus mematuhi ketentuan atau syarat yang ditetapkan oleh BI, yakni GWM. Adanya deregulasi dalam bidang perbankan Pakto 1988 semakin mempersulit bank dalam menghimpun dana karena bank-bank saling berlomba dengan menawarkan tingkat bunga dan hadiah-hadiah yang menarik. Demikian juga dengan semakin berkembangnya pasar modal, dan juga reksadana memberikan pilihan lain bagi pemilik uang dalam memanfaatkan dananya.

Pemberian pinjaman kepada para nasabah, dalam hal jangka waktu pinjaman, juga tidak mutlak dalam kendali bank. Peminjam/debitur juga dapat menentukan apakah akan meminjam untuk jangka pendek atau panjang, peminjam mempunyai strategi sendiri dalam pengelolaan dananya.

Sebagian besar dana pada bank dipetoleh dengan membuat perjanjian dengan para nasabah (giran, deposan) yakni dana tersebut dapat segera ditarik saat dibutuhkan oleh nasabah giro, tabungan, atau saat jatuh tempo deposito. Dengan demikian, hubungan antara dana yang dihimpun dan dalam bentuk apa dana tersebut akan diinvestasikan sebaiknya saling terkait.

Jumlah dana yang dapat dihimpun dari masyarakat dan jangka waktu dana tersebut dapat mengendap di bank adalah merupakan suatu hal yang tidak dapat dikendalikan oleh bank, atau dengan kata lain bank tidak dapat mengatur sekehendaknya mengenai jumlah dan jangka waktu dari dana masyarakat

tersebut. Para nasabahlah yang menentukan dana mereka akan ditempatkan dalam jumlah berapa banyak, dalam bentuk giro, tabungan, atau deposito, dan jangka waktu penempatan yang diinginkan. Nasabah dapat menarik simpanannya setiap saat tanpa pemberitahuan lebih awal kepada bank.

Bank juga tidak dapat secara mutlak mempengaruhi nasabah dalam menilai prospek/kecenderungan pasar mengenai tingkat bunga yang akan terjadi. Nasabah akan menggunakan banyak variabel-variabel lainnya dalam mengambil keputusan mengenai pemanfaatan dana yang dimilikinya.

Konsekuensi dari sulitnya mengendalikan dana dan pinjaman yang diberikan, bank harus berusaha mengelola kesenjangan waktu antara assets dan liabilities (gap management). Kegagalan dalam pengelolaan liquidity management akan berakibat fatal bagi bank, seperti:

- a. Minimal GWM yang ditetapkan BI kemungkinan tidak terpenuhi. Hal ini membawa akibat BI akan mengenakan denda.
- b. Negatif/merahnya saldo giro di BI yang juga dikenakan denda penalty.
- c. Bank tidak dapat memenuhi komitmen yang telah disepakati dengan nasabah kredit, yakni bank tidak dapat menyediakan dana untuk pemberian pinjaman.
- d. Bank terlalu banyak memelihara uang tunai yang berarti dana menganggur (idle money), yang pada akhirnya akan mengurangi rentabilitas bank.

### **Prinsip pengelolaan likuiditas**

Didalam melakukan pengawasan terhadap likuiditas Perbankan, Basel Committee memfokuskan kepada pengembangan pemahaman yang lebih luas dimana bank dapat mengelola likuiditasnya secara global. Perkembangan teknologi dan inovasi keuangan telah memberikan suatu cara baru bagi bank dalam mengerahkan dana melalui kegiatan dan pengelolaan likuiditas.

Beberapa prinsip utama didalam pengelolaan likuiditas yang disarankan oleh Basel Committee dalam A framework for measuring and managing liquidity adalah sebagai berikut:

- (1) Setiap bank harus memiliki strategi yang jelas didalam mengelola likuiditas sehari-hari. Strategi ini sebaiknya harus dikomunikasikan terhadap keseluruhan organisasi.
- (2) Direksi bank harus mengesahkan strategi dan kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan likuiditas.

**Bab 10:** Bank Sentral dan “Lender of Last Resort”

- (3) Setiap bank harus memiliki struktur organisasi yang berfungsi untuk melaksanakan strategi likuiditas seara efektif.
- (4) Suatu bank harus memiliki sistem informasi yang memadai untuk mengukur, memantau, mengendalikan dan melaporkan risiko likuiditas. Laporan harus diberikan secara berkala kepada Direksi, Manajemen Senior dan organisasi yang terkait.
- (5) Setiap bank harus menetapkan suatu proses didalam melakukan pengukuran dan pemantauan sumber dana yang diperlukan.
- (6) Suatu bank harus melakukan analisis likuiditas dengan menggunakan berbagai skenario.
- (7) Suatu bank harus melakukan review terhadap validitas asumsi-asumsi yang digunakan dalam pengelolaan likuiditas.
- (8) Setiap bank harus melakukan review secara berkala terhadap upaya yang dilakukan didalam menjaga hubungan baik dengan pihak pemilik dana, melakukan diversifikasi terhadap sumber dana.
- (9) Suatu bank harus memiliki rencana darurat (*contingency plan*) dalam melakukan strategi pengelolaan likuiditas dan prosedur yang harus dilaksanakan pada saat terjadinya krisis likuiditas.
- (10) Setiap bank harus mengukur, memantau dan melakukan pengendalian terhadap posisi likuiditas beberapa valuta asing utama yang aktif dilakukan dalam transaksi.
- (11) Setiap bank harus menetapkan dan secara teratur melakukan review antara kebutuhan dan ketersediaan valuta asing dalam jangka waktu tertentu.
- (12) Setiap bank harus memiliki sistem pengendalian internal yang memadai terhadap proses pengelolaan risiko likuiditas.
- (13) Setiap bank harus menempatkan suatu mekanisme untuk memastikan bahwa informasi mengenai bank pada tingkat tertentu terbuka kepada publik.
- (14) Pimpinan bank harus melakukan evaluasi secara independen terhadap strategi, kebijakan, dan prosedur kerja yang dilakukan dan berkaitan dengan pengelolaan likuiditas.

## Tujuan Pengelolaan Likuiditas

Dari uraian di atas secara ringkas dapat disebutkan bahwa tujuan pengelolaan likuiditas adalah untuk mengusahakan dan menjaga agar alat likuid bank cukup tersedia untuk memenuhi kewajiban operasionalnya secara efisien, memenuhi komitmen, agar dapat menjaga:

- (1) *Primary Reserve* yaitu cadangan wajib yang disimpan dalam rekening giro di BI (GWM) tetap tersedia dalam jumlah yang cukup, yaitu minimal sebesar 5% dari Dana Pihak Ketiga (DPK) bank yang bersangkutan.
- (2) *Secondary Reserve* atau cadangan kedua dimana sifat cadangan ini tidak wajib namun demikian untuk tujuan keamanan bila suatu saat saldo giro di BI berupa GWM tidak mencukupi maka dapat ditutup dengan cadangan kedua ini, Cadangan kedua ini berupa asset dalam surat-surat berharga seperti SBI, SBPU nasabah bank tersebut.

Untuk mencapai tujuan tersebut, bank harus memperhitungkan dan menyesuaikan kebutuhan likuiditasnya dengan jangka waktu dari asset dan kewajibannya.

Kesulitan likuiditas seringkali menjadi tanda-tanda awal bahwa suatu bank akan mengalami kesulitan finansial yang lebih serius. Kesulitan ini biasanya diawali dengan penurunannya simpanan (deposit) masyarakat yang menyebabkan kekurangan alat likuid sehingga terpaksa harus melakukan peminjaman antar bank dan menjual aktiva cadangannya. Kesulitan itu akan bertambah parah jika bank-bank lain mulai menolak memberikan bantuan/pinjaman kepada bank-bank yang bermasalah. Dalam keadaan sulit, bank cenderung akan berusaha memperoleh pinjaman dana dengan biaya berapapun untuk menjaga citranya. Keadaan ini berarti bank mengorbankan profit untuk kepentingan likuiditas. Kemampuan bank dalam mengelola likuiditasnya secara baik dapat menjamin terpenuhinya kewajiban secara tertib sehingga bank itu akan terhindar dari risiko biaya pinjaman yang tinggi.

## Komponen Pengelolaan Likuiditas

Dalam pengelolaan likuiditas dikenal beberapa komponen/unsur yakni Giro Wajib Minimum, Rekening Giro di Bank Indonesia, Dana Pihak Ketiga, dan Cadangan Kedua.

- (1) Giro Wajib Minimum/Cadangan Wajib

Pengelolaan Likuiditas dalam kaitannya dengan Giro Wajib Minimum ditentukan dengan menggunakan satu formula yang berlaku umum bagi semua bank. Perbandingan antara Total Saldo Giro BI Harian yang dipelihara oleh seluruh cabang pada suatu bank dengan rata-rata kewajiban kepada masyarakat atau DPK yang ada di seluruh cabang dari bank yang bersangkutan pada 2 periode sebelumnya. Bank Indonesia menentukan bahwa GWM harian minimal sebesar 5%. Menjaga agar GWM dalam batas minimal yang ditetapkan Bank Indonesia dan alat likuid/kas tetap tersedia harus dijadikan prioritas utama dalam kegiatan bank sehari-hari. Dalam ketentuan perhitungan GWM, rata-rata DPK setiap bulannya dibagi menjadi 4 (empat) periode sebagai berikut:

- Periode I yaitu tanggal 1 s/d 7,
- Periode II yaitu tanggal 8 s/d 15,
- Periode III yaitu tanggal 16 s/d 23,
- Periode IV yaitu tanggal 24 s/d akhir bulan.

(2) Saldo Giro Bank pada Bank Indonesia

Saldo Giro Bank pada BI terdiri dari saldo giro yang dicatat dalam pembukuan Bank Indonesia. Saldo giro bank ini meliputi seluruh saldo giro cabang-cabangnya di Kantor-Kantor Cabang Bank Indonesia di seluruh Indonesia. Di wilayah DKI Jakarta dan berbagai cabang dari suatu bank, BI hanya memperkenankan dipelihara 1 rekening giro saja; dengan demikian hasil kliring cabang-cabang tersebut akan ditampung di 1 rekening tersebut. Besarnya Giro BI yang diperlukan oleh setiap bank setiap harinya ditentukan oleh:

- a. Besarnya penarikan tunai dalam operasional sehari-hari.
- b. Besarnya kewajiban jatuh tempo yang harus dipenuhi oleh bank.
- c. Besarnya komitmen kredit yang akan ditarik.
- d. Batas minimal 5% dari Dana Pihak Ketiga.

(3) DPK

DPK dalam rupiah meliputi jumlah dana milik masyarakat yang ada pada seluruh cabang dari bank yang bersangkutan baik berupa Giro, Tabungan, Deposito maupun kewajiban lainnya kepada masyarakat seperti Transfer yang belum dibayarkan, TC yang belum diuangkan, dan lain-lain. DPK dalam rupiah ini tidak termasuk dana yang diterima hasil transaksi *money marker* dengan Bank-Komersil lainnya, atau dari Bank Indonesia.

(4) Cadangan Kedua (Secondary Reserve)

Selain Cadangan Wajib dikenal pula sejenis cadangan lainnya yang biasa disebut dengan Cadangan Kedua. Sifat cadangan ini adalah tidak wajib namun demikian dengan tujuan untuk keamanan bank itu sendiri bila suatu saat jumlah Giro BI tidak memenuhi syarat minimal 5%. SBI merupakan surat berharga bank yang dapat berfungsi sebagai cadangan kedua. Sertifikat ini diterbitkan oleh Bank Indonesia dan risikonya nihil karena pengembalian pokok dan bunganya dijamin langsung oleh BI. Surat Promes yang dikeluarkan oleh para debitur lebih dikenal sebagai Sertifikat Berharga Pasar Uang (SBPU) dapat dijual/diskonto ke BI dalam upaya untuk menambah likuiditas, walaupun ketersediaan likuiditas sangat tergantung dari kebijakan BI. Surat berharga semacam ini dapat diklasifikasikan sebagai Cadangan Ketiga.

### **Denda atau Penalty**

Selisih antara sumber dan penggunaan dana bank pada suatu periode tertentu disebut sebagai Posisi Likuiditas Neto (*net liquidity position*). Apabila posisi likuiditas neto negatif, berarti bank tersebut mengalami defisit likuiditas. Bank harus mencari tambahan alat likuid. Sumber pemenuhan defisit diprioritaskan sesuai dengan kemudahan dan biayanya, yakni pertama melalui peminjaman antar bank, kedua melalui penjualan aktiva likuid yang dicadangkan (*secondary reserves*) dan ketiga melalui peminjaman likuiditas dari Bank Indonesia yang ditempuh apabila alternatif pertama dan kedua di atas belum dapat menutup kekurangan likuiditas yang ada. Untuk mengefektifkan pelaksanaan peraturan atau ketentuan likuiditas Perbankan sudah tentu harus diikuti dengan suatu hukuman dalam bentuk penalty atau denda bilamana ketentuan yang sudah dimaklumi bersama dilanggar. Dunia Perbankan mengenal 2 macam Penalty atau Denda dalam kaitannya dengan GWM dan Saldo Giro BI. Pertama adalah denda karena tidak dapat memenuhi batas GWM 5%, dan kedua adalah denda karena negatifnya Saldo Giro di BI.

(a) Denda GWM

Denda ini adalah sebesar 0,1% (satu per seribu) per hari dari kekurangan pemenuhan GWM. Saldo Giro BI tersebut adalah jumlah Saldo Giro BI seluruh cabang bank yang bersangkutan yang memelihara rekening giro BI.

## (b) Denda Overdraft

Overdraft atau bersaldo debetnya rekening giro cabang di BI setempat adalah akibat kekalahan kliring yang jumlahnya melebihi saldo rekening Giro BI-nya. Denda sehubungan dengan overdraft adalah sebesar tarif SBPU 7 hari yang berlaku saat terjadinya overdraft. Suatu bank dimungkinkan dalam satu hari dikenakan baik Denda GWM maupun Denda Overdraft. Ini terjadi apabila Saldo Giro BI total dibawah 5% dibandingkan DPK, dan Saldo Giro BI cabang/cabang-cabang ada yang negatif atau debet. Kejadian ini dapat mengakibatkan bank tersebut dikenakan denda overdraft. Apabila hal ini berkali-kali terjadi maka bank akan mengalami kesulitan dalam hal misalnya membuka cabang baru, baik di dalam maupun di luar negeri, atau Bank Indonesia akan lebih sering mewajibkan bank menyampaikan laporan dan melakukan pemeriksaan pada bank yang bersangkutan. Kesulitan ini akan memperburuk keadaan dimana citra bank semakin buruk dan mengakibatkan biaya penghimpunan dana akan menjadi lebih mahal.

Untuk meminimalkan kemungkinan bersaldo negatif, memenuhi GWM, dan sekaligus meminimalkan dana yang menganggur (idle money) dapat diupayakan kebijakan dengan membedakan antara pengelolaan likuiditas di masing-masing cabang dan pengelolaan likuiditas bank keseluruhan di kantor pusat secara sentralisasi.

### **Pengelolaan Likuiditas di Kantor Pusat Bank**

Pengertian Kantor Pusat adalah unit yang setiap hari berfungsi menjaga/memantau GWM dan juga likuiditas di kantor-kantor cabang. Setiap hari Rekening Giro setiap Bank di Indonesia (Kantor Pusat + Cabang-Cabangnya) harus bersaldo kredit minimal 5% dari rata-rata Dana Pihak Ketiga 2 periode sebelumnya. Kegagalan bank memelihara batas minimal tersebut akan berakibat adanya denda seperti yang telah disebutkan sebelumnya.

Seperti halnya dalam menyusun *cashflow*, pengelolaan likuiditas-pun dapat menggunakan cara yang sama, yaitu perhitungan dimulai dengan Saldo Awal dipagi hari kemudian ditambah dan/atau dikurangi mutasi yang pada akhirnya akan diperoleh Saldo Akhir. Istilah cash disini adalah hanya Giro BI saja, sedangkan kas/uang tunai diabaikan. Proyeksi Giro BI diutamakan pada Rekening Giro BI di BI Jakarta saja mengingat volume likuiditas di Jakarta jauh lebih besar daripada

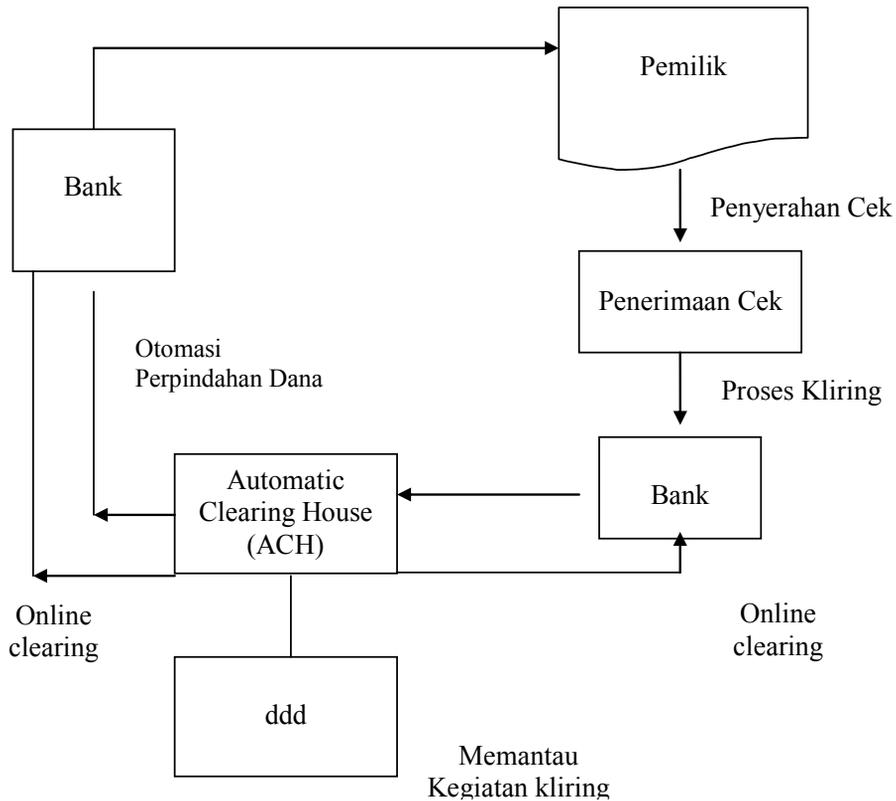
volume likuiditas di luar Jakarta, sedangkan Saldo Giro BI cabang-cabang di luar DKI Jakarta cukup diperhitungkan sesuai dengan yang telah ditetapkan sebelumnya kecuali beberapa cabang yang menang kliring dalam jumlah lebih besar dari kebiasaan normal.

Saldo Awal Giro BI dan Hasil Kliring Penyerahan di wilayah Jakarta dapat diperoleh langsung dari terminal yang dihubungkan langsung ke PT. Lintas Arta sebagai lembaga yang memberikan pelayanan fasilitas Pusat Informasi Pasar Uang (PIPU). Hasil Kliring Penyerahan ini adalah merupakan hasil dari warkat-warkat kliring yang diserahkan ke BI kemarin sore namun baru akan efektif hasilnya pada siang hari keesokan harinya.

Setelah Saldo Awal ditambah atau dikurangi hasil kliring penyerahan, kemudian mutasi yang ada dimasukkan dalam perhitungan tersebut. Data yang diperhitungkan sebagai mutasi antara lain penempatan atau pinjaman yang jatuh tempo, permintaan likuiditas cabang, transfers dan cabang, transaksi antara rupiah dengan valuta asing. Simulasi dan analisa skenario dapat dilakukan sehingga mempermudah dalam memperkirakan apakah batas minimal GWM 5% sudah tercapai atau belum. Atas dasar hasil simulasi ini dapat ditentukan apakah ada dana lebih atau sebaliknya; dan diberitahukan segera ke unit yang melaksanakan transaksi pasar uang antar bank (unit money market). Selanjutnya unit money market-lah yang akan melaksanakan penempatan atau pinjaman melalui PUAB dengan jangka waktu yang disesuaikan dengan proyeksi posisi likuiditas. Dalam keadaan kekurangan likuiditas dan di PUAB sangat sulit mendapatkan pinjaman, SBI yang dimiliki dapat dimanfaatkan dengan menjual kembali ke BI dikenal sebagai Repurchase/Repo SBI.

### **Penyelesaian Transaksi Kliring**

Penyelesaian transaksi kliring antar bank dapat dilakukan melalui Sistem Kliring Semi Otomatis (SKSO), Sistem Kliring Otomatis (SKO) dan Sistem Kliring elektronik (SKE). Dalam pelaksanaan kegiatan kliring secara otomatisasi melalui Automatic Clearing House (ACH), bank penarik tidak bertemu secara langsung dengan bank tertarik. Bank peserta kliring akan saling mengkliringkan warkat-warkatnya melalui media elektronik komputer yang online dengan ACH. Proses kliring secara elektronik terlihat pada Gambar 10.1



**Gambar 10.1** Proses Kliring Elektronik

Warkat dikirim secara langsung ke BI untuk pengendalian dan pemantauan kegiatan kliring. Bank yang menyerahkan warkat debit keluar akan memperoleh penambahan dana pada rekening giro bank tersebut di BI sedangkan bank yang menerima warkat debit masuk, saldo gironya pada BI akan berkurang sebesar nilai nominal warkat. Sebaliknya bank yang menyerahkan warkat kredit keluar akan menyebabkan pengurangan pada rekening giro bank tersebut pada BI dan bank yang menerima warkat kredit masuk maka saldo rekening gironya pada BI akan bertambah sebesar nilai nominal warkat.

Di wilayah Jakarta terdapat 2 macam penyelesaian transaksi kliring yang diselenggarakan oleh BI yaitu Transaksi Kliring Biasa (*One Day Settlement*) dan Transaksi Kliring PUAB (*Same Day Settlement*).

1. Transaksi Kliring - *One Day Settlement*

Warkat kliring yang diserahkan ke BI setiap siang/sore hari baru akan

diketahui hasilnya pada siang keesokan harinya. Sebagai contoh misalkan kita memiliki rekening giro di Bank X, hari ini kita menerima cek yang dikeluarkan oleh bank lain, katakanlah dari Bank Y, cek tersebut disetorkan untuk keuntungan giro kita. Cek tersebut baru dapat diketahui baik atau tidaknya pada siang hari keesokan harinya (+/- jam 14.00 WIB).

2. Transaksi Kliring PUAB - *Same Day Settlement*.

Transaksi PUAB yang dapat dilakukan dan diselesaikan dengan tanggal valuta yang sama yaitu:

- a. Transaksi sampai dengan jam 10.30 WIB dilaksanakan dengan menerbitkan Nota Kredit yang akan mempengaruhi saldo kliring bank tersebut pada hari yang sama. Contoh: Pagi hari ini melalui pasar uang antar bank, Bank X menempatkan sejumlah dana ke Bank Y, segera Bank X menerbitkan Nota Kredit untuk keuntungan Bank Y dan dikliringkan. Hasil transaksi ini langsung mempengaruhi kedua bank tersebut di atas di siang hari +/- jam 13.00 WIB hari sama.
- b. Transaksi yang terjadi antara jam 10.30 WIB sampai dengan jam 16.00 WIB hanya dapat dilaksanakan dengan menerbitkan Bilyet Giro BI (BG BI) yang diserahkan langsung ke BI. Bila transaksi di atas terjadi di siang hari maka Bank X akan menerbitkan BG BI untuk keuntungan Bank Y agar penempatan tersebut dapat tercatat dengan valuta hari yang sama.

Adanya dua cara dalam menyelesaikan transaksi PUAB memerlukan perhatian dimana pada setiap awal hari kerja harus selalu dikonfirmasi ke unit settlement mengenai pelaksanaan settlement transaksi PUAB yang terjadi kemarin. Bila sudah dijalankan berarti transaksi tersebut sudah termasuk dalam hasil kliring penyerahan yang diperoleh di pagi hari melalui PIPU, namun bila belum berarti transaksi tersebut masih akan mempengaruhi perhitungan di siang hari melalui fasilitas kliring PUAB atau penerbitan BG BI.

### 10.3. KESEHATAN INDUSTRI PERBANKAN

---

Kebijakan Deregulasi Perbankan 27 Oktober 1988 (Pakto) merupakan awal dari berkembangnya Perbankan di Indonesia. Paket kebijakan Perbankan yang diterbitkan dalam upaya peningkatan dan pemberdayaan bank tersebut

didasarkan pada pertimbangan bahwa bank memegang peranan yang sangat penting dalam perekonomian. Akan tetapi paket kebijakan deregulasi tersebut setelah sepuluh tahun kemudian terlihat sangat liberal dan ekspansif serta tidak memiliki rambu pengaman yang sangat memadai dan otoritas moneter sehingga menimbulkan dampak yang negatif antara lain:

- a. Tingkat persaingan antar bank yang semakin kompetitif.
- b. Prudential Banking cenderung diabaikan.
- c. Pendirian bank yang semakin mudah, sehingga banyak pemilik dana dengan latar belakang pengetahuan dalam bidang Perbankan yang kurang memadai dapat mendirikan bank.

Padaperkembangannya kemudian setelah banyak mengalami permasalahan dalam bidang kredit dan likuiditas baru disadari bahwa pengawasan Perbankan perlu dilakukan secara intensif sejak dini dengan rambu-rambu yang lebih jelas dan transparan. Berbagai ketentuan kemudian dikeluarkan oleh Bank Indonesia yang keseluruhannya bertujuan untuk mengarahkan kegiatan Perbankan agar selalu berada pada jalur yang benar atau prudential banking dengan menerapkan sistem penilaian kesehatan bank yang dikenal dengan CAMEL. Untuk menilai kesehatan bank, Bank Indonesia telah menetapkan sejumlah kriteria. Penetapan CAMEL dilakukan dengan mewajibkan bank untuk menjaga kesehatannya melalui pengendalian modal (ATMR dan CAR), Rasio Asset terhadap Total Earning Asset, Penyediaan Cadangan Aktiva Produktif, Kemampuan Manajemen, Rentabilitas dan Likuiditas. Pada perkembangan terakhir Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) dan Posisi Devisa Neto (PDN) ditambahkan dalam komponen penilaian kesehatan bank.

Metode yang paling umum digunakan untuk menilai kondisi suatu bank adalah menilai tingkat kesehatan bank yang pada hakekatnya berfungsi sebagai salah satu alat utama bagi Bank Sentral untuk melakukan pengawasan Perbankan. Dengan mengetahui tingkat kesehatan bank, Bank Indonesia seharusnya memiliki sistem pendeteksi dini (*early warning system*) dan dapat mengetahui kondisi bank dan masalah potensial yang dihadapi Perbankan khususnya pada saat menjelang krisis perbankan pada pertengahan 1997, sehingga dapat dilakukan identifikasi terhadap risiko operasional (*operational risk*) dan risiko pasar (*market risk*) sebagaimana yang pada akhirnya diamanatkan dalam *Basel II*. Dengan demikian upaya perbaikan dan penyehatan oleh manajemen yang bertanggung jawab penuh atas operasi Perbankan dapat dilakukan.

Konsep penilaian kesehatan bank yang digunakan oleh Bank Indonesia pada dasarnya telah merefleksikan pada kebijakan kehati-hatian (*prudential banking regulations*) sebagaimana yang ditentukan oleh the Basel Committee on Banking Supervision - the Bank for International Settlement yang diterapkan secara internasional oleh beberapa negara dengan menerapkan kewajiban dalam pemenuhan modal yang diukur dengan suatu *risk weighted capital adequacy ratio*.

Pendekatan penilaian kesehatan bank digunakan dengan metode kualitatif atas berbagai aspek yang berpengaruh terhadap kondisi suatu bank. Tingkat kesehatan bank ditetapkan berdasarkan pada suatu sistem pemberian nilai tambah (*reward system*) yang dikombinasikan dengan pemberian nilai kurang (*penalty system*) sebagai faktor penambah dan pengurang. Berdasarkan pencapaian atas nilai kredit tersebut, bank dapat digolongkan dalam empat kategori yaitu:

- Katagori Sehat (Sound) Nilai Kredit: 81-100
- Katagori Cukup (Fairly Sound) Nilai Kredit: 66 - <80
- Katagori Kurang Sehat (Poor) Nilai Kredit: 51 - <65
- Katagori Tidak Sehat (Unsound) Nilai Kredit: 0 - < 51

Untuk menetapkan nilai tingkat kesehatan bank, maka langkah pertama yang dilakukan adalah dengan mengkuantifikasikan aspek-aspek utama yang berpengaruh terhadap usaha bank yaitu:

a. Faktor Penambah (*CAMEL Reward System*)

Aspek yang dinilai mencakup lima faktor yang meliputi aspek permodalan (*capital*), kualitas aktiva produktif (*assets quality*), manajemen, rentabilitas (*earnings*) dan likuiditas sebagai faktor CAMEL. Setiap faktor yang dinilai terdiri dari beberapa komponen yang dikuantifikasikan dan diberi bobot sesuai dengan besarnya pengaruh terhadap kesehatan bank. Penilaian terhadap faktor CAMEL tersebut dilakukan dengan mengkuantifikasikan beberapa komponen penting dan masing-masing faktor yang seluruhnya berjumlah sembilan komponen dengan nilai kredit antara 0 sampai dengan 100

b. Faktor Pengurang (*Compliance/Violation Penalty*)

Aspek yang meliputi penilaian atas pemenuhan (*compliance*) dan pelanggaran (*violation*) terhadap ketentuan kehati-hatian dalam pengelolaan bank (*prudential banking regulation*) yang terdiri atas:

- Pelanggaran ketentuan BMPK

**Bab 10:** Bank Sentral dan “Lender of Last Resort”

- Pelanggaran ketentuan PDN

Pelanggaran atas BMPK dan PDN akan dikenakan sebagai faktor pengurang terhadap total nilai kredit.

c. Faktor Professional Judgement

Pada proses penilaian tingkat kesehatan bank penilaian secara profesional (professional judgement) berupa analisis dan pengujian tambahan atas aspek tertentu usaha bank yang belum dimasukkan dapat dilakukan untuk memperoleh tingkat kesehatan bank yang sebenarnya.

Kuantifikasi penilaian kesehatan bank dapat dijabarkan sebagaimana terlihat pada Tabel 10.1 Penilaian Kesehatan Bank

PERMODALAN		25%
• Capital adequacy Ratio (CAR)	25%	
KUALITAS AKTIVA PRODUKTIF		
• Rasio aktiva produktif yang diklasifikasikan terhadap aktiva produktif	25%	
• Ratio cadangan penghapusan terhadap aktiva produktif yang dihapuskan	5%	
MANAJEMEN		25%
• Manajemen umum	10%	
• Manajemen resiko	15%	
RENTABILITAS		10%
• Rasio laba usaha rata-rata terhadap volume usaha	5%	
• Rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional	5%	
LIKUIDITAS		10%
• Rasio kewajiban bersih antar bank terhadap modal inti	5%	
• Rasio kredit terhadap dana pihak ketiga	5%	

**Tabel 10.1** Penilaian Kesehatan Bank

Sesuai dengan hasil penilaian maka tingkat kesehatan suatu bank dapat menurun apabila ditemukan adanya

- a. Perselisihan internal antara pemegang saham dan pelaksana operasional Perbankan dapat menimbulkan kesulitan pada bank yang bersangkutan.
- b. Campur tangan dan pihak-pihak diluar bank tersebut dalam pengelolaan bank.

- c. Indikasi terjadinya window dressing dalam akuntansi dan laporan bank yang secara signifikan mempengaruhi keadaan keuangan sehingga mengakibatkan terjadinya kekeliruan dalam penilaian terhadap bank.
- d. Ketidaksesuaian atau mismatch dalam pengelolaan likuiditas sehingga mengakibatkan penghentian dan keikutsertaan dalam kliring.
- e. Praktik bank dalam bank dengan cara melakukan usaha diluar akuntansi Perbankan.

### **Lender of Last Resort (LOLR)**

LOLR diartikan sebagai pemberi pinjaman pada tempat yang terakhir, yaitu membayar atau memberikan talangan (*bailout*) dan memberikan keringanan sementara atas kebutuhan likuiditas bank pelaksana yang sehat selama masa krisis, yang hanya dapat dilakukan oleh Bank Sentral. Pengertian fasilitas LOLR kemudian diperluas sebagai dukungan terhadap lembaga keuangan, khususnya bank, dan kejatuhannya meskipun lembaga tersebut tidak sehat, agar tidak terjadi kejatuhan perbankan secara sistemik. Dukungan demikian mencerminkan betapa pentingnya peran Bank Sentral sebagai lembaga LOLR didalam menjaga dan melindungi sistem Keuangan/Sistem Perbankan dalam satu negara.

Namun dalam praktiknya, LOLR dapat menciptakan potensi terjadinya moral hazard yang memberikan insentif kepada bank untuk mengharapkan menerima bantuan likuiditas (*liquidity support*) untuk tingkat risiko yang lebih besar. Konsolidasi dan konglomerasi telah menimbulkan persoalan didalam praktik LOLR ini, karena dengan konsolidasi dan konglomerasi menghasilkan lembaga keuangan yang lebih besar sehingga dapat memungkinkan dukungan LOLR tersebut semakin meningkat. Dampaknya, semakin banyak lembaga keuangan yang berpendapat bahwa begitu besar untuk jatuh (*too big to fail*), peningkatan ukuran perusahaan akan meningkatkan kemungkinan mengalami kegagalan sehingga akan memiliki dampak yang mengganggu Sistem Keuangan.

Pengertian LOLR dapat dipergunakan dengan cara yang berbeda-beda. LOLR dilakukan oleh Bank Sentral sebagai alat yang digunakan paling akhir untuk membantu likuiditas suatu bank atau Perbankan secara keseluruhan, diluar lembaga keuangan lainnya sebagai reaksi terhadap adanya suatu kondisi tidak normal yang mengakibatkan tidak normalnya kenaikan permintaan dana untuk memenuhi kebutuhan likuiditas yang tidak dapat diperoleh dan berbagai sumber

alternatif. Disamping itu, LOLR merupakan elemen dasar dan Bank Sentral yang baik dalam mengatasi kredit bermasalah (*distress lending*) dan merupakan elemen penting dalam pengelolaan krisis.

Dalam masa krisis likuiditas, Bank Sentral seharusnya bebas memberikan pinjaman dengan tingkat bunga yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan sebelum masa krisis kepada peminjam yang memiliki jaminan surat berharga dengan nilai yang minimal setara antara harga sebelum dan sesudah krisis serta dapat diterima oleh Bank Sentral, karena standar kualitas pada barang jaminan seama masa knisis sangat penting untuk dilakukan, seperti jaminan sekuritas surat berharga atau asset finansial lainnya yang marketable. Dengan demikian langkah ini akan meningkatkan likuiditas pada neraca bank, tetapi secara keseluruhan tidak akan merubah nilai asset.

Bantuan Likuiditas darurat hendaknya diberikan hanya kepada bank yang tidak liquid tetapi solvent. Perbedaan antara bank yang solvent dan yang tidak solvent banyak dikaji dalam literatur akademik. Liquid memiliki konotasi bahwa suatu bank mempunyai kemampuan untuk memenuhi kewajiban jangka pendeknya sedangkan solvent adalah kemampuan suatu bank untuk memenuhi kewajiban jangka menengah dan panjang. Membedakan suatu bank dalam keadaan illiquid dan insolvent sehingga layak untuk diberikan bantuan likuiditas, pada banyak kasus, hal ini termasuk grey area yang dapat menimbulkan kontroversi. Dalam praktik, suatu Bank Sentral bagaimanapun tidak selalu dapat membedakannya terutama ketika mengambil keputusan pemberian bantuan yang harus dilakukan segera dalam jangka waktu yang sangat pendek.

Bank runs terjadi apabila suatu bank memiliki asset-asset kreuit dalam jumlah besar yang tidak likuid sementafa kewajibannya sebagian besar dalam bentuk deposit yang berjangka pendek. Selanjutnya kewaliban bank berupa simpanan dana pihak ketiga (deposit) tersebut harus dapat dibayar secara penuh atas dasar *first-come-first-served*. Para ekonom setuju bahwa dengan melihat kondisi neraca bank tersebut, nasabah deposan akan curiga dan berupaya untuk menarik dananya secepat mungkin. Karena asset-asset bank pada umumnya tidak *marketable*, penarikan yang terjadi secara besar-besaran (*rush*) akan mengakibatkan bank terpaksa atau dipaksa harus menjual asset-asset yang dimilikinya dengan harga yang lebih rendah (*fire sale prices*) sehingga dapat mengakibatkan bank secara fundamental akan menjadi tidak *solvent* (*insolvent*).

Hal ini secara potensial akan merugikan kesejahteraan publik secara keseluruhan karena itu diperlukan justifikasi berupa intervensi terhadap sektor publik, dengan asumsi bahwa keuntungan dan intervensi tersebut akan menurunkan beban biaya yang harus dipikul. Pada literatur mengenai bank runs, biasanya diasumsikan juga bahwa depositan adalah individual atau perusahaan yang menempatkan dananya pada suatu bank dengan perioda yang tidak terbatas dan harus dapat dimengerti bahwa dana ini kemungkinan besar akan ditarik dengan segera sesuai nilai nominal. Pada literatur tidak tercakup kewajiban bank lainnya seperti pinjaman antar bank, sertifikat deposito, obligasi dan *commercial paper* yang keseluruhannya memiliki jatuh tempo. Meskipun demikian didalam praktik hal ini tetap dapat menimbulkan persoalan likuiditas bagi bank.

Kenyataannya meskipun suatu bank terlihat sehat, depositan secara serentak maupun terkoordinasi dapat mengakibatkan persoalan bank runs. Hal ini disebabkan karena setiap depositan akan khawatir apabila depositan lain menarik dananya lebih awal, sehingga mengakibatkan bank harus mengkonversi asset-assetnya yang tidak likuid menjadi kas dengan risiko menderita kerugian sehingga kemungkinan uang kas yang diterima tidak mencukupi untuk memenuhi kewajiban semua depositan.

Suatu cara alternatif untuk menghadapi ancaman penarikan dana nasabah adalah dengan memberikan tingkat bunga yang lebih tinggi. Namun demikian, hal ini akan memiliki implikasi bahwa depositan akan mampu memantau tingkat bunga dan risikonya. Pada kenyataan ditemukan bukti bahwa hanya depositan besar dapat menerima kenaikan tingkat bunga sedangkan depositan kecil memiliki perilaku yang berbeda. Hal ini tentunya tidak mengherankan apabila hanya depositan yang bernilai rendah dan kepada depositan yang tidak mampu memantau kondisi keuangan bank yang perlu dilindungi oleh asuransi deposito. Ketiadaan skema asuransi deposito mengakibatkan keputusan untuk menarik dana akan tergantung pada kepercayaan depositan pada pengelola bank.

Karena sifat dan depositan yang dapat ditarik setiap saat dan ditambah dengan ketiadaan informasi yang lengkap mengenai kondisi aset bank dapat mengakibatkan bank yang semula solvent menjadi rentan terhadap rush penarikan dana. Depositan dapat dialihkan menjadi uang kas dan asset-asset non-bank lainnya. atau kedalam depositan pada bank lain yang tingkat risikonya lebih rendah. Namun ketika depositan mengkonversi simpanannya kedalam uang kas atau kedalam real aset, hal ini akan menimbulkan adanya suatu kebutuhan

likuiditas diluar sistem perbankan. Pelarian dana ini tidak dapat ditutupi dengan meminjam dan bank lain apabila tidak ada kaitan dengan kenaikan likuiditas bank lainnya, selanjutnya pelarian dana menjadi kas tersebut dapat menjadi gejala adanya kehilangan kepercayaan dari deposan terhadap Sistem Perbankan secara keseluruhan, yang dapat dikarakteristikan secara umum dengan krisis likuiditas dari ini akan mempengaruhi keseluruhan bank.

Ketika krisis tidak dapat dicegah maka Bank Sentral sebagai LOLR memiliki kewajiban untuk menanggulangnya dengan risiko biaya yang minimum. Di dalam menghadapi kegagalan suatu lembaga keuangan baik secara individual maupun dalam kelompok lembaga yang sangat rentan diperlukan strategi yang lebih baik. Intervensi dalam bentuk penutupan bank, merger atau dalam bentuk rehabilitasi lain membutuhkan keputusan dan kepastian. Pemilik dan manajer pada umumnya menginginkan agar kerugian yang terjadi sangat besar. Karena itu strategi yang sebaiknya digunakan adalah memastikan bahwa Bank Sentral sebagai LOLR tidak terlibat sebegitu jauh dalam pembiayaan bank yang bermasalah yang mengakibatkan eksposur risiko kredit menjadi sedemikian besar. Peran Bank Sentral dalam LOLR harus dibedakan antara krisis yang terjadi pada sistem yang lebih luas (systemic) dan krisis terjadi hanya pada bank secara individual. Pada kasus dimana krisis terjadi secara sistemik, maka tidak ada satupun kecuali Bank Sentral yang dapat memberikan bantuan likuiditas dengan cepat sehingga kepercayaan yang berkaitan dengan adanya kejutan pada permintaan likuiditas ini dapat dipulihkan kembali. Dalam konteks ini fungsi LOLR tidak bertentangan dengan kebijakan moneter. Dan tentunya bahwa dalam bantuan likuiditas yang diberikan haruslah dijamin dengan agunan (collateral) yang memadai dan dikenakan denda/penalty yang tinggi.

### **Moral Hazard**

Moral hazard berasal dan kosa kata industri asuransi dan merujuk kepada kemungkinan bahwa pemegang asuransi dengan sengaja melakukan tindakan yang dapat merugikan terhadap barang yang diasuransikan dengan harapan akan memperoleh klaim penggantian dan perusahaan asuransi. Keberadaan perusahaan asuransi menyebabkan upaya pencegahan terjadinya kecelakaan atau kerugian menjadi terabaikan. Perilaku dari perusahaan menjadi tidak hati-hati (imprudent) karena apabila perusahaan mengalami musibah maka kerugian

tersebut akan ditanggung oleh perusahaan asuransi. Kata moral hazard kemudian dipergunakan dalam konteks krisis keuangan yang terjadi di Asia dengan merujuk kepada perilaku dan beberapa individu, korporasi, investor, deposan, debitur, dan kreditur maupun perbankan yang menciptakan insentif untuk melakukan agenda dan tindakan yang tersembunyi (*hidden agenda*) yang berlawanan dengan etika bisnis dan hukum yang berlaku. Perilaku tersebut sangat mempengaruhi peran pemerintah, Bank Sentral maupun lembaga internasional seperti IMF untuk bertindak sebagai penjamin (*insurers*) dalam LOLR.

Krugman (1998), mengatakan bahwa konsep moral hazard telah luas dipergunakan untuk menjelaskan berbagai perilaku debitur (*borrowers*) dan pemberi pinjaman (*creditors*) yang berani mengambil risiko yang tinggi sebelum krisis mata uang dan Perbankan meledak di Asia pada tahun 1997-1998. Moral hazard menjadi bagian dan argumentasi yang dapat menjelaskan mengapa terjadi penggelembungan keuangan (*financial bubbles*) yang demikian besar di Asia. Karena itu sangat penting untuk mengetahui bahwa kehadiran aliran modal masuk (*capital inflows*) yang sangat besar yang kemudian disusul dengan aliran modal keluar yang sangat cepat mengakibatkan terjadinya krisis pada neraca transaksi modal (*capital account*).

Krisis yang terjadi sangat berbeda dengan krisis pada masa lalu dimana lebih banyak disebabkan oleh transaksi pada neraca transaksi berjalan (*current account*). Dengan demikian akan menjadi jelas bahwa diperlukan suatu pemahaman dan perilaku aliran modal (*capital flows*) yang melibatkan pihak swasta ini, termasuk terjadinya booming kredit perbankan yang menjadi faktor mendorong (*drivers*) terjadinya krisis yang lebih dalam. Karena itu menjadi sangat penting untuk memastikan faktor apa yang menjadi kontribusi utama sehingga sektor keuangan menjadi rentan dan sektor perbankan memiliki leverage yang berlebihan.

Krugman (1998)', berpendapat bahwa misteri utama dibalik krisis ini adalah karena korporasi dan perbankan yang terlalu berani mengambil risiko secara berlebihan. Moral hazard dapat menjelaskan mengapa mereka melakukan *overborrowing* dan *overlending* sebelum terjadinya krisis sehingga mengakibatkan pembanguan infrastruktur sektor keuangan menjadi sangat rentan.

Diskripsi berbagai situasi dimana Moral Hazard terjadi dalam kaitan dengan perilaku yang menuju pada stabilitas keuangan yang rentan sebelum dan pada saat terjadi di Asia (1997-1998) menurut Silva, et.al.'5, seperti terlihat pada Tabel 10.2

		<b>Kreditur Domestik (Dalam Negeri)</b>	<b>Kreditur Asing (Luar Negeri)</b>	<b>Borrowers (Investor, Bank dan Korporasi)</b>
	Undang-Undang Kepailitan.			Debitur berupaya meminjam melampaui kebutuhannya apabila undang-undang kepailitan belum ada/tidak dilaksanakan
	Regulasi prudensial atas Sektor Keuangan Domestik.	Bank akan memberikan kredit apabila guidelines tidak ada dan peraturan sangat lemah		
	Skim Asuransi Deposit dijamin Pemerintah.	Bank akan memberikan kredit apabila sebagian dari biaya dana pihak ke-tiga dapat di atasi oleh adanya jaminan dan lembaga asuransi deposit	Biasanya hanya pada bank asing yang memperoleh lisensi secara penuh dan bank domestik yang terdaftar yang dapat dijamin oleh perusahaan asuransi deposit lokal	
	Pemerintah secara resmi memberikan jaminan pada kredit private loans.	Bank akan berupaya memperluas pemberian kredit apabila sebagian dan biaya dana pihak ketiga dapat di atasi oleh adanya jaminan dan pemerintah	Tipe jaminan seperti ini biasanya tidak dimaksudkan untuk pihak asing.	

		<b>Kreditur Domestik (Dalam Negeri)</b>	<b>Kreditur Asing (Luar Negeri)</b>	<b>Borrowers (Investor, Bank dan Korporasi)</b>
	Pemerintah secara tidak resmi memberikan jaminan kredit kepada private loans (cronysm)	Ada anggapan bahwa secara tidak resmi sebagian kewajiban bank akan dapat di atasi oleh jaminan ekonomi-politik atau atas argumentasi <i>Too Big To Fail</i> (TBTF).	Pihak asing komplain adanya jaminan yang dilakukan secara tidak resmi kepada pihak terkait yang memiliki vasred interests (cronysm). Pihak asing berupaya menghindari atau menggunakan untuk keuntungannya.	Debitur akan berupaya mendapatkan manfaat/ keuntungan dan cronysm ini didalam upaya menciptakan situasi TBTF. Borrowers berupaya mendapatkan pinjaman yang berisiko tinggi secara berlebihan.
	Bank Sentral Secara implisit menjamin sistem keuangan domestik terhadap kehancuran yang bersifat sistemik (systemic collapse)	Bank akan memberikan kredit apabila Bank Sentral akan mengikuti kebijakan penyesamaan bank apabila krisis yang terjadi bersifat sistemik.		
	Bank Sentral secara khusus memberikan bantuan likuiditas kepada bank / lembaga keuangan atau kepada debitur besar (dalam rangka rescheduling)	Bank akan memberikan kredit apabila Bank Sentral akan mengikuti kebijakan penyelamatan bank apabila krisis yang terjadi bersifat sistemik.		Debitur berupaya meminjam melampaui kebutuhannya apabila bank sentral akan mengikuti kebijakan penyelamatan. Hal ini dilakukan karena ada hubungan baik dan atas argumentasi TBTF.

		<b>Kreditur Domestik (Dalam Negeri)</b>	<b>Kreditur Asing (Luar Negeri)</b>	<b>Borrowers (Investor, Bank dan Korporasi)</b>
	<p>Pemerintah memiliki komitmen menetapkan kurs tetap.</p> <p>Pemerintah negara lain memberikan jaminan (foreign government guarantee)</p>		<p>Bank Asing akan memberikan kredit dalam valuta asing kepada debitur lokal maupun pemerintah setempat menetapkan rejim kurs tetap yang stabil.</p> <p>Bank Asing akan memberikan kredit secara berlebihan kepada pasar negara sedang berkembang apabila ada jaminan secara resmi/tidak resmi dari negaranya.</p>	
	(foreign country) memberikan jaminan atas pemberian kredit.		Bank Asing akan memberikan kredit secara berlebihan apabila ada jaminan secara resmi/ tidak resmi dari perusahaan swasta di negaranya.	Investor lokal akan berpartisipasi pada usaha yang lebih berisiko apabila sebagian dan kewajibannya dijamin oleh perusahaan swasta asing yang besar.

		<b>Kreditur Domestik (Dalam Negeri)</b>	<b>Kreditur Asing (Luar Negeri)</b>	<b>Borrowers (Investor, Bank dan Korporasi)</b>
			Bank Asing akan memberikan kredit secara berlebihan kepada debitur lokal apabila pedoman atau guidelines yang prnidensial terhadap eksposur dan luar negeni diabaikan atau tidak dilaksanakan.	
	Bank Sentral negara lain atau Bank Sentral dalam negeri secara implisit memberikan jaminan (guarantee) atau mempertahankan keberadaan dan International Lender of Last Resort (IMF).		Bank Asing akan memberikan kredit secara rapabila ada jaminan secara resmi atau tidak resmi dari International Lender of Last Resort.	

**Tabel 10.2** Diskripsi berbagai situasi

Saat sebelum krisis terjadi, Indonesia belum memiliki skim penjaminan baik dalam bentuk lembaga penjaminan seperti asuransi deposito rnaupun program talangan (bailout) yang memberikan dukungan kepada bank ketika terjadi penarikan dana secara besar-besaran (rush). Namun selanjutnya untuk memulihkan tingkat kepercayaan, BI memberikan dukungan program yang bersifat

sementara (ad-hoc) dalam bentuk program penjaminan (blanket guarantee) atas dana pihak ketiga dan pinjaman dan luar negeri.

Dukungan tersebut ditindaklanjuti dengan kredit likuiditas darurat dan pemberian tambahan modal berupa program rekapitalisasi (*recapitalization*). Untuk memperkuat permodalan pada (*Tier 1*) perhitungan CAR bank komersial, Pemerintah mengambil alih kepemilikan atas saham-saham bank yang bermasalah dengan memberikan tambahan modal ketika Perbankan mengalami kepanikan (*financial distress*). Namun sebagai akibat kombinasi dan infrastruktur perbankan yang lemah, individu-individu tertentu atau pemilik bank mempergunakan bank yang dimilikinya untuk melakukan kecurangan baik terhadap dana-dana pihak ketiga maupun terhadap modal saham dan bantuan likuiditas dan Bank Sentral, dengan cara menerbitkan *commercial paper* palsu atau mendapatkan pinjaman dan luar negeri tanpa dukungan dan kemampuan modal sendiri. Kredit yang diberikan oleh Perbankan sebagian besar diberikan kepada perusahaan dalam satu kelompok (*group*) kepemilikan dengan bank. Sementara sumber dananya berasal dari DPK, bantuan likuiditas BI, *commercial paper* yang dijual kepada investor domestik dan luar negeri dan tambahan modal atas saham (*recapitalization*) BI.

Dengan demikian moral hazard dapat terjadi pada saat penyaluran BLBI berupa penyimpangan yang terjadi pada saat penyaluran dan penggunaan BLBI yang dapat menjadi precedent bagi bank-bank lain untuk mendapatkan fasilitas BLBI dengan maksud dan tujuan yang berbeda. Pada prinsipnya, bantuan likuiditas (BLBI) dan tambahan modal dalam bentuk rekapitalisasi dapat menimbulkan ekspektasi atau pengharapan bahwa lembaga keuangan bank akan terjamin dan semua risiko termasuk risiko kredit dan risiko pasar meskipun tidak dikelola dengan baik (*mismanagement*). Karena itu setiap bentuk bantuan likuiditas (BLBI) dan tambahan modal dalam rekapitalisasi Perbankan tanpa perkecualian rawan terhadap timbulnya moral hazard.





# **BAB 11**

## **KRISIS KEUANGAN DAN DAMPAKNYA TERHADAP SEKTOR PERBANKAN**

### **11.1. PENGARUH KRISIS TERHADAP SEKTOR KEUANGAN**

Berbeda dengan krisis yang terjadi di negara lain (misalnya Thailand dan Korea Selatan), krisis yang terjadi di Indonesia dipicu oleh masalah-masalah yang lebih kompleks. Jika permasalahan pada negara-negara lain dipicu oleh krisis nilai tukar yang berdampak pada *non performing loans* (NPL), di Indonesia fenomena penarikan dana masyarakat secara besar-besaran dan Sistem Perbankan (Bank Runs) juga memperburuk situasi dan cara Pemerintah mengantisipasi krisis yang timbul. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya mekanisme penjaminan dana nasabah di Indonesia pada saat itu. Sementara di negara lain, bank runs tidak menjadi masalah dengan telah tersedianya lembaga penjamin dana nasabah.

Walaupun dampak Bank Runs masih dalam perdebatan, akan tetapi hal ini mengundang kekhawatiran besar bagi otoritas moneter pada saat itu Mengingat kondisi perbankan yang kurang baik akibat krisis mata uang dan terus memburuk sepanjang semester kedua tahun 1997, Bank Rans dikhawatirkan akan memberikan dampak terhadap Sistem Perbankan secara keseluruhan berupa hilangnya kepercayaan pada Sistem Perbankan. Dalam tataran teoritis, proses ini seringkali disebut sebagai efek domino yang merupakan efek berantai di mana runs di sebuah bank akan menyebabkan runs di bank lainnya. Akibatnya timbul kepanikan dalam sektor perbankan atau paling tidak menimbulkan kesulitan pada bank lainnya dalam Sistem Perbankan. Jika hal ini terjadi, maka akan terjadi kelumpuhan Sistem Perbankan yang pada gilirannya akan mengakibatkan kekacauan lalu lintas pembayaran dan fungsi intermediasi. Kekacauan pada kedua hal ini tentu akan menyebabkan berhentinya seluruh kegiatan ekonomi.

#### **Pengertian Runs**

Runs adalah suatu kondisi di mana nasabah-nasabah yang menyimpan uangnya di suatu bank mulai tidak yakin akan kemampuan bank tersebut dalam membayar

kewajibannya secara penuh sehingga mereka menarik uangnya. *Runs* menjadi masalah karena ketika bank mengalami permintaan akan uang yang meningkat, mereka harus menyediakan dana dalam jumlah yang mencukupi. Masalahnya menjadi lebih pelik sebab bank hanya memegang sebagian kecil asetnya dalam bentuk kas sehingga bank harus mengambil simpanan dananya yang ada di bank sentral atau di bank lain. Jika belum mencukupi, hal tersebut harus dipenuhi dengan menjual asetnya dan atau menjual utangnya (yang tentunya dalam harga yang lebih rendah). Dalam keadaan normal, sebagian aset perbankan berbentuk piutang. Pada kondisi dimana bank menghadapi permintaan akan kas dalam jumlah besar dan mendadak, maka kegoncangan pada suatu bank dapat memberikan efek domino pada bank lain melalui hubungan pinjaman antar bank atau lewat kenaikan suku bunga pasar uang antar bank. Kondisi ini yang akan menyebabkan insolvensi pada satu atau lebih atau bahkan semua sistem perbankan.

### **Pengalihan Dana (flight)**

Paling tidak dua jenis pengalihan dana masyarakat ketika kepercayaan terhadap Sistem Perbankan menurun yaitu mengalihkannya kepada bank atau lembaga keuangan lainnya yang lebih dipercaya, atau mengalihkannya dari Sistem Perbankan baik dalam bentuk konversi ke uang kartal atau menanamkannya di luar negeri. Kedua hal itu memberikan dampak yang berbeda pada sektor perbankan.

#### **Type I: Pengalihan dana ke lembaga keuangan lainnya (*Flight to Quality; Movement of funds among banks or other financial institution*)**

Seperti dikemukakan di atas, hal ini merupakan salah satu asumsi yang melandasi teori tentang bank runs. Dalam hal ini, yang terjadi adalah masyarakat tidak kehilangan kepercayaannya terhadap seluruh Sistem Perbankan. Masyarakat hanya tidak percaya pada satu atau beberapa bank saja, sehingga yang terjadi adalah nasabah dan bank tersebut akan mengalihkan dananya ke bank lain yang lebih dipercaya. Hal ini memang akan menyebabkan insolvensi dan bank yang di-runs tersebut. Akan tetapi dampak yang ditimbulkan tidaklah sedahsyat yang dibayangkan oleh otoritas moneter di Indonesia.

Jika masyarakat hanya memindahkan dana dari bank yang tidak dipercaya kepada bank yang lebih dipercaya, maka bank yang menerima limpahan dana tersebut akan dapat menyalurkan dananya kembali ke bank yang di-runs tersebut melalui mekanisme pasar uang. Secara makro, hal ini biasanya ditandai dengan jumlah keseluruhan dana pihak ketiga Sistem Perbankan yang konstan. Ketidakstabilan akan tercermin pada besaran volume dan tingkat bunga pasar uang antar bank serta perubahan saldo dana pihak ketiga pada masing-masing bank. Dengan demikian, dalam waktu yang relatif singkat, bank yang tidak solven dapat menjadi solvent kembali, dan sistem perbankan tetap stabil.

### **Tipe II: Pengalihan dana ke luar sistem keuangan (Flight to Safety)**

*Runs* tipe ini adalah hal yang sangat ditakutkan, terutama oleh otoritas moneter di seluruh dunia karena ketidakpercayaan bukan hanya terjadi pada sebagian bank, melainkan pada keseluruhan Sistem Perbankan. Kadar run yang terjadi sudah merupakan financial panic (runs besar-besaran). Hal ini dianggap sangat berbahaya sebab masyarakat menarik dana mereka ke luar sistem keuangan (misalnya dengan hoarding) atau bahkan dilarikan ke luar negeri. Kalaupun uang masih dapat ditahan dalam lembaga keuangan lainnya (non bank) hal inipun belum tentu menjamin tidak adanya runs. Bila sistem keuangan tidak bisa menggantikan fungsi bank dengan baik, runs akan tetap terjadi dan insolvensi perbankan berjalan seperti dalam proses domino. Permintaan agregat akan turun dengan berkurangnya kredit yang terjadi di pasar dan juga turunnya jumlah uang beredar.

### **Beberapa Teori Penyebab Terjadinya Runs Moral Hazard dan Penurunan Aset**

Ciri utama sistem keuangan di Asia adalah adanya penjaminan implisit (*implicit guarantee*) yang menimbulkan moral hazard. Hal ini akan mendorong timbulnya *overborrowing* perbankan dan *overpricing* dan aset yang dijamin bank sehingga membuat rentan sistem keuangan sehingga menggerogoti nilai aset itu sendiri. Secara sistematis Financial intermediaries dianggap oleh pihak investor memiliki jaminan implisit dari Pemerintah, namun tidak disertai oleh regulasi yang baik sehingga menciptakan moral hazard.

Investor menganggap semua keputusan bank dijamin oleh Pemerintah dengan adanya kemudahan bank mendapatkan pinjaman dengan tingkat bunga yang aman. Bank menjadi kurang berhati-hati dalam menempatkan kredit yang disalurkan. Dengan asumsi bahwa banyak pihak yang mendapatkan fasilitas ini maka terjadi persaingan dalam hal penyaluran kredit.

Pada sektor riil, hal ini menimbulkan kenaikan nilai aset yang tidak wajar (bukan pada kenaikan harga barang atau inflasi), dimana nilai aset sekarang tidak menunjukkan nilai sebenarnya (*market price*) tetapi naik ke tingkat yang lebih tinggi yang di sebut Pangloss value. Hal ini mengakibatkan performa dari intermediari keuangan ini seolah-olah sangat “sehat” dibandingkan dengan kondisi yang sebenarnya.

Ketika *bubble* ini meledak maka nilai aset akan menurun ke tingkat yang wajar (*market price*). Penurunan nilai aset ini kemudian mengungkapkan *insolvency* pihak *financial intermediaries* yang membuat mereka terpaksa melakukan penghentian sebagian kegiatannya, dan hal ini kemudian akan menambah tekanan pada penurunan nilai aset lebih lanjut.

Kondisi ini meledak akibat Pemerintah tidak lagi memberikan jaminannya atas pinjaman *financial intermediaries* ini sehingga terjadi perubahan ekspektasi bagi investor karena mereka merasa dananya tidak aman lagi. Ketika ketidakpercayaan ini diwujudkan dengan ditariknya dana investor atau nasabah dalam jumlah yang besar (*runs* atau *panic* pada skala yang lebih luas).

### **Disintermediation and Liquidation**

Model sebelumnya menekankan peranan moral hazard sebagai penyebab terjadinya krisis dan penurunan aset, sebaliknya pada model ini diasumsikan bahwa pihak intermediary adalah pihak yang baik sehingga penyebab utama terjadinya krisis dan aset deflation dalam model ini lebih diakibatkan oleh financial panic (*bank runs*) yang tidak diakomodir oleh kebijakan yang tepat.

Pihak *intermediary* melakukan investasi utamanya untuk jangka panjang sehingga membutuhkan pembiayaan dana yang bersifat *long-term commitment*. Kondisi ini menyebabkan bank rentan terserang oleh financial panic. Secara skematis adalah:

- Pihak investor ingin menanamkan dananya dalam periode short-term namun dengan tingkat return yang lebih rendah mereka melakukan investasi long-term.

- Pihak *financial intermediaries* mengumpulkan dana untuk diinvestasikan pada posisi yang optimal antara short-term investment dan long-term investment yang tidak mungkin dilakukan oleh pihak investor secara individual. Dalam kondisi normal pihak intermediary dapat memelihara kebutuhan penarikan dana jangka pendek oleh pihak investor berdasarkan pengalamannya.
- Karena sistem ini rentan oleh *financial panic* maka mungkin saja pada suatu saat pihak investor yang menempatkan dananya dalam jangka panjang terpaksa harus menarik dananya. Dalam kondisi seperti ini tentu saja return yang diperoleh memiliki nilai di bawah yang dijanjikan.
- Investor lain juga akan terpengaruh karena merasa dana mereka tidak akan kembali seperti jumlah yang dijanjikan. Hal ini akan mendorong likuidasi pada aset investasi yang sedang dikerjakan (setengah jalan). Nilai perolehannya pun turun, pengembalian dana kepada investor tidak sesuai dengan ekspektasi awal mereka, bahkan ada sebagian investor tidak dapat menarik dananya.
- Keadaan ini akan memicu terjadinya baik runs sehingga intermediary terpaksa melakukan likuidasi aset tahap kedua yang mencakup aset jangka pendek sebelum waktunya. Harga aset tersebut tentu saja mengalami penurunan. Dalam model ini penurunan harga merupakan penyimpangan sementara (deviasi) sebagai akibat tekanan bank runs.

### Akibat dari Bank Runs

Terdapat dua teori tentang akibat dari banks runs:

#### No Contagion Effect

Temzelides menegaskan efek terjadinya bank runs dan tidak runs tergantung dari struktur bank yang ada. Perbandingan antara Amerika Serikat dan Kanada pada awal 1900 menggambarkan perbedaan itu. Pada masa itu, Amerika tidak memiliki aturan cabang bank sehingga terdapat begitu banyak bank dalam skala yang kecil (terdapat 9000 bank berskala kecil yang kemudian diikuti dengan panics). Berbeda dengan Amerika Serikat, Kanada memiliki 400 bank dengan karakteristik yang kuat sehingga secara struktur lebih kuat. Berdasarkan penelitian no contagion effect seperti halnya yang dijelaskan di atas tidak akan merubah volume

deposito dalam artian nasabah yang tidak percaya kepada suatu bank memindahkan dananya kepada bank Lain sehingga total simpanan dalam Sistem Perbankan akan tetap jumlahnya (Tipe I). Sebaliknya koalisi antar bank (dimana bank yang mengalami excess liquid mengalirkan dananya kepada bank yang kekurangan) akan mengurangi efek runs lebih lanjut. Pada kebanyakan bank panics, sebab timbulnya bukanlah penarikan dana nasabah itu sendiri melainkan karena turunnya nilai aset.

### **Contagion Effect**

Ketidakpercayaan kepada suatu bank cepat atau lambat akan membawa ketidakpercayaan kepada Sistem Perbankan secara keseluruhan sehingga akan menimbulkan panics. Contagion effect dan pola runs suatu bank terjadi bila nasabah menarik dananya dari bank yang gagal dan yang masih baik dalam waktu yang sama tanpa adanya proses pemindahan deposito. Contagion effect dapat ditentukan dengan membandingkan uang kartal terhadap simpanan dana pihak ketiga (DPK) dalam Sistem Perbankan (Ratio C/D) pada saat yang sama yang keluar dari bank yang baik maupun yang gagal.

### **Bank runs di Indonesia**

Pengamatan terhadap data makro memberikan kesan bahwa bank runs tipe II tidak pernah terjadi di Indonesia. Hal ini tercermin dari besarnya rasio antara uang kartal dan total simpanan DPK dalam Sistem Perbankan (CID). Data makro keuangan tahun 1996 sampai dengan tahun 2001 menunjukkan bahwa rata-rata rasio penggunaan uang kartal dibandingkan dengan simpanan dana pihak ketiga adalah 0,087 dengan standar deviasi 0,007. Hal ini memperlihatkan besaran yang relatif stabil. Khusus tahun 1997 dan tahun 1998, rasio yang sama menunjukkan nilai rata-rata 0,084 dan 0,087 dengan standar deviasi 0,005 untuk kedua periode tersebut. Data ini terlihat sangat mengejutkan, karena dari data tersebut tidak dapat dilihat sebagai fenomena bank runs tipe II yang sangat dikhawatirkan tersebut.

Dilihat dari segi lain data ini juga bisa dianggap sebagai keberhasilan otoritas moneter yang bertindak cepat sehingga dapat mencegah terjadinya bank runs yang sebenarnya. Data sektor moneter menunjukkan, ketidakpercayaan terhadap perbankan menurun sejak anjloknya nilai tukar pada bulan Januari 1998. Bank runs mulai terjadi pada bulan Maret 1998, ditandai dengan penarikan besar-besaran simpanan dalam bentuk tabungan

**Bab 11: Krisis Keuangan Dan Dampaknya Terhadap Sektor Perbankan**

pada semua jenis bank di Indonesia. Sesuai dengan sifatnya, tabungan merupakan simpanan yang sangat mudah dikonversi menjadi uang kartal dan tidak mengandung penalti dalam penarikannya. Pada bulan Maret tercatat jumlah tabungan (saving deposit) masyarakat berkurang sebesar Rp. 9,1 triliun sementara total dana yang dimiliki oleh perbankan sebelum terjadinya runs tersebut itu hanya sebesar Rp. 15,8 triliun. Data tersebut mungkin masih kurang meyakinkan karena runs tidak hanya terjadi pada jenis tabungan.

**Tabel 11.1** Perbandingan Jumlah Uang Kartal dan Simpanan Masyarakat di Indonesia, Tahun 1996 - 2001

1996	C/D	1998	C/D	2000	C/D
Jan	0.097	Jan	0.091	Jan	0.083
Feb	0.101	Feb	0.089	Feb	0.082
Mar	0.100	Mar	0.093	Mar	0.085
Apr	0.094	Apr	0.089	Apr	0.083
Mei	0.093	Mei	0.094	Mei	0.083
Jun	0.093	Jun	0.086	Jun	0.089
Jul	0.089	Jul	0.089	Jul	0.087
Agust	0.092	Agust	0.088	Agust	0.087
Sept	0.088	Sept	0.084	Sept	0.090
Okt	0.087	Okt	0.085	Okt	0.087
Nov	0.086	Nov	0.078	Nov	0.088
Des	0.084	Des	0.077	Des	0.107
1997	C/D	1999	C/D	2001	C/D
Rata-rata	0.087		Std.Dev		0.077
Jan	0.092	Jan	0.074	Jan	0.088
Feb	0.083	Feb	0.077	Feb	0.085
Mar	0.086	Mar	0.080	Mar	0.085
Apr	0.081	Apr	0.076	Apr	0.084
Mei	0.083	Mei	0.074	Mei	0.087
Jun	0.082	Jun	0.076	Jun	0.091
Jul	0.080	Jul	0.075	Jul	0.094
Agust	0.081	Agust	0.075	Agust	0.098
Sept	0.078	Sept	0.077	Sept	0.097
Okt	0.079	Okt	0.082	Okt	0.092
Nov	0.087	Nov	0.080	Nov	0.098
Des	0.087	Des	0.099	Des	0.099

Sumber : Diolah dari SEKI Bank Indonesia

Jika dilihat dari jenis bank yang di-runs terjadi perbedaan waktu penurunan kepercayaan tersebut. Bagi bank asing, hal itu terjadi pada bulan Februari sampai dengan bulan April. Penarikan tabungan masyarakat telah menurunkan dana yang tersedia di kelompok bank tersebut sebesar Rp.769 miliar atau 36 persen dari jumlah tabungan sebelumnya. Cadangan internal yang tersedia pada saat itu adalah sebesar Rp.1,39 triliun.

Penarikan besar-besaran dana pada bank Pemerintah terjadi pada periode Maret dan April 1998. Data sistem moneter menunjukkan adanya penurunan tabungan masyarakat pada bank-bank tersebut sebesar Rp.3,18 triliun yang sama dengan 11 persen dari tabungan yang ada pada periode sebelumnya. Cadangan yang tersedia untuk mengatasi hal tersebut tercatat sebesar Rp. 5 triliun rupiah.

Dari kedua data tersebut terlihat bahwa kedua kelompok bank tersebut tidak mengalami masalah yang sangat berarti. Walaupun cukup besar bila dibandingkan dengan kondisi normal, besarnya penarikan dana tersebut tidak terlalu mengganggu karena masih dalam batas kemampuan mereka. Hal yang berbeda terjadi dengan kelompok bank swasta, berbagai isu yang menerpa mereka menyebabkan penarikan dana sebesar Rp.15,9 triliun (Maret-Mei 1998) yang setara dengan 38 persen jumlah dana tabungan pada periode sebelumnya. Dilihat dari jumlah cadangan yang tersedia untuk mendukung penarikan besar-besaran tersebut, terlihat kesulitan yang luar biasa. Dana cadangan yang tersedia hanya Rp.8,1 triliun saja. Untuk mengatasi dampak lebih lanjut, Bank Indonesia sebagai LOLR menyalurkan bantuan likuiditas.

Jika diteliti lebih mendalam, fenomena bank runs di Indonesia umumnya terjadi setelah ada penutupan bank. Tercatat setelah penutupan 16 bank bermasalah pada bulan November 1997, terjadi pula penarikan dana besar-besaran pada bank swasta baik di jenis tabungan (Rp.2,3 triliun) dan di jenis deposito berjangka. Ketidakpercayaan yang berlangsung di masa itu berlanjut sampai dengan diumumkannya blanket guarantee oleh Pemerintah. Sejak isu dikembangkan pada bulan Oktober 1997 sampai dengan Januari 1998, perbankan swasta telah kehilangan Rp.25,6 triliun dari pos deposito berjangka mereka (Rp. 13,3 triliun pada bulan November 1997). Bank runs terjadi pula saat Pemerintah sekali lagi menutup tiga bank BTO di bulan Juli 1998.

Sejauh ini, data yang ada menunjukkan bahwa jenis bank runs yang terjadi adalah tipe I, yaitu flight to quality. Pergerakan dana dari waktu ke waktu terlihat relatif seimbang. Dana hanya berpindah antar bank ataupun antar jenis rekening

saja. Hal ini didukung dengan kenyataan relatif stabilnya rasio antara uang kartal dengan jumlah simpanan DPK di Sistem Perbankan. Dapat berarti bahwa bank runs hanya merugikan bank-bank tertentu saja. Hal ini sebenarnya sesuai dengan data empirik yang ada di dunia. Flight to safety (Tipell) secara empirik belum pernah terbukti. Dari sisi lain terlihat bahwa, walaupun kepercayaan hanya turun pada bank-bank swasta saja. Hal ini bisa menghancurkan paling tidak parah dari Sistem Perbankan di Indonesia. Angka statistik mengindikasikan bahwa beberapa kebijakan yang diambil dapat dikatakan tepat. Sebagai contoh, penarikan dana deposito besar-besaran yang berkepanjangan (Oktober '97-Januari '98) terhenti sejak Pemerintah mengumumkan blanket guarantee. Walaupun secara tegas belum bisa dibuktikan demikian, tetapi indikasi tersebut sangat kuat. Kebijakan pemberian bantuan likuiditas juga terindikasi berhasil menumbuhkan kepercayaan masyarakat pada sektor perbankan pada saat-saat tertentu. Dengan mengesampingkan faktor tingginya tingkat bunga, besarnya dana pihak ketiga juga cenderung meningkat dari waktu ke waktu. Demikian pula dengan kenyataan bahwa bank runs tidak pernah terjadi secara berturut-turut untuk sejak adanya bantuan likuiditas. Korelasi sederhana bantuan likuiditas (pos pinjaman dari BI) terhadap besarnya likuiditas mengindikasikan bahwa penurunan simpanan berhubungan terbalik dengan bantuan likuiditas dengan besaran  $-0,83$  sepanjang tahun 1998. Penggunaan bantuan likuiditas untuk mengatasi bank runs dengan menambah cadangan perbankan diindikasikan dengan besaran korelasi positif berkekuatan  $0,65$  untuk tahun yang sama.

Di Indonesia, tanda-tanda memburuknya sektor perbankan mulai terlihat sejak pertengahan tahun 1997 sampai awal tahun 1998. Deregulasi yang kurang terkontrol menyebabkan banyak perbankan (swasta) melakukan ekspansi yang berlebihan pada periode sebelumnya. Hal ini diperparah dengan pola penyaluran kredit yang banyak tersalurkan pada sektor yang bersifat nontradable goods, sehingga efek depresiasi mata uang ketika krisis tidak dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan ekspor. Kenyataan tersebut bisa di lihat dari alokasi kredit sektor non tradable goods khususnya sektor properti yang meningkat amat pesat terutama menjelang masa-masa krisis, yaitu 6,2 persen dari PDB pada tahun 1993 menjadi 16,4 persen pada akhir tahun 1996.

Pada perkembangan lain, masyarakat yang mulai merasa bahwa default risk perbankan meningkat, mulai mengalihkan depositonya menjelang pertengahan 1997. Pangsa tabungan pada bank Pemerintah yang meningkat dan 30 persen

menjadi 40 persen. Sebaliknya, pangsa yang sama pada bank swasta nasional turun dan sekitar 67 persen menjadi 50 persen saja. Kondisi ini secara kasar mengindikasikan mulai timbulnya keraguan nasabah atas kinerja bank swasta. Mengingat sepanjang masa deregulasi, ekspansi terbesar sektor perbankan adalah pada bank swasta komersial maka bisa dikatakan bahwa pada periode mulai pertengahan 1997 ini telah terjadi flight to quality oleh nasabah dan bank-bank swasta ke bank Pemerintah dan campuran-asing (dalam hal ini berlaku bank runs tipe I).

Fenomena ini menjadi lebih parah karena pada saat yang sama, terjadi corporate financial distress, yang diwarnai oleh tingkat permintaan pencairan time deposit yang begitu besar oleh rumah tangga dan perusahaan pada skala yang lebih besar. Setelah terakumulasi, mulailah terjadi quasy-bank runs dimana masyarakat begitu mempercayai setiap rumor yang ada sehingga sewaktu-waktu dapat terjadi bank rush jika terdapat isu-isu tertentu yang menimbulkan ketidakpastian.

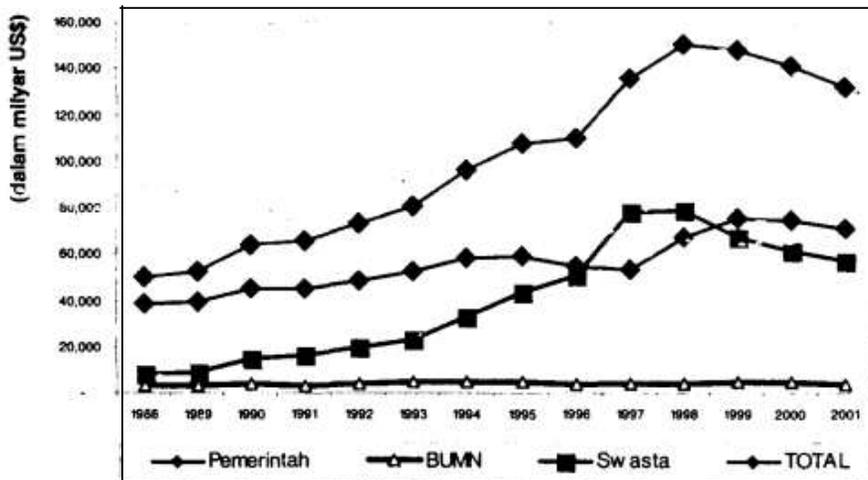
Kondisi-kondisi di atas secara signifikan menyebabkan tingkat likuiditas perbankan menurun. Secara bertahap, banyak perbankan yang kemudian menutup operasinya sehingga bank yang masih ada menjadi lebih risk averse. Pada saat yang sama, otoritas Pemerintah menetapkan Capital Adequacy Ratio (CAR) dengan standar internasional sebagai standar penilaian kesehatan perbankan. Aturan ini menjadi alasan perbankan untuk melakukan konsolidasi keuangannya, dengan mengurangi aset-aset beresiko terutama kredit ke perusahaan-perusahaan/ sektor riil. Dengan adanya quasy bank runs tersebut maka ketika akhirnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan hilang sama sekali, aturan-aturan CAR yang sangat ketat menyebabkan pentingnya BLBI agar efek domino krisis perbankan ini tidak merambat ke pasar modal.

## **11.2. PINJAMAN KOMERSIAL LUAR NEGERI SEBAGAI PANGKAL RENTANNYA PEREKONOMIAN**

---

Kekhawatiran akibat besarnya pinjaman luar negeri sebenarnya sudah terjadi sebelum tahun 1991. Hal ini pada awalnya lebih didasarkan pada kemampuan ekonomi Indonesia untuk membayar kembali pinjaman yang sudah dicairkan tersebut. Sejak tahun 1981 sampai dengan 1991, jumlah seluruh pinjaman luar negeri Indonesia meningkat sebesar rata-rata 13 persen per tahun. Peranan

sektor swasta dalam hal ini sangat besar yaitu meningkat dengan 20 persen per tahun, sementara pinjaman Pemerintah dan BUMN tumbuh sebesar 13 persen dan 4 persen setiap tahunnya. Lihat Gambar 11.1.



Gambar 11.1. Posisi Pinjaman Luar Negeri

Sebagai reaksi atas kekhawatiran tidak terkendalinya peningkatan tersebut, pada bulan September 1991 pemerintah menerbitkan Keppres No. 39 Tahun 1991 yang mengatur tentang utang luar negeri Indonesia. Peraturan tersebut menugaskan pembentukan Tim Pinjaman Komersial Luar Negeri (PKLN) yang dipimpin oleh Menteri Koordinasi Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Pengawasan Pembangunan dengan anggota:

- a. Menteri Sekretaris Negara
  - b. Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas
  - c. Menteri Perindustrian
  - d. Menteri Negara Riset dan Teknologi/Ketua BPPT
  - e. Menteri Perhubungan
  - f. Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi
  - g. Menteri Pertambangan dan Energi
  - h. Menteri Pekerjaan Umum
  - i. Gubernur Bank Indonesia
- Tugas utama Tim tersebut adalah:
- a. Mengkoordinasi pengelolaan semua pinjaman komersial luar negeri, yakni

semua pinjaman luar negeri di luar kerangka IGGI dan pinjaman resmi lainnya yang diperlukan oleh Pemerintah.

- b. Menetapkan jumlah keseluruhan PKLN yang akan dipinjam dan pasar modal internasional dalam suatu tahun anggaran serta menetapkan pedoman mengenai syarat-syarat PKLN, dengan tujuan agar tidak menimbulkan tekanan terhadap neraca pembayaran internasional Indonesia dan agar beban pembayaran kembali pinjaman luar negeri tetap dalam batas kemampuan ekonomi Indonesia.

Akan tetapi tugas Tim PKLN tersebut tidak meliputi jenis pinjaman sebagai berikut:

- a. PKLN untuk keperluan perdagangan yang bersifat jangka pendek
- b. PKLN oleh badan usaha milik swasta untuk pembiayaan proyek pembangunan yang tidak ada kaitannya dengan Pemerintah atau BUMN (termasuk Bank Pemerintah dan Pertamina) dalam bentuk pengikutsertaan modal Pemerintah, jaminan penyediaan bahan baku, jaminan pembelian hasil produksi atau kaitan dalam bentuk apapun.
- c. PKLN lainnya yang ditetapkan oleh Tim PKLN.

Keberadaan Tim ini terbukti dapat mengurangi pertumbuhan utang luar negeri Indonesia, khususnya utang luar negeri Pemerintah dan BUMN. Selama kurun waktu 1991-1997. Pertumbuhan utang luar negeri Pemerintah dan BUMN masing-masing tercatat hanya sebesar rata-rata 3 persen per tahun, menurun tajam jika dibandingkan dengan periode pertumbuhan sepuluh tahun sebelumnya. Demikian pula pertumbuhan posisi pinjaman luar negeri Pemerintah tercatat mengalami penurunan pada tahun 1996 dan 1997. Tingkat pertumbuhan rata-rata seluruh utang luar negeri Indonesia tetap mencapai rata-rata 13 persen per tahun selama kurun waktu yang sama, karena peningkatan yang luar biasa dan sektor utang luar negeri sektor swasta. Untuk periode yang sama utang luar negeri sektor swasta Indonesia - sektor yang dimonitor dan diatur oleh tim PKLN - meningkat dengan rata-rata 29 persen per tahun. Peningkatan itu terjadi di luar kontrol Pemerintah. Perbandingan pinjaman luar negeri menurut kelompok peminjam terhadap total pinjaman luar negeri seperti terlihat pada Tabel 11.2.

Tabel 11.2 Perbandingan Pinjaman Luar Negeri Indonesia Menurut Kelompok Peminjam Terhadap Total Pinjaman Luar Negeri Indonesia (dalam persen)

Tahun	Pemerintah	BUMN	Swasta
1988	76,9	6,5	16,7
1989	75,5	7,0	17,5
1990	70,5	6,7	22,8
1991	69,6	5,1	25,3
1992	66,5	6,2	27,4
1993	65,1	6,3	28,6
1994	60,7	5,3	34,0
1995	55,3	4,5	40,3
1996	50,2	3,4	46,4
1997	39,6	2,9	57,5
1998	44,6	2,8	52,6
1999	51,2	3,4	45,4
2000	52,9	3,6	43,5
2001	53,6	3,3	43,1

**Tabel 11.2** Perbandingan Pinjaman Luar Negeri Indonesia Menurut Kelompok Peminjam Terhadap Total Pinjaman Luar Negeri Indonesia

Sumber: Diolah dari Bank Indonesia

Perubahan tersebut menyebabkan pangsa posisi pinjaman sektor swasta meningkat sangat tajam dari hanya 14 persen (1981) dan 25 persen (1991) menjadi 57,5 persen (1997). Sementara posisi pinjaman Pemerintah terus yang semula meningkat dari 74 persen (1981) menjadi 77 persen (1988), kemudian berangsur-angsur turun menjadi 40 persen (1997). Data di atas menunjukkan betapa ekonomi Indonesia di tahun 1997 menjadi sangat rentan terhadap perubahan yang datang dari luar negeri (misalnya dari perubahan nilai tukar rupiah terhadap valuta asing) dan kerentanan itu terutama terjadi pada sektor yang tidak dibawah kendali dari kebijakan Pemerintah secara langsung.

Jika dikaitkan dengan perubahan besaran kewajiban luar negeri (foreign liabilities) seluruh bank komersial yang ada di Indonesia, terdapat indikasi bahwa sebagian besar peningkatan pinjaman luar negeri sektor swasta difasilitasi oleh sektor perbankan. Data tahun 1991 sampai dengan 1997 menunjukkan besarnya kewajiban luar negeri sektor perbankan tersebut meningkat dengan rata-rata 23 persen per tahun. Pertumbuhan pinjaman luar negeri menurut sumber kelompok peminjam dapat dilihat pada Tabel 11.3

**Tabel 11.3** pertumbuhan pinjaman luar negeri Indonesia menurut sumber kelompok peminjam (dalam persen)

Tahun	Pemerintah	BUMN	Swasta	Total
1988	1,5	4,1	6,2	2,4
1989	1,5	11,4	8,4	3,3
1990	14,0	16,6	59,1	22,0
199	11,4	(21,1)	13,8	2,7
199	26,7	34,4	20,8	11,7
199	37,6	12,0	14,9	9,9
199	411,7	(1,2)	42,2	19,7
199	51,7	(4,9)	32,3	11,7
199	6(7,2)	(22,4)	17,7	2,2
199	7(2,6)	6,8	53,0	23,5
199	825,0	4,0	1,5	10,9
199	912,7	20,5	(15,3)	(1,8)
2000	(1,2)	1,4	(8,2)	(4,3)
2001	(4,7)	(14,4)	(7,0)	(6,1)

Sumber: Diolah dari Bank Indonesia

Banyak faktor yang mempengaruhi pertumbuhan utang luar negeri yang meningkat sangat cepat terutama disektor swasta tersebut. Beberapa faktor yang utama diantaranya adalah tingginya pertumbuhan ekonomi Indonesia yang membawa konsekuensi terhadap tingginya minat investasi dari sektor swasta. Tingginya minat investasi ini menyebabkan permintaan terhadap dana juga teramat besar. Kebijakan perbankan yang relatif longgar, dan di dukung oleh kemudahan mendapatkan pinjaman dari luar negeri menyebabkan perbankan dan dunia usaha berbondong-bondong memasukkan dana berupa pinjaman dari luar negeri. Hal ini didukung pula oleh kenyataan bahwa selisih suku bunga pinjaman luar negeri lebih menguntungkan dibandingkan dengan suku bunga di dalam negeri. Perbandingan LIBOR dengan suku bunga kredit domestik dapat dilihat pada Tabel 11.4

**Tabel 11.4** perbandingan LIBOR dengan suku bunga kredit domestik  
(dalam persen/tahun)

Periode	USD LIBOR	Suku bunga kredit domestik (Rp)	
		Modal kerja	Investasi
1990	7.68	23.4	20.18
1991	4.65	25.1	19.28
1992	4.11	22.1	18.44
1993	3.79	18.73	15.78
1994	7.58	17.76	14.9
1995	5.5	19.27	16.12
1996	5.76	19.04	16.36
1997			
Jan.	5.93	19.05	16.36
Jul.	6.02	18.59	16.02
Dec.	6.02	25.4	18.94

Sumber : SEKI Bank Indonesia

Pada awal tahun 1997, suku bunga pinjaman modal kerja dan investasi di dalam negeri tercatat sebesar 19 persen dan 16,4 persen. Sementara suku bunga LIBOR yang berlaku pada saat itu tercatat sebesar 5,9 persen. Suku bunga pinjaman luar negeri banyak biasanya dikaitkan dengan LIBOR atau SIBOR ditambah premium tertentu yang besarnya antara 2 sampai dengan 3 persen. Dengan besaran depresiasi rupiah yang relatif konstan di sekitar 4 persen per tahun maka pinjaman luar negeri merupakan sumber dana yang sangat menarik bagi sektor swasta.

Kerentanan terhadap perubahan yang berasal dari luar negeri (external shock) juga semakin nyata dengan tidak dilindunginya utang-utang luar negeri tersebut dengan fasilitas lindung nilai (hedging). Kelalaian ini terjadi akibat tingkat depresiasi yang relatif konstan selama bertahun-tahun. Kebijakan Pemerintah untuk melakukan pengendalian terhadap fluktuasi nilai tukar menyebabkan fasilitas lindung nilai menjadi seakan tak berarti. Apalagi besarnya premi fasilitas tersebut sangat tidak menarik jika dikaitkan dengan kenyataan yang terjadi pada saat itu. Masyarakat juga tidak terbiasa dengan fluktuasi nilai dalam pasar valuta asing, sehingga fasilitas tersebut terasa tidak berguna. Hal ini yang kemudian menjadi bencana ketika nilai tukar dibiarkan mengambang bebas sehingga

nilainya menjadi merosot tajam. Akibatnya dalam sekejap nilai utang tersebut dalam nilai rupiah meningkat sampai dengan empat kali lipat dalam waktu beberapa bulan saja.

Sebelum Tim PKLN dibentuk, posisi utang luar negeri Indonesia sebesar 60 persen dari total PDB, dimana peranan sektor swasta kurang dari 14 persen. Dengan pertumbuhan ekonomi yang baik, posisi pinjaman luar negeri pada tahun 1996 menunjukkan penurunan menjadi 48 persen dari PDB, walaupun secara nominal jumlah utang terus meningkat. Dari besaran tersebut, peran utang sektor swasta sudah meningkat menjadi 22 persen dari PDB. Perbandingan pinjaman luar negeri terhadap PDB menurut kelompok peminjam dapat dilihat pada Tabe 11.5.

**Tabel 11.5** Perbandingan Pinjaman Luar Negeri Indonesia Menurut Kelompok Peminjam terhadap PDB (dalam persen)

Tahun	Pemerintah	BUMN	Swasta	Total
1988	46,2	3,9	10,0	60,1
1989	41,6	3,8	9,6	55,1
1990	42,2	4,0	13,7	59,8
1991	39,0	2,9	14,2	56,1
1992	35,1	3,2	14,4	52,7
1993	33,2	3,2	14,6	51,0
1994	33,1	2,9	18,5	54,5
1995	29,4	2,4	21,4	53,2
1996	24,2	1,6	22,3	48,2
1997	24,9	1,8	36,2	62,9
1998	67,8	4,2	80,0	152,1
1999	53,2	3,5	47,1	103,8
2000	49,0	3,3	40,4	92,7
2001	49,1	3,0	39,4	91,5

Sumber: Diolah dari Bank Indonesia

Sekilas data ini menunjukkan bahwa meskipun jumlah utang terus meningkat, akan tetapi kemampuan ekonomi untuk mengatasi utang tersebut juga meningkat ketingkat yang diharapkan. Pada tahun 1997, sebagai akibat dari

tidak dilindunginya utang-utang tersebut dengan fasilitas lindung nilai, besaran utang tersebut meningkat menjadi 63 persen dari PUB. Keadaan makin parah terjadi pada tahun 1998 ketika nilai tukar merosot ke arah yang paling rendah. Posisi utang memburuk tajam menjadi 152 persen dari PDB, di mana posisi utang luar negeri sektor swasta mencapai 80 persen dari PDB. Hal ini yang kemudian menjadikan pemicu terjadinya NPL dalam sektor perbankan, mengingat sebagian dan kredit tersebut difasilitasi oleh sektor perbankan.

### **11.3. PENGARUH KRISIS NILAI TUKAR TERHADAP KINERJA PERBANKAN**

Seperti telah diutarakan sebelumnya, salah satu masalah yang sangat dominan waktu krisis adalah besarnya NPL dalam Sistem Perbankan. Besarnya pinjaman dalam mata uang asing, baik yang dilakukan oleh bank, lembaga keuangan ataupun nasabah bank telah menyebabkan sistem keuangan secara keseluruhan rentan terhadap gejala nilai tukar. Penurunan rupiah terhadap valuta asing utama menyebabkan pinjaman dalam mata uang asing meningkat nilainya secara relatif sesuai dengan penurunan tersebut. Peningkatan jumlah kewajiban tersebut berdampak pada kemampuan membayar kewajiban yang semakin menurun, bahkan dalam banyak kasus mengakibatkan ketidakmampuan membayar dan meningkatkan besaran NPL. Gejala peningkatan NPL tersebut tidak hanya terjadi di Indonesia, melainkan juga di negara-negara Asia lainnya yang mengalami krisis nilai tukar.

Untuk melihat dampak yang lebih dekat dampak timbulnya NPL yang besar dalam Sistem Perbankan maka kombinasi penyaluran kredit perbankan harus lebih diteliti. Walaupun dalam jumlah nominal kredit yang disalurkan ke sektor industri dan manufaktur adalah yang terbesar, namun pertumbuhan rata-rata peran penyaluran kredit selama 1990-1996 untuk sektor lain ini tercatat 0,4 persen, dan untuk sektor jasa adalah 0,9 persen sedangkan pada di dua sektor utama: perdagangan dan industri, masing-masing adalah -0, persen (yang berarti pada dasarnya terjadi penurunan alokasi kredit per-tahun). Pada cakupan observasi yang lebih sempit, alokasi kredit yang masuk sektor lain yaitu sub sektor properti dan konstruksi mengalami peningkatan yang amat pesat seperti tergambar berikut yang kemudian menjadi prediksi terjadinya banking crisis di Indonesia pasca 1996. Penyaluran kredit di Indonesia untuk tahun 1993 sampai dengan 1996 terlihat pada tabel 11.6.

**Tabel 11.6** Penyaluran Kredit di Indonesia, 1993-1996.

	1993	1994	1995	1996
PDB	329,8	379,2	452,4	529,0
Total Penyaluran Kredit	150,3	188,9	234,6	292,9
Total Penyaluran Kredit ke Sektor Properti	21,7	33,2	42,8	58,9
Penyaluran Kredit/PDB <sup>2</sup>	45,6	49,6	51,9	55,4
Penyaluran Kredit ke Sektor Properti/PDB <sup>2</sup>	6,6	8,8	9,5	11,1
Penyaluran Kredit ke Sektor Properti/ Total Penyaluran Kredit <sup>1</sup>	14,5	17,6	18,3	20,1
Total Penyaluran Kredit <sup>2</sup>				

Sumber: Marie Elka Pangestu, 2000/ Bank Indonesia/ Info Bank

<sup>1</sup> Dalam triliun rupiah

<sup>2</sup> Dalam persen

Sektor properti meningkat begitu tajam sejak tahun 1993 sampai dengan tahun 1996. Sektor ini menyerap investasi 16,4 persen dari total PDB pada tahun 1996, meningkat dari porsi sebelumnya yang hanya 6,3 persen saja pada tahun 1993. Hal ini cukup beralasan karena sepanjang periode 1991-1997 tingkat hunian kantor dan gedung di Jakarta adalah sebesar 90 persen sehingga developer berani terus melakukan ekspansi usaha, selain juga pangsa pasar perumahan yang terus berkembang di sub-urban Jakarta (Bintaro, Serpong, Bekasi, dan sebagainya) dan kota-kota lain di Indonesia. Namun ternyata, awal permasalahan mulai muncul di sektor ini. Misalnya dari sisi penggunaan tanah, ekspansi ini digambarkan dengan keadaan bahwa dari keseluruhan 121.629 hektar area properti di Jakarta, 57.600 hektar di antaranya telah diurus perizinannya sampai dengan akhir tahun 1996. Dari jumlah tersebut, hanya 13.600 hektar (11 persen) yang benar-benar telah dibangun.

Sebagai sektor yang bersifat non tradable, dengan input produksi yang didominasi, seperti semen, teknisi, peralatan berat dan sebagainya, ekspansi yang berlebihan dari sub sektor ini menyebabkan timbulnya kemungkinan NPL yang lebih besar dan akhirnya terbukti memuncak mulai pertengahan 1997. Perbandingan relatif NPL sektor properti terhadap total penyaluran kredit tahun 1993-1997 terlihat pada Tabel 11.7.

**Bab 11:** Krisis Keuangan Dan Dampaknya Terhadap Sektor Perbankan

**Tabel 11.7** Perbandingan Non Performing Loans (NPL) Sektor Properti Terhadap Total Penyaluran Kredit di Indonesia 1993-1997

Sub sektor	1993	1994	1995	1996	April 1997
Konstruksi	13,49	13,25	11,62	9,58	9,62
Real Estate	8,05	5,77	4,48	3,71	4,37
Mortgage	6,20	2,67	2,72	2,99	3,67
Total properti	9,24	7,86	6,53	5,69	6,04
Total kredit	-	11,63	-	8,79	9,23

Sumber: Marie Elka Pangestu, 2000/ Bank Indonesia/InfoBank

Dari total NPL sepanjang tahun 1993 hingga 1997, NPL dari sektor properti memiliki share yang yang besar terhadap keseluruhan NPL yang ada, yaitu 67,58 persen pada tahun 1994, 64,73 persen pada tahun 1996 dan 65,44 persen sampai dengan April 1997. Jumlah yang begitu besar tersebut (di tambah dengan ekspansi yang berlebihan dari sektor usaha yang lain) secara akumulatif menyebabkan penumpukan utang luar negeri perbankan di Indonesia, seperti terlihat pada Tabel,11.8

**Tabel 11.8** Posisi Utang Luar Negeri Sektor Perbankan di Indonesia per Februari 1998

Kelompok bank	Utang	Sekuritas	Total
Bank Persero	5.910	1.370	7280
Bank Swasta nasional	4.124	955	5.079
Bank Asing/Joint Venture	4.330	—	4.330
TOTAL	14.364	2325	16.689

Sumber: Bank Indonesia.

Dari data di atas sejak Februari 1998, telah terjadi penumpukan utang luar negeri oleh sektor perbankan sejumlah Rp. 16.689 miliar, atau sebesar 20,36 persen dari total utang luar negeri, dimana utang luar negeri korporasi (bank Pemerintah, investasi asing dan investasi lokal) sejumlah Rp.65.289 miliar. Bagi sektor perbankan jumlah ini terutama diakibatkan oleh penanaman investasi yang berlebihan, seperti halnya sektor properti dan juga kontrol kredit yang lemah, seperti yang terjadi pada perbankan konglomerasi serta sifat dari investasi perbankan pada umumnya yang tertumpu pada industri yang memiliki komponen

impor yang tinggi pada bahan bakunya. Tabel 11.9 berikut menggambarkan posisi kredit perbankan untuk periode Juni 1997 sampai dengan Juni 2002.

**Tabel 11.9** Posisi Kredit Perbankan di Indonesia  
(dalam miliar rupiah)

Periode	Kredit Investasi			Kredit Modal Kerja		
	Rupiah	Valas	Jumlah	Rupiah	Valas	Jumlah
Jun-97	56,768	21,806	78,574	205,902	44,332	250,234
Dec-97	57,399	43,336	100,735	204,135	73,264	277,399
Jun-98	61,844	127,661	189,505	226,916	210,044	436,960
Dec-98	74,873	66,591	141,464	238,245	107,717	345,962
Dec-99	41,517	29,737	71,254	123,823	56,185	180,008
Dec-99	31,180	26,511	57,691	109,347	58,095	167,442
Jun-00	28,847	30,395	59,242	105,807	75,086	80,893
Dec-00	28,897	36,379	65,276	123,460	80,264	203,724
Jun-01	33,903	51,020	84,923	138,081	83,329	221,410
Dec-02	38,056	5,410	73,466	164,562	69,566	234,128
Jun-02	40,352	29,667	70,519	184,012	57,487	241,499

Sumber: Bank Indonesia.

Dari Tabel di atas terlihat bahwa beban meningkat dari periode Juni 1997 sampai bulan yang sama di tahun 1998. Hal ini lebih disebabkan oleh anjloknya nilai tukar rupiah. Jika nilai kredit dalam valuta asing dinyatakan dalam satuan dolar AS, maka kita akan mendapatkan bahwa sebenarnya terjadi penurunan yang signifikan dan konsisten dari besaran kredit tersebut. Hal ini mengindikasikan pembenaran terhadap aksioma yang menyatakan bahwa kredit dalam valas itu digunakan untuk membiayai sektor-sektor yang non-tradable. Jika dikaitkan dengan besaran suku bunga yang berlaku, terjadi suatu anomali di mana kredit investasi dalam bentuk rupiah akan meningkat seiring dengan peningkatan suku bunga, sebaliknya akan menurun seiring dengan penurunan suku bunga.

Kredit modal kerja yang merupakan jenis kredit yang paling dominan, mengindikasikan nilai yang relatif konstan dalam satuan dolar AS. Kemungkinan terbesar adalah karena kredit ini digunakan untuk membiayai impor yang juga difasilitasi oleh BLBI. Sedangkan kredit yang sama dalam mata uang rupiah mengalami penurunan yang sangat tajam pada bulan Maret dan April 1999 dan

terus menerus turun dengan derajat yang lebih kecil sampai dengan akhir tahun 1999. Jika dikaitkan dengan besaran NPL, hal ini kemungkinan berhubungan dengan ketakutan perbankan terhadap kredit macet, Besarnya NPL terus menerus membesar dari 7,2 persen pada bulan Desember 1997 menjadi 50,9 persen di bulan Maret 1999. Hal ini tentu sangat berpengaruh pada kinerja perbankan. Meningkatnya NPL secara langsung akan menurunkan likuiditas bagi sektor perbankan, karena tidak ada uang masuk baik yang berupa pembayaran pokok ataupun bunga pinjaman dari kredit-kredit yang macet tersebut. Sementara di sisi kewajiban, kewajiban-kewajiban jangka pendek harus tetap di bayarkan. Hal ini menimbulkan tekanan untuk terus mendapatkan bantuan likuiditas karena tidak ada sumber lain yang dapat dimanfaatkan mengingat hal yang terjadi adalah bersifat sistemik bukan individual perbankan. Korelasi antara besarnya bantuan likuiditas dan besaran cadangan yang telah diungkapkan di atas juga mengindikasikan hal ini.

Dilihat dari sisi volume, krisis nilai tukar terlihat sangat membebani perekonomian, baik bagi sektor perbankan maupun bagi para nasabah. Hal ini terlihat dari makin besarnya beban kredit dalam valuta asing dibandingkan dengan kredit dalam mata uang rupiah. Sebelum krisis, perbandingan kredit investasi dalam valas adalah sekitar 40 persen dari kredit investasi dalam rupiah. Namun dengan adanya krisis nilai tukar perbandingan itu berubah menjadi sekitar 70-176 persen tergantung pada nilai tukar yang terjadi pada saat itu. Inipun dengan catatan bahwa dalam satuan dolar AS nilai kredit tersebut selalu menurun. Hal yang senada juga terjadi pada nilai kredit modal kerja, dari sekitar 20 persen di masa normal, menjadi sekitar 40 - 93 persen, dengan rata-rata tertimbang 51 persen.

Krisis nilai tukar tidak hanya mempengaruhi NPL dengan jalan langsung seperti di atas, tetapi juga dipicu melalui volatilitas nilai tukar. Hal ini banyak digunakan oleh para spekulasi untuk mendapatkan keuntungan dari selisih kurs. Menyadari bahwa kelebihan likuiditas dapat mendorong tindakan spekulasi dalam pasar valuta asing, maka Bank Indonesia mencoba menarik

kelebihan likuiditas di pasar dengan jalan meningkatkan suku bunga SBL. Oleh karena suku bunga SBI merupakan salah satu patokan dalam menentukan suku bunga di dalam negeri, maka suku bunga pinjaman pun ikut terbawa naik dari sekitar 16 persen di awal 1997 menjadi lebih dari 26 persen di akhir tahun 1998 untuk kredit investasi. Suku bunga kredit modal kerja meningkat dari 18

persen menjadi 36 persen untuk periode yang sama. Makin besarnya suku bunga, menurunnya permintaan dan meningkatnya biaya bahan baku, serta beberapa kendala lainnya meningkatkan beban bagi nasabah peminjam. Hal ini mendorong peningkatan dalam NPL.

Peningkatan yang terjadi tingkat bunga pinjaman masih tidak seberapa dibandingkan dengan peningkatan yang terjadi pada tingkat bunga simpanan. Untuk mempertahankan keberadaan dana para nasabah di bank masing-masing, sektor perbankan menyesuaikan tingkat bunga mereka sesuai dengan peningkatan suku bunga SBI. Hal ini menyebabkan tingkat bunga yang harus dibayarkan kepada nasabah penyimpan lebih besar dibandingkan dengan yang dibayarkan kepada nasabah peminjam. Tanpa memperhitungkan NPL hal ini pun sudah jelas sangat mengganggu likuiditas perbankan. Apalagi dengan kenyataan makin meningkatnya NPL. Selayaknya sebuah bank mendapatkan yang lebih tinggi atas pinjamannya dibandingkan dengan biaya yang dibayarkan atas simpanannya. Jika hal yang terjadi sebaliknya, dalam dunia perbankan hal ini dikenal dengan istilah *negative spread*. *Negative spread* terjadi mulai awal krisis (Agustus 1997) sampai dengan bulan Maret 1999. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 11.10.

**Tabel : 11.10** Bunga Kredit Investasi dan Suku Bunga Deposito Jangka Waktu 1 Bulan di Indonesia, Tahun 1997-1999  
(dalam persen per tahun)

Periode	Suku bunga kredit Investasi	Suku bunga kredit Jangka waktu 1 bulan	Selisih
1997			
Jan.	19,1	16,3	2,8
Jul.	18,6	15,4	3,2
Aug.	25,1	27,1	-2,0
Sep.	26,4	31,8	-5,4
Oct.	26,8	30,7	-3,9
Nov.	26,4	27,5	-1,0
Dec.	25,4	25,4	0,0
1998			

**Bab 11: Krisis Keuangan Dan Dampaknya Terhadap Sektor Perbankan**

Jan.	25,6	25,7	-0,1
Feb.	25,6	28,6	-3,0
Mar.	27,8	44,5	-16,7
Apr.	29,5	50,6	-2 1,1
May.	33,2	57,4	-24,2
Jun.	33,8	52,9	-19,1
Jul.	34,1	51,0	-16,9
Aug.	35,0	55,4	-20,5
Sep.	35,7	61,8	-26,0
Oct.	35,7	60,4	-24,7
Nov.	35,2	53,0	-17,8
Dec.	34,8	41,4	-6,7
1999			
Mar.	33,1	37,3	-4,1
Apr.	31,7	34,4	-2,7
May.	30,5	29,8	0,7
Jun.	28,8	23,9	4,9
Sep.	23,1	12,5	10,6
Dec.	20,7	12,2	8,4

Sumber: Bank Indonesia.

#### 11.4. PERKEMBANGAN SEKTOR PERBANKAN

Secara umum, sektor perbankan di Indonesia dapat dibagi dalam tiga kelompok, yaitu:

1. Bank Pemerintah, termasuk Bank Pembangunan Daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Tingkat I
  2. Bank Swasta Nasional, yang terdiri dari bank devisa dan bukan devisa, juga termasuk di dalamnya bank-bank yang direkapitalisasi secara bersama-sama
  3. Bank Asing, termasuk cabang bank asing dan bank-bank campuran.
- Kondisi neraca sektor perbankan sebelum krisis pada bulan Juni 1997 dapat dilihat pada tabel 11.11 berikut ini.

**Tabel 11.11** Kondisi Sektor Perbankan Di Indonesia Bulan Juni 1997

Keterangan	Pemerintah	Swasta	Asing	Total
Jumlah bank	34	160	44	238
Aset-Nilai (persen dari PDB)	25,6	36,5	6,4	68,5
Pangsa Pasar ( persen)	37,4	53,3	9,3	100,0
Kewajiban -Nilai (persen dari PDB)	23,4	33,0	5,6	61,9
Pangsa Pasar ( persen)	37,8	53,3	9,0	100,0
Modal-Nilai (persen dari PDB)	2,3	3,5	0,8	6,6
Rasio Asets/Kewajiban	109,6 persen	110,7	114,7	110,7

Sumber: Diolah dan SEKI Bank Indonesia

Dari tabel di atas, terlihat bahwa sektor perbankan berkembang dengan pesat, baik dari segi jumlah bank maupun dari segi besarnya aset. Total aset perbankan tercatat sebesar 69 persen dari Produk Domestik Bruto. Bank Pemerintah, khususnya BUMN, memiliki pangsa pasar yang besar, walaupun belum bisa dikatakan dominan (37 persen). Sistem Perbankan juga terlihat memiliki kapital dalam jumlah yang memadai. Hal ini secara tidak langsung ditunjukkan oleh besarnya rasio aset (tanpa mempertimbangkan tingkat risiko) terhadap seluruh kewajiban yang sebesar hampir 111 persen. Akan tetapi, dibalik nilai tersebut besaran NPL terlihat di luar batas ideal. NPL tercatat sebesar 8,4 persen dibandingkan dengan jumlah kredit yang disalurkan.

Kebijakan nilai tukar yang mengambang terkendali ternyata sangat membahayakan posisi cadangan devisa di masa krisis nilai tukar. Untuk menjaga jumlah cadangan devisa, Pemerintah memperlebar band intervensi pada pertengahan Juli 1997. Akan tetapi hal ini dianggap tidak cukup memadai sehingga pada bulan berikutnya Pemerintah menghapuskan band intervensi tersebut sehingga nilai rupiah menjadi mengambang bebas di pasar. Ternyata hal ini memicu spekulasi lebih marak dan membuat nilai rupiah terdepresiasi lebih tajam, dari rata-rata 0,6 persen per bulan (Januari - Juni 1997) menjadi rata-rata 10,7 persen per bulan (Juni-Desember 1997), seperti terlihat pada tabel 11.12. Meskipun demikian, indikator makro sektor perbankan seolah-olah tetap terlihat stabil pada akhir tahun 1997. Total aset terlihat meningkat menjadi 80 persen dari PDB, dibandingkan dengan 69 persen (Juni 1997). Sementara itu, nilai modal meningkat dari 6,6 persen dari PDB menjadi 7.3 persen dari PDB.

**Tabel 11.12** Kondisi Sektor Perbankan di Indonesia bulan Desember 1997

Keterangan	Pemerintah	Swasta	Asing	Total
Jumlah bank	34	144	44	222
Aset-Nilai (persen dari PDB)	34,1	39,6	6,4	80,1
Pangsa Pasar ( persen)	42,6	49,5	7,9	100,0
Kewajiban -Nilai (persen dari PDB)	31,7	35,6	5,6	72,8
Pangsa Pasar ( persen)	43,6	48,8	7,6	100,0
Modal-Nilai (persen dari PDB)	2,4	4,1	0,8	7,3
Rasio Asets/Kewajiban	107,6	111,4	114,7	110,0

Sumber: Diolah dan SEKI Bank Indonesia

Kestabilan sektor perbankan ternyata tidak dapat digunakan untuk menjaga tingkat kepercayaan masyarakat. Ini terlihat dari bergesernya tingkat kepercayaan masyarakat dari bank swasta ke bank-bank Pemerintah dan bank-bank asing. Hal ini ditunjukkan dengan pergeseran pangsa pasar sesuai dengan pergeseran tingkat kepercayaan masyarakat tersebut. Menurunnya kepercayaan itu sebagian dipicu oleh dilikuidasinya 16 bank oleh Pemerintah pada bulan November 1997.

Dampak dari menurunnya kepercayaan tercermin pada semakin memburuknya kondisi ekonomi di semester pertama 1998. Pada bulan Januari, nilai tukar rupiah menurun sangat tajam (48 persen) dan selanjutnya terus terdepresiasi sebesar 13 persen per bulan selama Januari sampai dengan Maret 1998. Dibandingkan dengan bulan Mei 1998, nilai tukar rupiah masih terus terpuruk sebesar 27,5 persen pada bulan Juni 1998. Kondisi sektor perbankan di Indonesia bulan Juni 1998 terlihat pada Tabel 11.13

Dari sisi kewajiban perbankan, masyarakat melakukan penarikan besar-besaran dana mereka dari sektor perbankan, terutama dari bank-bank besar tertentu. Puncaknya terjadi pada bulan Mei 1998. Akan tetapi bank runs yang sesungguhnya sudah dimulai pada bulan Maret 1998. Selama periode Maret-Mei 1998, seluruh bank swasta telah kehilangan sekitar 38 persen dari tabungan masyarakat yang ada dalam portofolio mereka, dimana nilai tersebut hampir mencapai dua kali lipat cadangan yang mereka miliki. Hal ini membuat Bank Indonesia terpaksa mengeluarkan bantuan likuiditas untuk menolong bank-bank tersebut dari kebangkrutan, mengingat pernyataan Presiden Republik Indonesia yang mengatakan bahwa tidak ada lagi likuidasi bank.

**Tabel 11.13** Kondisi Sektor Perbankan di Indonesia bulan Juni 1998

Keterangan	Pemerintah	Swasta	Asing	Total
Jumlah bank	34	143	44	221
Aset-Nilai (persen dari PDB)	42,1	42,1	6,4	91,1
Pangsa Pasar ( persen)	46,8	46,2	7,0	100,0
Kewajiban -Nilai (persen dari PDB)	40,7	39,2	5,6	85,4
Pangsa Pasar ( persen)	47,6	45,9	6,5	100,0
Modal-Nilai (persen dari PDB)	2,0	2,8	0,8	5,7
Rasio Asets/Kewajiban	104,9	107,3	114,7	106,6

Sumber: Diolah dan SEKI Bank Indonesia

Upaya stabilisasi tidak terlalu kelihatan berdampak pada nilai tukar rupiah terhadap dolar AS, di mana nilai rupiah terus menurun mencapai nilai terendah sepanjang masa. Pada bulan Juni 1998, nilai rupiah tercatat terdepresiasi sebesar 30 persen dibandingkan nilainya pada bulan Januari 1998. Untuk meredam dampak spekulasi, bank sentral melakukan sterilisasi melalui penerbitan SBI. Salah satu dampaknya adalah suku bunga meningkat tajam di mulai pada bulan Maret 1988. Akibatnya terjadi peningkatan yang luar biasa pada jumlah simpanan masyarakat. Setelah penurunan sebesar 5 persen pada bulan Februari 1998, jumlah tabungan dan deposito masyarakat pada Sisten Perbankan meningkat rata-rata 7,5 persen perbulan sampai dengan Juni 1998. Di satu sisi hal ini dapat dilihat sebagai mulai pulihnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Akan tetapi di sisi lain hal ini menimbulkan kesulitan baru pada perbankan. Negative spread mulai terjadi sehingga menyebabkan kerugian pada sektor tersebut. Hal ini terlihat pada jumlah modal perbankan yang terus menerus turun kecuali untuk bank asing.

**Tabel 11.14** Kondisi Sektor Perbankan Bulan September 1998

Keterangan	Pemerintah	Swasta	Asing	Total
Jumlah bank	34	130	44	208
Aset-Nilai (persen dari PDB)	36,6	39,9	6,4	82,9
Pangsa Pasar ( persen)	44,2	48,2	7,7	100,0
Kewajiban -Nilai (persen dari PDB)	36,4	39,7	5,6	81,6
Pangsa Pasar ( persen)	44,6	48,6	6,8	100,0
Modal-Nilai (persen dari PDB)	0,2	0,2	0,8	1,3
Rasio Asets/Kewajiban	100,7	100,6	114,7	101,6

Sumber: Diolah dan SEKI Bank Indonesia

**Bab 11:** Krisis Keuangan Dan Dampaknya Terhadap Sektor Perbankan

Bulan Agustus 1998, Pemerintah kembali membekukan beberapa bank setelah pembekuan dan pengambilalihan 14 bank sebelumnya (April 1998). Penarikan dana masyarakat kembali terjadi sebagai akibat dari kebijakan tersebut. Akibatnya besaran aset dan kewajiban perbankan kembali turun. Sementara itu tingkat bunga bertahan tinggi sehingga negative spread terus menghantui sektor perbankan sehingga nilai modal perbankan menjadi negatif. Selain itu, tingginya suku bunga juga membuat nilai aset tidak berkembang karena penyaluran kredit mengalami kemacetan. Hal ini terlihat dari rasio aset terhadap kewajiban yang juga terus menerus memburuk.

Kondisi sektor perbankan sampai dengan bulan Desember 1998 dapat dilihat pada Tabel berikut.

**Tabel 11.15** Kondisi Sektor Perbankan Di Indonesia Bulan Desember 1998

Keterangan	Pemerintah	Swasta	Asing	Total
Jumlah bank	34	130	44	208
Aset-Nilai (persen dari PDB)	32,3	35,6	6,4	74,2
Pangsa Pasar ( persen)	43,5	47,9	8,6	100,0
Kewajiban -Nilai (persen dari PDB)	34,7	40,4	5,6	80,6
Pangsa Pasar ( persen)	43,0	50,1	6,9	100,0
Modal-Nilai (persen dari PDB)	-2,4	-4,8	0,8	-6,4
Rasio Asets/Kewajiban	93,1	88 0	114,7	92,1

Sumber: Diolah dan SEKI Bank Indonesia

Selama bulan September 1998 sampai Desember 1998, kondisi perbankan semakin menurun, terlihat dari penurunan rasio aset/kewajiban, baik perbankan Pemerintah maupun swasta. Kelompok bank asing tidak mengalami perubahan bahkan rasio aset terhadap nilai sebagai persentase PDB) meningkat.

Hasil Evaluasi Kondisi Perbankan pada bulan Juni 1999 dapat dilihat pada Tabel 11.16 berikut.

**Tabel 11.16** Kondisi Sektor Perbankan Di Indonesia Bulan Juni 1999

Keterangan	Pemerintah	Swasta	Asing	Total
Jumlah bank	34	92	41	167
Aset-Nilai (persen dari PDB)	17,7	25,4	6,4	49,5
Pangsa Pasar ( persen)	35,9	51,3	12,9	100,0
Kewajiban -Nilai (persen dari PDB)	36,4	26,4	5,6	68,3
Pangsa Pasar ( persen)	53,3	38,6	8,1	100,0
Modal-Nilai (persen dari PDB)	-18,6	-1,0	0,8	-18,8
Rasio Asets/Kewajiban	48,8	96,3	114,7	72,5

Sumber: Diolah dan SEKI Bank Indonesia

Pada 13 Maret 1999, Pemerintah menutup 38 bank lagi. Selanjutnya 2 bank campuran ditutup sehingga dalam hanya dua tahun jumlah bank yang semula 238 buah (Juni 1998) berubah menjadi hanya 167 bank (Juni 1999).

Keadaan terus menerus memburuk hingga bulan Juni 1999 di mana rasio modal terhadap PDB mencapai minus 19 persen relatif terhadap PDB.

Selanjutnya program rekapitalisasi dilakukan kepada bank-bank yang dianggap layak mendapatkannya. Beberapa bank campuran turut serta direkapitalisasi oleh mitra asing mereka. Program ini membuat neraca perbankan secara nasional membaik. Nilai modal membaik tajam, secara nasional tercatat mengalami peningkatan sebanyak lebih dari 60 persen.

**Tabel 11.17.** Kondisi Sektor Perbankan Di Indonesia Bulan September 1999

Keterangan	Pemerintah	Swasta	Asing	Total
Jumlah bank	31	92	41	164
Aset-Nilai (persen dari PDB)	32,1	26,4	6,4	64,8
Pangsa Pasar ( persen)	49,5	40,6	9,8	100,0
Kewajiban -Nilai (persen dari PDB)	38,8	27,3	5,6	71,7
Pangsa Pasar ( persen)	54,2	38,1	7,7	100,0
Modal-Nilai (persen dari PDB)	-6,7	-0,9	0,8	-6,8
Rasio Asets/Kewajiban	82,7	96,6	114,7	90,5

Sumber: Diolah dan SEKI Bank Indonesia

Pada 31 Juli 1999, bank-bank Pemerintah yang terdiri dari Bank Bumi Daya, Bapindo, Bank Dagang Negara dan Bank Ekspor Impor Indonesia digabung menjadi satu dengan nama Bank Mandiri. Sehingga jumlah bank

**Bab 11:** Krisis Keuangan Dan Dampaknya Terhadap Sektor Perbankan

yang beroperasi tercatat tinggal 164 bank saja. Kondisi perbankan sampai dengan bulan Desember 1999 dapat dilihat pada Tabel 11.18 berikut.

**Tabel 11.18.** Kondisi Sektor Perbankan Di Indonesia Bulan Desember 1999

Keterangan	Pemerintah	Swasta	Asing	Total
Jumlah bank	32	92	49	173
Aset-Nilai (persen dari PDB)	36,7	26,0	6,4	69,1
Pangsa Pasar ( persen)	53,1	37,7	9,2	100,0
Kewajiban -Nilai (persen dari PDB)	38,1	27,0	5,6	70,6
Pangsa Pasar ( persen)	53,9	38,2	7,9	100,0
Modal-Nilai (persen dari PDB)	-1,4	-0,9	0,8	-1,5
Rasio Asets/Kewajiban	96,3	96,6	114,7	97,9

Sumber: Diolah dan SEKI Bank Indonesia

Pada tahapan selanjutnya, yaitu bulan Oktober dan Desember 1999. Bank Mandiri mendapatkan dua tahapan rekapitalisasi dari Pemerintah melalui penerbitan obligasi pemerintah, masing-masing yang keduanya berjumlah Rp.178 triliun. Dengan demikian neraca Sistem Perbankan secara keseluruhan memperlihatkan gambaran yang lebih baik.

**Tabel 11.19** Kondisi sektor perbankan di Indonesia bulan Juni 2000

Keterangan	Pemerintah	Swasta	Asing	Total
Jumlah bank	31	91	39	161
Aset-Nilai (persen dari PDB)	34,0	26,0	6,4	66,3
Pangsa Pasar ( persen)	51,3	39,1	9,6	100,0
Kewajiban -Nilai (persen dari PDB)	35,0	24,8	5,6	65,3
Pangsa Pasar ( persen)	53,6	37,9	8,5	100,0
Modal-Nilai (persen dari PDB)	-1,0	1,2	0,8	1,0
Rasio Asets/Kewajiban	97,2	104,9	114,7	101,6

Sumber: Diolah dan SEKI Bank Indonesia

Kebijakan BLBI dan rekapitulasi terlihat memberikan dampak yang baik bagi gambaran perbankan yang ditampilkan pada neraca mereka, seperti terlihat pada Tabel 11.20

**Tabel 11.20** Kondisi Sektor Perbankan di Indonesia bulan Desember 2000

Keterangan	Pemerintah	Swasta	Asing	Total
Jumlah bank	31	81	39	151
Aset-Nilai (persen dari PDB)	41,4	27,3	6,4	75,1
Pangsa Pasar ( persen)	55,1	36,4	8,5	100,0
Kewajiban -Nilai (persen dari PDB)	39,7	25,5	5,6	70,8
Pangsa Pasar ( persen)	56,1	36,1	7,8	100,0
Modal-Nilai (persen dari PDB)	1,6	1,8	0,8	4,2
Rasio Asets/Kewajiban	104,1	107,0	114,7	106,0

Sumber: Diolah dan SEKI Bank Indonesia

Perkembangan selanjutnya merupakan titik balik yang mengarah pada perbaikan yang sehat. Meskipun ada beberapa masalah lain yang ditimbulkan tetapi beberapa gambaran makro memberikan tanda-tanda yang menggembirakan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Bjur, Wesley, E., 1981, *Taking An Institution's "IQ": An Instrument for The Evaluation of Institution*, School of Public Administration, University of Southern California, Los Angeles, Mimeo.
- Caiden, Gerald, E., 1991, *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter & Co., Berlin.
- Cernia, Michael, M., 1986, *Institutional Structures for Sustained Development*, Paper Presented in Combined Expert Group Meeting on Social Development Innovations, UNCRD, October 20-29, Nagoya.
- Depkes RI, 1994. *Kurikulum Pelatihan Dukun*, Jakarta.
- , 1994. *Pelayanan Kesehatan Perinatal di Wilayah Kerja Puskesmas*, Buku Pedoman, Depkes RI, Jakarta.
- , 1994. *Pedoman Pemantauan Wilayah Setempat Kesehatan Ibu dan Anak (PWS-KIA)*, Depkes RI, Jakarta.
- , 1994. *Buku Pintar Dukun*, Depkes RI, Jakarta.
- , 1996. *Pedoman Penanganan Pertolongan Persalinan dan Nifas bagi Petugas Kesehatan*, Depkes RI, Jakarta.
- , 1999. *Buku Kegiatan Puskesmas Jilid II*, Depkes RI, Jakarta.
- , 1999. *Kematian Ibu, Tragedi Yang Tak Perlu*, Depkes RI, Jakarta.
- , 1999. *Ibu Sehat, Bayi Sehat*, Depkes RI, Jakarta.
- , 1999. *Pedoman Bagi Bidan di Desa, KIE Kesehatan Ibu*, Depkes RI, Jakarta.
- , 1999. *Upaya Akselerasi Penurunan Angka Kematian Ibu*, Depkes RI, Jakarta.
- , 1999. *Indonesia Sehat 2010: Visi Baru, Misi, Kebijakan, dan Strategi Pembangunan Kesehatan*. Depkes RI, Jakarta.
- , 1999. Asian Development Bank, in Health Sector in Indonesia, the Road to Reform, Prepared by PT. Hickling Indonesia under a Contract From the Canadian International Development Agency.
- , 2002. *Program Kesehatan Keluarga Era Desentralisasi*, Direktorat Jendral Kesehatan Masyarakat, Depkes RI, Jakarta.
- , 2002. Rencana Strategis Nasional Making Pregnancy Safer (MPS) di Indonesia 2001-2010 (Bagian I), *Majalah Obstetri dan Ginekologi Indonesia, Volume 26, Nomor 1*, Depkes RI, Jakarta.
- , 2005. *Profil Kesehatan Indonesia, 2003*, Depkes RI, Jakarta.
- , 2007. *Pedoman Pemantauan Wilayah Setempat Gizi (PWS-Gizi)*, Direktorat Jendral Bina Kesehatan Masyarakat, Direktorat Bina Gizi Masyarakat, Depkes RI, Jakarta.
- Dinas Kesehatan Jawa Timur, 2006. *Kemitraan Bidan dan Dukun di Tingkat Kabupaten/Kota*, Juknis, Surabaya.
- , 1999. UU Nomor 22 tahun 1999 tentang *Pemerintah Daerah*.
- , 2000. PP Nomor 25 tahun 2000 tentang *Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom*.
- , SE Menkes Nomor 1107/Menkes/E/VII/2000 tentang *Penjabaran Kewenangan Desentralisasi Dinas Kesehatan Provinsi dan Kabupaten/Kota*.
- , 2003. *Survei Demografi dan Kependudukan Indonesia*, BPS, Jakarta.
- , 2004. *Studi Alokasi Dana Kesehatan dalam APBD di Batam*, Bandung, Yogyakarta, Surabaya, Kupang, YLKI, Jakarta.

- Djojowandono, Soempono, 1982, *Pelembagaan dalam Pembangunan*, Fisi-pol UGM, Yogyakarta.
- Duncan, Ricard L. Dan William S. Pooler, 1967, *Technical Assistance and Institution Building*, University of Pittsburgh, Graduate School of Public and International Affairs, Pittsburgh.
- Eaton, Joseph, W., ed., 1972, *Institution Building and Development : From Concepts to Application*, Sage Publications, Inc., California.
- Edwards III, George C. *Implementing Public Policy*, Washington DC.
- Ekowati, Mas Roro Lilik, 2005. *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program*, Pustaka Cakra, Surakarta.
- Esman, Milton, J., 1991, *Management Dimensions of Development : Per-spectives and Strategies*, Kumarian Press, West Hartford, CT.
- Ferdinand, Augusty, 2006, *Structural Aquation Modeling Dalam Penelitian Manajamen*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Frederickson, George, H., 1987, *Adminstrasi Negara Baru*, (diterjemahkan oleh Al-Ghozei usman), LP3ES, Jakarta.
- Gani, A. 2004. *Biaya Pelayanan KIA di Puskesmas Era Desentralisasi*, Jakarta.
- Ghozali, Imam, 2006, *Structural Equation Modeling Metode Alternatif dengan Partial Least Square (PLS)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Grindle, Merilee, S., ed., 1997, *Getting Good Government: Capacity Building in The Public Sectors of Developing Countries*, Harvard Institute for International Development, Harvard University Press.
- Gunawan, Eddy, 2004, *Analisis Pembentukan Kelembagaan Perangkat Daerah: Suatu Stusi Kamus pada Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral di Propinsi Bengkulu*, (Tesis pada Program Studi Magister Administrasi Publik dengan konsentrasi pada Manajemen Publik), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Harun, 2005, *Kelembagaan Dinas Pariwisata Propinsi Jawa Timur: Studi tentang Model Pengembangan Kelembagaan di Dinas Pariwisata Propinsi Jawa Timur*, (Disertasi Doktor Ilmu Aministrasi, Program Pascasarjana), Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya.
- Hartono, B. 2001. *Penataan Sistem Kesehatan Daerah*. Departemen Kese-hatan RI, Jakarta.
- Haryanti, Rina Herlina, 2005, *Proses Pelembagaan Citizens' Charter di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Yogyakarta*, (Tesis pada Program Studi Administrasi Negara, Jurusan Ilmu-ilmu Sosial, Seko-lah Pascasarjana), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Islamy, Irfan M., 2004, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Cetakan Ketigabelas), Bumi Aksara, Jakarta.
- Israel, Arturo, 1992, *Pengembangan Kelembagaan: Pengalaman Proyek-Proyek Bank Dunia*, LP3ES, Jakarta.
- Keban, Jeremias T., 2000, "Good Governance dan Capacity Building seba-gai Indikator utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan", *Jurnal Perencanaan Pembangunan*, No. 20, Juli/Agustus 2000.
- Koentjaraningrat, 1981, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta.
- Man, Amy G., ed., 1975, *Institution Building: A Reader*, PASITAM, Indiana University, Bloomington.
- Mills, A., J.P. Vaughan, D.L. Smith, dan I. Tabibzadeh. 1989. *Desentralisasi Sistem Kesehatan: Konsep-konsep, Isu-isu, dan Pengalaman di Berba-gai Negara* (diterjemahkan oleh Trisnantoro, L.). Gajah Mada Univer-sity Press, Yogyakarta.
- Misra, R.P. 1981. *Depeloment Where People Matter: Case for a Compre-hensive Social Policy*. Regional Development Alternatives, Interna-tional Perspectives. Maruzen, Asia, Nagoya.
- Moetjarto, Tjokrowinoto, 1987, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Kon-sep, Arah dan Strategi*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Moleong, Lexy J., 1994. *Metodologi Penelitian Kuantitatif*, PT. Remaja Ros-dakarya, Bandung.
- Moore, Mick, 1995, *Institution Building as a Development Assistance Me-thod: A Review of Literature and Ideas*, Swedish International Deve-lopment Authority, Stockholm.
- Morgan, 1993, "Capacity Building: An Overview", *Paper Prepared for a Workshop on Capacity Development at the Institute on Governance*, Ottawa, Canada: November 22-23, 1993.

## Daftar Pustaka

- Nawawi, Hadari, 2003, *Kepemimpinan Mengefektifkan Organisasi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ndraha, Taliziduhu, 2005, *Teori Budaya Organisasi*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Nugroho D, Riant. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Elex Media Komputindo, Gramedia, Jakarta.
- Pakpahan, Edward, 1999, *Implementasi Kebijakan Pengembangan Kelembagaan di Dinas Pariwisata Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Tesis pada Program Studi Magister Administrasi Publik dengan Kon-sentrasi pada Kebijakan Publik), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Raymond, T., 2002. Desentralisasi Sistem Pelayanan Kesehatan di Indone-sia: Dampaknya terhadap Pertanggungjawaban dan Sistem Keuangan Dinas Kesehatan dan Puskesmas, *Makalah Lunch Seminar : Dampak Kebijakan Desentralisasi UU no. 22 dan no. 25 terhadap Status Dinas Kesehatan dan Puskesmas*, Pusat Manajemen Pelayanan Kesehatan, FK UGM, Yogyakarta
- Rondinelli, D.A. 1981. *Government Decentralization in Comparative Theory and Practice in Developing Countries. International review of admi-nistrative sciences* 47(2): 133-145.
- Rondinelli, D.A. 1983. *Decentralization in Developing Countries (Staff Wor-king Paper)*. World Bank, Washington, D.C.
- Riansyah, Devi, 2004, *Kemampuan Kelembagaan Dinas Sosial Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam* (Tesis pada Program Studi Magister Administrasi Publik dengan Konsentrasi Pada Manajemen Publik), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Siffin, William J., 1969, *The Institution Building Perspective: Properties Problems and Promise*, University of Indiana, Inc., Bloomington.
- Singarimbun, Masri, Effendi, Sofian (Penyunting), 1987, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta.
- Simangunsong, T. 2001. *Otonomi Daerah, Antara Harapan dan Kenyataan*. Makalah disampaikan pada pertemuan senior members and friends dan Dies Natalis ke-51 GMKI, 9-11 Februari 2001, Wisma Kinasih Caringin Bogor.
- Solimun dan Nurjannah, 2006, *Pemodelan Persamaan Struktural Pende-katan PLS dan SEM: Aplikasi Software Smart PLS dan Amos*, Pro-gram Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya.
- Suryadharma dan Suryautama. 2002. *Fungsi Dinas Kesehatan Provinsi da-lam Era Desentralisasi*. Laporan Hasil Penelitian, Medan.
- Susanto, D. 2000. *Pendekatan Paradigma Baru Ilmu Penyuluhan Pemba-ngunan: Sumbang Pikiran dalam Meningkatkan Kiprah Jajaran Alumni Program Studi PPN*. Makalah disajikan sebagai sumbangan bahan diskusi di dalam Seminar Nasional Pemberdayaan SDM menuju terwujudnya masyarakat madani. PPS IPB 25-26 September 2000.
- Tagela, U. 2001. *Seputar Otonomi Daerah*. Makalah disampaikan dalam Seminar dan Pertemuan kedua Penerima Beasiswa UBCHEA, 13-15 Oktober 2001 di Salatiga.
- Tampubolon, Usman P.N., 1980, *Pembangunan Pranata (Institution Buil-ding) dan Pembangunan Nasional*, Kelompok Peneliti Ilmu Sosial, Yogyakarta.
- Trisnantoro, L. 2001. *Refleksi Perubahan dalam Kebijakan dan Manajemen Pelayanan Kesehatan*, Seminar Desentralisasi, UGM. Yogyakarta.
- Widjaya, H.A.W. 2002. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Yohanes, Goru (2007). *Pelembagaan Pembaharuan Irigasi di NTT*, Disertasi. Program Doktor Ilmu Administrasi, PPS. Univ.17 Agustus 1945 Surabaya.





## GLOSARIUM

**Administrasi Negara** membahas menyangkut semua kegiatan keuangan termasuk segala permasalahan tentang administrasi keuangan Negara.

**Anggaran Belanja Pembangunan**, adalah pengeluaran untuk pembangunan fisik seperti jalan, jembatan, gedung-gedung, pembelian kendaraan, dan lain-lain, maupun pembangunan nonfisik spiritual termasuk penataran-penataran, training, dan lain-lain.

**Anggaran pendapatan dan belanja negara** adalah suatu daftar atau pernyataan terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu (biasanya satu tahun), ada yang dimulai awal tahun (1 Januari) sampai dengan akhir tahun (31 Desember), sedangkan di Indonesia sejak tahun 1969 anggaran pendapatan dan belanja dimulai 1 April sampai 31 Maret tahun berikutnya.

**Barang-barang kolektif atau disebut pula barang publik (public goods)** adalah barang-barang dan jasa-jasa yang secara sederhana tidak dapat disediakan melalui jual-beli di pasar.

**Belanja langsung** adalah kelompok belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh ada atau tidaknya program/kegiatan.

**Belanja pegawai** merupakan belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan serta penghasilan lain yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

**Belanja pemeliharaan** adalah pengeluaran untuk memelihara agar milik atau kekayaan pemerintah (barang-barang kapital tetap) seperti gedung, kendaraan, perabot rumah tangga, dan lain-lain tetap terpelihara secara baik.

**Belanja perjalanan** adalah biaya perjalanan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan seperti biaya pembelian bensin, karcis kereta api, penginapan, dan sebagainya.

**Belanja tidak langsung** adalah belanja yang tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Artinya, ada atau tidak adanya kegiatan tidak memengaruhi pengeluaran atas belanja-belanja tidak langsung.

**Capital expenditure atau capital budget** adalah rencana untuk pembelian barang kapital (tetap) seperti pembangunan gedung, pembuatan jalan, pembelian kapal, pendirian pabrik penyaringan atau penyulingan air, dan sebagainya.

**Cash expenditure** adalah pengeluaran yang telah sungguh-sungguh dilaksanakan untuk pembayaran-pembayaran kongkret.

Cash ratio adalah menetapkan perbandingan antara persentase uang di bank yang harus dijadikan cadangan dan yang boleh dijadikan cadangan yang boleh dioperasikan.

**Catatan Atas Laporan Keuangan** meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, dan Laporan Perubahan Ekuitas. Catatan atas Laporan Keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang digunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

**Concentration effect** adalah efek dari banyaknya konsentrasi yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat di mana sebelumnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan atau sektor swasta.

**Consolidated expenditure atau pengeluaran yang dikonsolidasikan** adalah pengeluaran yang sudah demikian terkonsolidasi atau tidak perlu diteliti secara mendalam sehingga tidak perlu persetujuan parlemen terlebih dahulu.

**Current expenditure atau current-budget** adalah kira-kira sama dengan rutin yaitu anggaran untuk penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari termasuk belanja pegawai dan belanja barang serta belanja pemeliharaan.

**Dana alokasi khusus (DAK) pada hakikatnya** adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus sebagai urusan daerah dan sesuai prioritas nasional.

**Dana alokasi umum (DAU)** adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBD yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional.

**Deflasi** adalah suatu periode di mana harga-harga secara umum jatuh dan nilai uang bertambah. Deflasi adalah kebalikan dari inflasi. Bila inflasi terjadi akibat banyaknya jumlah uang yang beredar di masyarakat, maka deflasi terjadi karena kurangnya jumlah uang yang beredar.

**Exclusion principle** adalah suatu prinsip yang mengatakan bahwa seseorang yang tidak bersedia melakukan pembayaran dapat dikecualikan atau dikeluarkan dan penggunaan/pemanfaatan barang/jasa tersebut.

**Expense of defence**, merupakan tugas pemerintah atau negara untuk melindungi masyarakat dari kekejaman/serangan negara/masyarakat lain.

**Expense of justice**, dalam kehidupan sehari-hari merupakan tugas melindungi setiap anggota masyarakat terhadap ketidakadilan dan tekanan dari anggota masyarakat lainnya yang dilakukan oleh pamong praja, polisi dan penjaga masyarakat yang lain, peradilan termasuk hakim dan jaksa serta perlindungan lainnya baik formal maupun informal.

**Expense of public works and public of institutions**, adalah tugas untuk membangun dan memelihara lembaga-lembaga dan pekerja umum yang sangat berfaedah bagi masyarakat pada umumnya, akan tetapi demikian besar biayanya sehingga tidak mungkin bagi individu atau perusahaan/ swasta dapat membiayainya.

**Expense supporting the dignity of the sovereign**, adalah tugas untuk membantu meningkatkan martabat negara termasuk pejabat-pejabat negara.

**Filling Amnesty**. Pengampunan yang diberikan dengan menghapuskan sanksi bagi Wajib Pajak yang terdaftar namun tidak pernah mengisi SPT (non-filers), pengampunan diberikan jika mereka mau mulai untuk mengisi SPT.

**Ilmu ekonomi** adalah ilmu yang mempelajari tentang kemakmuran masyarakat baik sebagai keseluruhan maupun bagian-bagian serta masing-masing anggotanya.

**Ilmu keuangan negara (secara lebih spesifik)** adalah ilmu yang mempelajari tentang aktivitas-aktivitas ekonomi pemerintah sebagai unit.

**Ilmu keuangan negara** adalah ilmu yang mempelajari atau menelaah tentang pengeluaran dan penerimaan yang dilakukan oleh pemerintah dan negara.

**Ilmu keuangan negara** adalah ilmu yang mempelajari tentang hal-hal yang berhubungan dengan bagaimana cara pemerintah mendapatkan dan menggunakan uang. Hal tersebut meliputi fungsi-fungsi pengeluaran, pengumpulan, penerimaan, dan pinjaman yang dilakukan oleh negara, atau pemerintah .

**Ilmu keuangan negara** adalah ilmu yang mempelajari tentang penggunaan dana-dana oleh pemerintah untuk memenuhi pembayaran kegiatan pemerintah.

**Ilmu keuangan negara secara tradisional** adalah ilmu yang mempelajari tentang masalah-masalah kompleks yang berkaitan dengan pemasukan dan pengeluaran pemerintah.

**Inflasi** adalah indikator untuk melihat tingkat perubahan, dan dianggap terjadi jika proses kenaikan harga berlangsung secara terus-menerus dan saling pengaruh-memengaruhi. Istilah inflasi juga digunakan untuk mengartikan peningkatan persediaan uang yang kadangkala dilihat sebagai penyebab meningkatnya harga.

**Investasi jangka panjang** merupakan investasi untuk dimiliki lebih dari dua belas bulan yang terdiri atas investasi permanen dan nonpermanen.

**Investigation amnesty.** Pengampunan yang menjanjikan tidak akan menyelidiki sumber penghasilan yang dilaporkan pada tahun-tahun tertentu dan terdapat sejumlah uang pengampunan (amnesty fee) yang harus dibayar.

**Kapitalisme** adalah suatu sistem ekonomi di mana sebagian besar barang-barang kapital dimiliki oleh swasta atau perorangan yang digunakan untuk mencari laba bagi pemiliknya.

**Keadilan distribusi** yaitu keadilan dalam distribusi wewenang dan/ atau kekuasaan dalam masyarakat, di mana wewenang dan kekuasaan dengan sendirinya menyangkut hak dan kewajiban.

**Keadilan formalis (legalis)** yaitu keadilan yang merupakan kewajiban warga untuk tunduk pada peraturan tertulis ataupun tak tertulis yang dibuat atau dibenarkan oleh pemerintah.

**Keadilan kreativitas** yaitu keadilan yang memberikan kepada masing-masing agar mempunyai kebebasan untuk berinisiatif atau menciptakan sesuatu, misalnya dalam bidang ekonomi, teknik, dan lain-lain.

**Keadilan kumulatif** yaitu keadilan dalam hubungan antara prestasi dan kontra-prestasi, antara cost dan benefit dan lain-lain dalam lapangan hukum perdata terutama mengenai hak-hak kebendaan.

**Keadilan materialis (egalitas)** yaitu keadilan yang memperhatikan setiap warga negara atau setiap pribadi sebagai suatu kenyataan yang berbeda-beda baik dalam ekonomi, fisik maupun kemampuan lain. Meskipun secara formal setiap orang diakui sama, mempunyai kewajiban dan hak-hak yang sama, tetapi dalam kenyataannya kemampuan tiap-tiap orang adalah berbeda dalam pelaksanaannya.

**Keadilan pembalasan (yang terkenal dengan hukum karma)** yaitu hukum pembalasan, hukum keseimbangan yang terletak di dalam falsafah hukum alam.

**Keadilan protektif** yaitu keadilan yang memberikan perlindungan (pengayoman) kepada setiap orang atau warga negara sebagai pribadi yaitu sebagai subjek yang mempunyai hak-hak dan kewajiban.

**Kebijakan keuangan internasional** adalah tindakan kebijaksanaan pemerintah di bidang keuangan yang berkaitan dengan hubungan internasional.

**Kebijaksanaan ekonomi** adalah ilmu pengetahuan ekonomi yang mempelajari berbagai kemungkinan untuk mencapai tujuan ekonomi; misalnya peningkatan pendapatan nasional.

**Kebijaksanaan moneter** adalah kebijaksanaan yang dilakukan pemerintah di bidang keuangan yang berkenaan dengan jumlah uang yang beredar di dalam masyarakat

**Kriteria akuntabilitas**, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan hubungan penyelenggara urusan dan dampak yang ditimbulkan.

**Kriteria efisiensi**, yaitu pendekatan urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personel, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan urusan tersebut.

**Kriteria eksternalitas**, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dan penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.

**Laporan operasional** menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang menambah ekuitas dan penggunaannya yang dikelola oleh pemerintah pusat/ daerah untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan.

**Laporan perubahan ekuitas** menyajikan informasi kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.”

**Laporan perubahan saldo anggaran lebih** menyajikan informasi kenaikan atau penurunan Saldo Anggaran Lebih tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.”

**Liquidated expenditure** adalah pengeluaran sebagaimana yang sudah diajukan dan disetujui oleh parlemen.

**Negara** adalah suatu istilah dalam ilmu hukum, baik hukum privat maupun hukum publik.

**Negative price policy** adalah kebijaksanaan pemerintah untuk mengusahakan agar harga komoditas pertanian tetap rendah, yang mungkin berakibat menurunkan jumlah produksi.

**Neraca menggambarkan posisi keuangan** suatu entitas pelaporan mengenai asset baik lancar maupun tidak lancar, kewajiban jangka pendek maupun kewajiban jangka panjang, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu.

**Nonrival consumption**, artinya adalah sejumlah orang dapat mengkonsumsikan secara simultan akan barang tersebut, atau dapat dikatakan pada tingkat produksi tertentu konsumsi yang dilakukan terhadap barang tersebut tidak akan mengurangi jumlah yang tersedia bagi orang lain.

**Obligatory expenditure atau pengeluaran wajib** adalah pengeluaran yang bersifat wajib harus dilakukan agar efektivitas pelaksanaan pemerintah dapat terselenggara sebaik-baiknya.

**Optional expenditure atau pengeluaran optional** adalah jenis pengeluaran bilamana keadaan memerlukan dapat atau tidak dilaksanakan.

**Pajak** adalah iuran masyarakat kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan (undang-

undang) umum, dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung tugas Negara untuk menyelenggarakan Pemerintahan.

**Pembiayaan daerah** adalah semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus serta penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

**Penerimaan negara;** membahas tentang beberapa sumber dari mana negara memperoleh pendapatan/dana untuk membiayai pengeluaran Negara.

**Pengeluaran Negara** membahas mekanisme pengeluaran Negara melalui mana pemerintah mengembangkan jalannya keuangan dalam perekonomian yang sesuai dengan pola permintaan dan penawaran. Dalam melaksanakan fungsinya negara tidak hanya menggunakan uang, tetapi juga meliputi sumber daya ekonomi lainnya, termasuk penggunaan sumber daya manusia, alam, peralatan, modal, serta barang-barang jasa lainnya.

**Pengeluaran yang “self-liquidating” sebagian atau seluruhnya,** adalah pengeluaran pemerintah mendapatkan pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima jasa-jasa/barang-barang yang bersangkutan.

**Pengeluaran yang reproduktif,** adalah mewujudkan keuntungan-keuntungan ekonomis bagi masyarakat, yang dengan naiknya tingkatan penghasilan dan sasaran pajak yang lain akhirnya akan menaikkan penerimaan pemerintah.

**Pengeluaran yang secara langsung tidak produktif** dan merupakan pemborosan misalnya untuk pembiayaan pertahanan/perang meskipun pada saat pengeluaran terjadi penghasilan perorangan yang menerimanya akan naik.

**Pengeluaran yang tidak “self-liquidating” maupun yang tidak reproduktif,** yaitu pengeluaran yang langsung menambah kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat misalnya untuk bidang-bidang rekreasi, pendirian monument, obyek-obyek tourisme dan sebagainya.

**Pinjaman dalam negeri** adalah pinjaman yang berasal dari orang-orang atau lembaga-lembaga negara sendiri atau dalam lingkungan negara itu sendiri.

**Pinjaman luar negeri** adalah pinjaman yang berasal dari orang-orang atau lembaga negara lain.

**Positive price policy** adalah kebijaksanaan harga tinggi yang ditetapkan pemerintah yang dapat berakibat mendorong peningkatan produksi.

**Prosecution amnesty.** Pengampunan yang memberikan penghapusan tindak pidana bagi Wajib Pajak yang melanggar undang-undang, sanksi dihapuskan dengan membayarkan sejumlah kompensasi.

**Proyek non-selfliquidating,** yaitu proyek baik ongkos pendirian maupun ongkos eksploitasi dan pemeliharaan tetap menjadi beban anggaran belanja pemerintah.

- Proyek semi-selfliquidating**, adalah proyek yang ongkos pembangunannya dibiayai anggaran belanja pemerintah, akan tetapi sebagian ongkos eksploitasi pemeliharannya harus dibiayai oleh proyek bersangkutan.
- Proyek yang bersifat selfliquidating**, yaitu proyek yang pendirian atau pembangunannya dibiayai oleh pemerintah, akan tetapi sesudah berdiri hendaknya proyek yang bersangkutan dapat membiayai dirinya sendiri (seifliquidating) atau melancarkan dirinya sendiri.
- Pusat biaya (expense center)** adalah pusat pertanggungjawaban yang prestasi manajernya dinilai berdasarkan biaya yang telah dikeluarkan.
- Pusat investasi (investment center)** merupakan pusat pertanggungjawaban dimana prestasi manajernya dinilai berdasarkan manfaat yang dihasilkan terkait dengan investasi yang ditanamkan pada pusat pertanggungjawaban yang dipimpinnya.
- Pusat laba (profit center)** yaitu pusat pertanggungjawaban yang membandingkan input (expense) dengan output (revenue) dalam satuan moneter.
- Pusat pendapatan (revenue center)** yaitu pusat pertanggungjawaban di mana prestasi manajernya dinilai berdasarkan pendapatan yang dihasilkan oleh pusat pertanggungjawaban yang dipimpinnya, contohnya dinas pendapatan daerah.
- Real expenditure atau pengeluaran nyata** adalah pengeluaran untuk membeli barang dan atau jasa seperti pembangunan gedung, pembelian kertas, pembayaran gaji dan upah, dan lain-lain.
- Record-keeping Amnesty**. Memberikan penghapusan sanksi untuk kegagalan dalam memelihara dokumen perpajakan di masa lalu, pengampunan diberikan jika Wajib Pajak untuk selanjutnya dapat memelihara dokumen perpajakannya.
- Revision amnesty**. Ini merupakan suatu kesempatan untuk memperbaiki SPT di masa lalu tanpa dikenakan sanksi atau diberikan pengurangan sanksi.
- Runs** adalah suatu kondisi di mana nasabah-nasabah yang menyimpan uangnya di suatu bank mulai tidak yakin akan kemampuan bank tersebut dalam membayar kewajibannya secara penuh sehingga mereka menarik uangnya.
- Social wants** adalah kebutuhan akan barang yang bersifat sebagai barang publik dan pemanfaatannya tidak dapat mengeluarkan seseorang yang tidak bersedia membiayainya digunakan untuk memenuhi kebutuhan.
- Sosialisme atau masyarakat sosialis** adalah suatu masyarakat di mana persoalan-persoalan ekonomi masyarakat menjadi urusan pemerintah atau negara.
- Stabilisasi dan pertumbuhan membahas** mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi pemerintah dalam suatu saat dan situasi tertentu.
- Tarif ad valorem**, yaitu tarif yang perhitungannya berdasarkan persentase nilai barang yang kena tarif.
- Tarif** adalah suatu pembebanan pajak terhadap barang-barang yang melewati batas negara.

- Tarif kombinasi**, yaitu tarifi yang perhitungannya berdasarkan kombinasi persentase nilai barang dan ukuran fisik barang.
- Tarif spesifik**, yaitu tarif yang perhitungannya atas dasar ukuran fisik barang (volume dan atau berat barang).
- Tax amnesty atau pengampunan pajak** adalah kebijakan pemerintah di bidang perpajakan yang memberikan penghapusan pajak yang seharusnya terutang dengan membayar tebusan dalam jumlah tertentu yang bertujuan untuk memberikan tambahan penerimaan pajak dan kesempatan bagi Wajib Pajak yang tidak patuh menjadi Wajib Pajak patuh.
- Transfer expenditure** adalah pengeluaran yang tidak ada kaitannya dengan mendapatkan barang dan atau jasa, jadi tidak ada direct quid pro quo.
- Tugas analistis**, yaitu tugas untuk menganalisis gejala ekonomi yang timbul di masyarakat akibat kebijakan pemerintah dibidang ekonomi.
- Tugas historis deskriptif**, yaitu tugas untuk mempelajari keadaan yang berlainan dari rumah tangga negara di beberapa tempat (deskriptif) dan pada beberapa waktu yang lalu (historis) dengan cara melakukan best practices ataupun benchmarking terhadap pengelolaan keuangan Negara di tempat lain dengan tujuan kita dapat mengembangkan ilmu keuangan Negara yang lebih baik (besondere finanzwissenschaft).
- Tugas normatif**, yaitu tugas yang mempelajari bagaimana pemerintah dapat mengambil kebijakan dan tindakan dibidang ekonomi dengan sebaik-baiknya, sehingga tercipta optimalisasi, efisiensi dan dampak kebijakan yang positif bagi Negara dan masyarakat.
- Unconsolidated expendieure** adalah pengeluaran yang harus mendapatkan persetujuan parlemen terlebih dahulu.
- Utang dan jaminan (reproductive debt)** adalah utang yang seluruhnya dengan kekayaan negara atas dasar nilai yang sama besarnya.
- Utang luar negeri** merupakan salah satu sumber yang dapat digunakan untuk membiayai pebangunan, terutama bagi negara-negara sedang berkembang.
- utang tanpa jaminan (dead weight debt)** adalah utang tanpa jaminan kekayaan Negara.
- Valuta asing** adalah mata uang luar negeri. Mata uang ini dapat diperjual belikan atau dipertukarkan dengan kurs yang dapat berubah-ubah.
- Wens Begroting** adalah satu anggaran angan-angan saja atau anggaran harapan saja yang biasanya tidak bisa disetujui oleh menteri keuangan.



# INDEKS

## A

Administrasi negara 4  
 Aggregate demand 8, 18, 146  
 Amnesty fee 81  
 Analisis Oportunitas Marginal (AOM) 301  
 Anggaran Belanja Seimbang (Balanced Budget) 160  
 Anggaran belanja seimbang (balanced budget approach) 52  
 Anggaran Kinerja 248  
 Anggaran Negara 66, 75, 172  
 Anglo-Saxon 49, 108  
 Asas fungsionalita 114  
 Asas Kerakyatan. 118  
 Asas kerakyatan (demokrasi) 114  
 Asas keseimbangan 115  
 Asas moralita 114  
 Asas nasionalita 114, 115  
 Asas perkembangan 115  
 Asas rasionalita 114  
 Asas Rationalita. 119  
 ASEAN (Association of South East Asian Nations) 105  
 Aspek normatif 19

## B

Backward effect 240  
 Badan Pemeriksa Keuangan 1  
 Badan Pemeriksa Keuangan (BEPEKA). 173  
 Balanced budget approach 43, 52  
 Bankier functie 91  
 Bank runs 332, 341, 342, 344, 345, 346, 348, 349, 350,  
 Bank Sentral 42, 48, 50, 60, 61, 70, 130, 145, 307, 308,  
 309, 310, 311, 312, 313, 314, 327, 330, 331,  
 333, 334, 336, 338, 339  
 Bantuan keuangan 267  
 Bantuan sosial 267

Barang kolektif 11  
 Barang publik. 10  
 Barang Publik 9, 16  
 Bea Masuk 75  
 Bea Materai 75  
 Belanja Daerah 208, 234, 252, 260, 263, 273, 276, 288  
 Belanja hibah 266  
 Belanja Modal 269, 281  
 Belanja pegawai 110, 265, 268, 295  
 Biaya marginal (MC) 13  
 Biaya Privat 11  
 biaya rata-ratanya (average cost) 13  
 Biaya Sosial, 11  
 Budget Cycle 183  
 built in flexibility 45, 54

## C

Cadangan Kedua (Secondary Reserve) 322  
 Capital equipment 87  
 Capital expenditure. 108  
 Cash expenditure. 109  
 Cash ratio 60  
 Cash transfer 36  
 Collective Goods 7  
 Commercial Loan Theory 314  
 Concentration effect 100, 101  
 Consolidated expenditure 109, 110  
 Contractionary 41  
 Cukai 75, 192  
 Cultural development, 170  
 Curren account 108

## D

Dampak inspeksi (inspection effect) 26

Dampak konsentrasi (concentration effect). 26  
 Dampak penggantian (displacement effect) 26  
 Dana alokasi khusus (DAK) 219  
 Dana alokasi umum (DAU) 218  
 Dana Bagi Hasil 216  
 Dana Perimbangan 205, 216  
 Dead weight debt 58, 143  
 Debitur 58  
 Debt policy 49  
 Decision maker 20  
 Deconcentration effect. 101  
 Decreasing cost activities 13  
 Deflasi 14  
 Deflationary gap 15  
 Dewan Pertimbangan Agung (DPA). 91  
 Dewan Perwakilan Rakyat, 1  
 Displacement effect 26, 100, 101, 102  
 Distribution Branch 88  
 Ditjen Pajak 82, 83

## E

Easy money policy 48, 61, 70  
 Economic service, 170  
 Economics resources 23  
 Efek sosial-ekonomis 88  
 Efisiensi ekonomis (Economic efficiency), 28  
 Exclusion principle 10, 114  
 Exhaustive 25, 95, 110  
 Exhaustive expenditure 25, 95  
 Exhaustive expenditure 109  
 Expansionary 41  
 Expense of Defence 92  
 Expense of justice 93  
 Expense of public works 93  
 External benefit 17  
 External cost 17  
 External Debt 138  
 External diseconomies 12  
 External economies 12, 143

## F

Faktor Penambah (CAMEL Reward System) 328  
 Faktor Pengurang (Compliance/Violation Penalty) 328  
 Filling Amnesty. 81  
 Fiskale politiek 49, 50

Fiscal policy 49, 50, 51, 155  
 Fiscal Policy 49, 50  
 Forward effect 240  
 Free entry 88  
 Full employment 15, 18, 46, 55, 124, 125, 126, 127, 149

## G

Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara 111  
 Goal congruence 249  
 Government expenditure. 106, 114  
 Grand Related Expenditure Assessment (GREAA) 258  
 Growing public expenditures 96

## H

Hak Amandemen. 187  
 Hak Angket; 187  
 Hak Budget 183, 187, 200  
 Hak Interplasi. 187  
 Hak Mosi; 187  
 Harmony of interest 92  
 Hukum Wagner 25, 96, 97, 98  
 Hyper inflation 141

## I

Idle balances 48, 71  
 Ilmu hukum 2  
 Ilmu keuangan negara 3  
 Ilmu Keuangan Negara v, 3, 90, 96, 97, 111  
 Ilmu politik 2  
 Implicit guarantee) 343  
 Indifference curve 33  
 Inflasi 14, 46, 56, 130, 141  
 Inspection effect 26, 100, 101  
 Internal Debt 138  
 Investigation amnesty. 81

## K

Keadilan 21, 22, 28, 78, 121, 123, 225, 274  
 Keadilan distribusi 21  
 Keadilan (equity), 28  
 Keadilan formalis 22  
 Keadilan kreativitas 21  
 Keadilan kumulatif 21  
 Keadilan materialis 22

## Indeks

- Keadilan pembalasan 21  
 Keadilan protektif 21  
 Keadilan sosial 5  
 Kebapakan (Paternalisme), 28  
 Kebebasan perorangan. 28  
 Kebijaksanaan ekonomi 19, 22  
 Kebijaksanaan fiskal. 20  
 Kebijaksanaan fiskal (fiscal policy) 51  
 Kebijaksanaan moneter 20, 50  
 Kebijaksanaan Pasar Terbuka (open market policy) 60  
 Kebijaksanaan pendidikan 20  
 Kebijaksanaan perburuhan 20  
 Kebijaksanaan perdagangan 20  
 Kebijaksanaan perindustrian 20  
 Kebijaksanaan pertanian 20  
 Kebijaksanaan uang ketat (tight money policy) 61  
 Kebijaksanaan utang 49, 52  
 Kekuasaan Eksekutif 91  
 Kekuasaan Inspektif 91  
 Kekuasaan Judikatif 91  
 Kekuasaan Konsultatif 91  
 Kekuasaan Legislatif 91  
 Kemanfaatan 78  
 Kepastian hukum, 78  
 Kepentingan nasional, 78  
 Keputusan direktur, 194  
 Keputusan dirjen, 194  
 Keputusan menteri, 194  
 Keputusan presiden, 194  
 Konsumsi berlebihan (overconsumption). 36  
 Konsumsi menjadi terlalu rendah (under consumption). 34, 37  
 Konsumsi menjadi terlalu tinggi (over consumption). 34  
 Kreditur 58  
 Kriteria akuntabilitas, 246  
 Kriteria efisiensi, 246  
 Kriteria eksternalitas 246  
 Kultur und wohlfetzweck 90  
 Kuota 58, 59  
 Kuota ekspor 59  
 Kuota impor. 59  
 Kurva penawaran agregat 8  
 Kurva Phillips 47  
 L  
 laundering amnesty 81  
 Lender of Last Resort (LOLR) 330  
 Letter of Intent (LOI) 312  
 Line item budget 213  
 Liquidated expenditure 109, 110  
 Low level equilibrium trap 134, 135  
 Lumpiness (kekakuan) 88  
 Lump-sum 107, 108, 156, 157, 159, 160, 165
- ## M
- major social disturbances 100  
 managed budget 43, 45, 52, 54  
 market price 344  
 Mazhab klasik 89  
 Menurunkan deking 42, 50  
 Money laundry 80  
 Monopoli 13
- ## N
- Necessary Function of Government 89  
 Negara 1, 2, 3, 4, 6, 7, 27, 74, 75, 77, 79, 85, 90, 96, 97, 99, 110, 111, 115, 119, 124, 133, 143, 144, 145,  
 Negative price policy 62  
 Net liquidity position 322  
 New public management 213  
 Non-exclusion 16  
 Non performing loans (npl) 341  
 Nonrival consumption 16  
 Nonrival cost 17  
 Non-rivalry (tidak bersaing). 8
- ## O
- objective 19  
 Obligatory expenditure 109  
 omnipoten 94  
 onvoorziene uitgaven 108  
 Optional Function of Government, 89  
 Ordonator 189, 190  
 Organization of Economic Cooperation and Development) 105  
 Otorisator 189, 190
- ## P
- Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) 216  
 Pajak Penghasilan 75, 80, 217, 282

Pajak Penjualan atas Barang Mewah 75  
 Pajak Pertambahan Nilai 75  
 Pareto Optimal 29  
 Pekerjaan umum 5  
 Pembiayaan Daerah 270, 284  
 Pembiayaan fungsional (functional expenditure) 52  
 Pembiayaan fungsional (functional finance) 43  
 Pendapatan Asli Daerah (PAD) 215  
 Penerimaan marginal (MR) 13  
 Penerimaan negara; 4  
 Penerimaan pajak 130  
 Pengadaan software 280, 281  
 Pengampunan Pajak 73, 76, 78, 79, 81, 82  
 Pengelolaan anggaran (the managed budget approach)  
     52  
 Pengeluaran negara; 4  
 Pengeluaran yang reproduktif, 39  
 Penghasilan nasional bruto 25, 95  
 Penghasilan nasional bruto (GNP) 25, 95  
 Perang Dunia II 42, 51  
 Perekonomian Tertutup 155  
 Perencanaan Daerah 236, 245  
 Perserikatan Bangsa-Bangsa 105  
 Policy makers 167, 168  
 Positive price policy 62  
 Price elasticity of demand 136  
 Price mechanism. 125  
 Primary Reserve 320  
 Prinsip ekonomi (economy) 133  
 Prinsip kecocokan 133  
 Prinsip kesamaan 132  
 Prinsip kesatuan (certainty) 132  
 Private goods 8  
 Produk domestik bruto (PDB) 80, 239  
 Prosecution amnesty 81  
 Proteus intelektual, 95  
 Proyek-poyek pendidikan. 113  
 Proyek-proyek ekonomi dan sosial. 113  
 Proyek-proyek pertahanan 113  
 Public goods 7, 17, 169  
 Pusat biaya 250  
 Pusat investasi 251  
 Pusat laba 250  
 Pusat Pendapatan 250

## R

Rate of return 138, 170  
 Rechts und macht-weak 90  
 Record-keeping amnesty. 81  
 Regulatory 132  
 Repatriasi 77, 78, 82, 83  
 Reproductive debt 58, 143  
 Reserve requirement 50  
 Reserve requirement 42, 48, 70  
 Reserve requirement 60  
 Retribusi 130, 215  
 Revision amnesty. 81

## S

Sanksi administrasi perpajakan 76  
 Saving 126  
 Secondary Reserve 320, 322  
 Selfliquidating 113, 114  
 Self-liquidating 39, 40  
 Sertifikat bank Indonesia (SBI), 273  
 Seve canons 115  
 Siklus anggaran (budget cycle), 188  
 Sistem sosialisme 6  
 Sistem Sosialisme 94  
 Sky-rocketing inflation 141  
 Social service 91  
 Social wants. 11  
 Social welfare 91  
 Soft administration 172  
 Soft state 172  
 Stabiisasi anggaran otomatis (the stabilizing budget) 52  
 Stabilisasi dan pertumbuhan; 4  
 Stabilitas Harga 46, 55, 56  
 Stabilization Branch 89  
 Subconsciousness 21  
 Subsidi innatura 31, 34, 38  
 Subsidi innatura (in kind subsidy), 34  
 Supreme Audit Institution. 197  
 Surat pemberitahuan tahunan (SPT) 80  
 Surat perbendaharaan negara (SPN). 273  
 Systems approach. 115

## T

Tarif ad valorem, 59

## Indeks

- Tarif kombinasi, 59  
 Tarif spesifik 59  
 TAX AMNESTY vi, 73, 76, 83  
 Tekanan inflatoir 61, 62  
 Teori kebijaksanaan fiskal 51  
 Teori Umum tentang Kesempatan Kerja, Bunga, dan  
 Uang 51  
 Teori Wagner 99  
 Termc of trade 136  
 Tight money policy 14, 48, 61, 70  
 Transaksi Kliring - One Day Settlement 325  
 Trilogi pembangunan 89  
 Tugas analistis 2  
 Tugas historis deskriptif, 2  
 Tugas normatif, 2
- U**
- Uang Tebusan 76, 82  
 Underground economy. 80  
 Unintended investment 15  
 Urbanisasi 26  
 Urusan pusat 245  
 Utang dan jaminan (reproductive debt) 58
- Utang tanpa jaminan (dead weight debt) 58  
 Utility 147
- V**
- Value for money 213, 222, 229  
 Vicious circle 135  
 Vraagrecht 187
- W**
- Wajib Pajak. 78  
 Welfare function 91, 118  
 Wens Begroting 178, 179  
 Win-win solutioin 77

