

### BAB 3

## ANATOMI KEBIJAKAN FISKAL DI INDONESIA

Untuk mengetahui anatomi atau struktur kebijakan fiskal setiap tahun, salah satu pendekatan yang dapat digunakan adalah dengan mencermati perkembangan besaran-besaran APBN dari waktu ke waktu. Perkembangan besaran-besaran APBN Indonesia dipengaruhi oleh beberapa faktor, yang dapat dikelompokkan ke dalam faktor-faktor yang bersifat internal dan eksternal. Faktor internal meliputi, antara lain: *pertama*, arah dan strategi kebijakan keuangan negara untuk mewujudkan berbagai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya maupun untuk mencapai sasaran-sasaran yang ditetapkan dalam perencanaan jangka menengah (RPJM) dan jangka panjang (RPJP). *Kedua*, kapasitas dan struktur penerimaan negara. *Ketiga*, struktur dan komposisi belanja negara serta kemampuan dalam pengendalian dan pengelolaannya. *Keempat*, kemampuan dalam penggalian dan pencarian sumber-sumber pembiayaan anggaran. *Kelima*, perkembangan kondisi ekonomi nasional dan faktor-faktor non-ekonomi. Sementara itu, faktor eksternal yang turut mempengaruhi perkembangan APBN di antaranya meliputi kondisi ekonomi global, terutama nilai tukar antar mata uang kuat dunia, harga dan permintaan minyak mentah di pasar internasional, serta suku bunga internasional.

Bagian ini dimaksudkan untuk membahas struktur APBN Indonesia, yang didasarkan pada kondisi riil dari kinerja APBN dalam periode 2000 – 2009. Pembahasan lebih ditekankan pada beberapa aspek penting yang lazim digunakan sebagai tolok ukur untuk melihat potret dan menilai kinerja operasi keuangan pemerintah, yang didasarkan pada konsep statistik keuangan pemerintah (*government finance statistic*, GFS). Konsep ini telah diadopsi oleh pemerintah sejak tahun 2000 dalam penyusunan format APBN sebagai bagian dari upaya pembaharuan dan penyesuaian kebijakan fiskal (*fiscal adjustment and reform program*).

Penggunaan format baru dalam penganggaran operasi fiskal oleh pemerintah didasarkan pada pertimbangan bahwa konsep ini memiliki beberapa

keunggulan, yaitu : *Pertama*, lebih menjamin transparansi dalam penyusunan, pelaksanaan, dan perhitungan anggaran negara, serta sekaligus mempermudah pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan dan perhitungan anggaran negara. *Kedua*, memudahkan dalam melakukan analisis terhadap strategi kebijakan fiskal yang diterapkan pemerintah, beserta cara pembiayaannya. *Ketiga*, membantu mempermudah dilakukannya analisis komparasi antara perkembangan operasi fiskal pemerintah Indonesia dengan operasi fiskal negara-negara lain, terutama yang berkaitan dengan berbagai rasio APBN, seperti rasio keseimbangan anggaran terhadap PDB (*overall balance deficit/surplus to GDP ratio*), rasio keseimbangan primer terhadap PDB (*primary balance to GDP ratio*), serta rasio penerimaan pajak terhadap PDB (*tax ratio*). *Keempat*, mempermudah dilakukannya analisis, pemantauan, dan pengendalian dalam pelaksanaan dan pengelolaan APBN. Dengan menggunakan konsep-konsep tersebut, dalam bagian ini dibahas orientasi kebijakan fiskal dan faktor-faktor yang melatarbelakanginya, terutama strategi dan arah kebijakan fiskal. Selain itu juga dibahas kinerja pendapatan dan belanja negara berikut faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangannya.

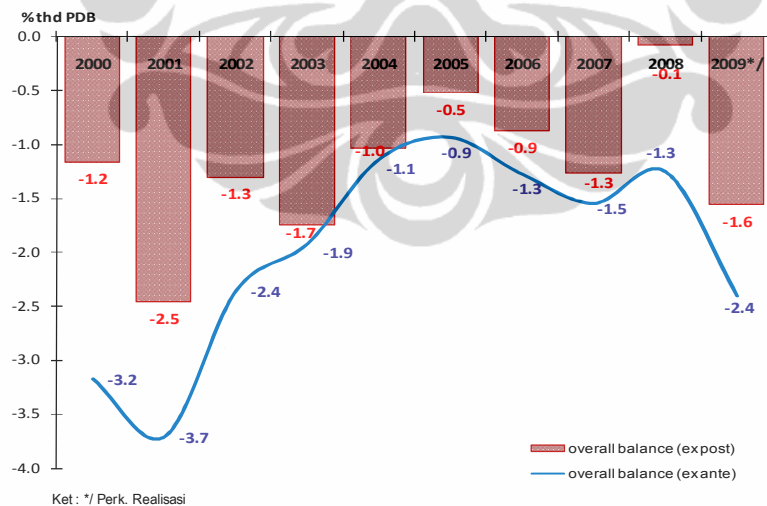
### **3.1. Orientasi Kebijakan Fiskal**

Setelah krisis multi-dimensi 1997, kebijakan fiskal yang ditempuh oleh pemerintah diarahkan pada dua sasaran utama, yaitu untuk mendukung konsolidasi fiskal guna mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*) dan untuk menciptakan ruang gerak fiskal (*fiscal space*)<sup>1</sup> yang memadai guna memperkuat stimulus fiskal. sehingga mampu menggerakkan perekonomian domestik. Kedua sasaran tersebut masih tetap menjadi prioritas kebijakan dalam tahun-tahun selanjutnya. Dalam periode 2000 – 2009, upaya pencapaian sasaran kebijakan fiskal tersebut dibagi menjadi fase konsolidasi (penyehatan) APBN dalam periode 2000 – 2005 dan fase stimulus fiskal dalam periode 2006 – 2009.

---

<sup>1</sup> Heller (2005) mendefinisikan *fiscal space* sebagai ketersediaan ruang yang cukup pada anggaran pemerintah untuk menyediakan sumber daya tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan tanpa mengancam kesinambungan posisi keuangan pemerintah.

Secara operasional, konsolidasi fiskal (penyehatan APBN) diupayakan melalui pengendalian defisit anggaran dengan langkah-langkah sebagai berikut. *Pertama*, peningkatan pendapatan negara yang dititikberatkan pada peningkatan penerimaan perpajakan dan optimalisasi penerimaan negara bukan pajak (PNBP). *Kedua*, pengendalian dan penajaman prioritas alokasi belanja negara dengan tetap menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar dan alokasi belanja minimum. *Ketiga*, pengelolaan utang negara yang sehat dalam rangka menutupi kesenjangan pembiayaan anggaran yang dihadapi pemerintah. *Keempat*, perbaikan struktur penerimaan dan alokasi belanja negara, dengan memperbesar peranan sektor pajak nonmigas, dan pengalihan subsidi secara bertahap kepada bahan-bahan kebutuhan pokok bagi masyarakat yang kurang mampu agar lebih tepat sasaran. *Kelima* pengelolaan keuangan negara yang lebih efektif, efisien, dan berkesinambungan, yang dilakukan antara lain melalui perbaikan manajemen pengeluaran negara. Sementara itu, penguatan stimulus fiskal terutama diupayakan melalui optimalisasi belanja negara untuk sarana dan prasarana pembangunan, alokasi belanja negara untuk kegiatan-kegiatan dan sektor-sektor yang mampu menggerakkan perekonomian, serta pemberian insentif fiskal (perpajakan).



Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

**Grafik 3.1. Rasio Keseimbangan Umum (*overall balance*) terhadap Produk Domestik Bruto (*en ante* dan *ex post*), 2000 – 2009**

Berbagai langkah konsolidasi fiskal yang dilakukan dalam periode 2000 – 2005 secara umum menunjukkan hasil yang cukup baik. Hal ini ditunjukkan oleh rasio defisit APBN terhadap PDB yang cenderung menurun (lihat **Grafik 3.1**). Walaupun sebelumnya pemerintah menargetkan (*ex ante*) rasio defisit yang cukup tinggi, namun dalam realisasinya (*ex post*) rasio defisit terlihat lebih rendah. Target defisit yang relatif tinggi dalam periode tersebut ditetapkan oleh pemerintah pada tahun 2000 (sekitar 3,2 persen dari PDB) dan 2001 (sekitar 3,7 persen dari PDB). Kebijakan APBN (fiskal) yang lebih ekspansif ini diperlukan dalam upaya membawa perekonomian nasional menuju pemulihan pasca krisis. Meskipun dalam realisasinya hanya mencapai masing-masing sekitar 1,2 persen dari PDB (2000) dan sekitar 2,5 persen dari PDB (2001). Faktor yang paling menonjol yang menjadi penentu rendahnya defisit APBN pada waktu itu adalah langkah-langkah penyesuaian fiskal (*fiscal adjustment*) yang ditempuh pemerintah. Sedikitnya ada tiga faktor utama yang mendorong dilakukannya langkah-langkah penyesuaian pada tahun 2001, yaitu : *pertama*, lingkungan makroekonomi yang memburuk, terutama nilai tukar rupiah dan suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI); *kedua*, tidak terlaksananya atau tidak optimalnya beberapa kebijakan fiskal yang direncanakan seperti pengenaan pajak pertambahan nilai (PPN) terhadap beberapa komoditas strategis dan kenaikan harga seluruh produk BBM; dan *ketiga*, adanya pembatalan sebagian rencana pencairan pinjaman program sebagai pendukung pembiayaan pembangunan.

Dalam tahun 2002, langkah konsolidasi fiskal tetap diupayakan dengan menargetkan penurunan defisit hingga menjadi 2,4 persen dari PDB dibandingkan defisit tahun 2001. Langkah-langkah yang ditempuh antara lain melalui penurunan subsidi yang cukup signifikan, *reprofiling* sebagian utang dalam negeri dan *rescheduling* utang luar negeri pemerintah. Dalam realisasinya defisit bisa ditekan hingga mencapai 1,3 persen dari PDB, walaupun tekanan yang dihadapi cukup berat, terutama yang berkaitan dengan proses penyesuaian fiskal untuk mengantisipasi perkembangan aktual pada besaran-besaran ekonomi makro terutama suku bunga domestik dan tingkat penyerapan utang luar negeri yang tidak sesuai dengan asumsi semula. Sementara itu, langkah konsolidasi fiskal dalam tahun 2003 diupayakan dengan mengendalikan defisit anggaran melalui

peningkatan penerimaan pajak secara progresif, penghematan anggaran belanja negara terutama subsidi, dan pengurangan utang secara bertahap. Dengan langkah-langkah tersebut, realisasi defisit APBN mencapai 1,7 persen dari PDB, lebih rendah dari yang ditargetkan sekitar 1,9 persen dari PDB namun masih lebih tinggi dibandingkan defisit tahun 2002.

Langkah konsolidasi fiskal yang dilakukan dalam tahun 2004 merupakan bagian dari program konsolidasi fiskal jangka menengah yang tertuang dalam Paket Kebijakan Ekonomi Pasca IMF, yang menargetkan penurunan defisit APBN secara bertahap sehingga mencapai posisi anggaran berimbang pada periode 2005-2006. Sesuai dengan arahan dalam paket tersebut, defisit diupayakan dicapai melalui beberapa langkah, yaitu: reformasi dan modernisasi sistem pajak nasional untuk menciptakan sumber penerimaan yang terpercaya, peningkatan efisiensi pengeluaran pemerintah, pengembangan sistem pengelolaan utang yang efektif dan penurunan rasio stok utang pemerintah terhadap PDB ke tingkat yang aman. Walaupun dihadapkan pada tekanan yang kuat untuk meningkatkan belanja negara sebagai dampak dari tingginya harga minyak dunia, Pemerintah tetap konsisten melanjutkan proses konsolidasi fiskal sehingga defisit keuangan Pemerintah berhasil ditekan menjadi 1,0 persen dari PDB lebih rendah dibandingkan tahun lalu.

Upaya penyehatan APBN ini terus berlanjut sampai tahun 2005, walaupun pada waktu itu muncul berbagai tekanan sejak awal tahun. Tekanan tersebut terjadi menyusul adanya bencana Tsunami di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Kepulauan Nias pada akhir tahun 2004, depresiasi rupiah yang cukup signifikan, serta kenaikan harga minyak mentah dunia yang sempat mencapai \$69,8/barel, jauh melebihi asumsi harga minyak mentah Indonesia yang digunakan dalam APBN pada awal tahun sebesar \$24/barel. Perkembangan ini menyebabkan terancamnya kesinambungan fiskal karena besarnya kebutuhan dana untuk rehabilitasi NAD dan Nias serta subsidi BBM. Selain itu, kebijakan fiskal juga diarahkan untuk mengembalikan kepercayaan dan menciptakan kepastian kepada perekonomian nasional melalui langkah-langkah penyelamatan APBN 2005 baik di sisi pendapatan, belanja maupun pembiayaan. Di saat yang bersamaan, dalam masa transisi implementasi sistem penganggaran yang baru,

realisasi belanja Pemerintah belum berlangsung efektif<sup>2</sup>. Proses konsolidasi dan rendahnya realisasi belanja tersebut menyebabkan turunnya rasio defisit APBN terhadap PDB hingga mencapai 0,5 persen dari PDB, lebih rendah dari defisit tahun 2004 sekitar 1,0 persen dari PDB.

Langkah-langkah penyehatan (konsolidasi) fiskal yang ditempuh pemerintah selama periode 2000 – 2005 juga dibarengi dengan berbagai upaya memperkuat stimulus fiskal melalui kebijakan di sisi pendapatan dan belanja negara. Hal ini dapat dilihat pada tahun 2000 melalui penajaman prioritas alokasi anggaran pembangunan bagi program-program pemberdayaan masyarakat golongan ekonomi lemah. Demikian pula dalam tahun 2003, penguatan stimulus fiskal diupayakan melalui pengalokasian sejumlah dana dari subsidi ke pengeluaran pembangunan dan pemberian stimulus fiskal tambahan untuk mempercepat pemulihan ekonomi dan mengantisipasi dampak negatif tragedi Bali<sup>3</sup>.

Upaya pemberian stimulus ini semakin intens dilakukan oleh pemerintah dalam periode 2006 – 2009, namun tetap ditempuh secara hati-hati sehingga tidak mengganggu prospek kesinambungan fiskal. Artinya, pemerintah tetap melanjutkan langkah-langkah konsolidasi fiskal, terutama dalam belanja negara, yaitu melalui peningkatan efektivitas dan efisiensi belanja, sehingga memberikan ruang bagi Pemerintah meningkatkan anggaran untuk stimulus fiskal. Pemberian stimulus dalam tahun 2006 ditujukan untuk mendukung pemulihan ekonomi dan daya beli masyarakat pascakenaikan harga BBM Oktober 2005. Upaya ini dilakukan antara lain melalui peningkatan bantuan sosial, bantuan langsung tunai (BLT) dan subsidi listrik dalam jumlah besar. Di sisi lain, pemerintah juga

---

<sup>2</sup> Mulai tahun 2005 pemerintah menerapkan format baru pada anggaran keuangannya. Langkah ini, selain untuk menyesuaikan format anggaran negara dengan standar internasional, juga pada dasarnya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan belanja negara. Dalam format baru, belanja negara tetap dibedakan antara belanja pemerintah pusat dan belanja untuk daerah seperti pada format lama. Khusus untuk belanja pemerintah pusat, perubahan pada format baru adalah: (a) melaksanakan sistem penganggaran secara terpadu (*unified budget*) dengan menyatukan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan; serta (b) mereklasifikasi rincian belanja negara menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja.

<sup>3</sup> Stimulus fiskal antara lain diberikan dalam bentuk penundaan, penurunan dan pencabutan 45 jenis pajak (PPh, PPN dan PPnBM) dan kenaikan gaji/pensiun Pegawai Negeri Sipil rata-rata 10%. Selain itu, pemerintah juga mengalokasikan dana kompensasi sosial sebesar Rp4,4 triliun untuk Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi (PPD-PSE) antara lain dalam bentuk bantuan beras murah, pelayanan kesehatan, bantuan pendidikan, pembangunan sarana air bersih, dana bergulir untuk usaha kecil dan penanggulangan pengangguran.

menyediakan anggaran untuk rehabilitasi dan rekonstruksi DIY dan Jawa Tengah pascabencana gempa bumi. Berbagai langkah stimulus ini lebih lanjut berimplikasi pada peningkatan defisit hingga mencapai 0,9 persen dari PDB, lebih tinggi dari defisit tahun 2005.

Dalam tahun 2007 defisit APBN meningkat hingga mencapai 1,3 persen dari PDB. Secara implisit, peningkatan defisit ini mungkin disebabkan karena pemberian stimulus fiskal terbatas oleh pemerintah sesuai dengan kemampuan keuangan negara pada waktu itu. Namun secara eksplisit peningkatan defisit tersebut lebih disebabkan oleh beberapa faktor, sebagai berikut : *Pertama*, kenaikan harga minyak mentah di pasar internasional hingga mencapai rata-rata sekitar \$72,3 per barel, lebih tinggi dari target harga yang ditetapkan sebelumnya sebesar \$60/barel. Kenaikan harga minyak mentah tersebut meningkatkan jumlah subsidi cukup signifikan sehingga berpotensi meningkatkan defisit. *Kedua*, *lifting* minyak domestik yang terus menurun. Secara keseluruhan dalam tahun 2007 *lifting* minyak mencapai rata-rata 899.000 barel per hari, di bawah target yang ditetapkan sebesar 950.000 barel per hari. Kondisi tersebut mendorong turunnya penerimaan dari sektor migas.

Sementara itu, pemberian stimulus fiskal dalam tahun 2008 diwujudkan antara lain dalam bentuk: (1) pemberian insentif perpajakan; (2) optimalisasi belanja negara untuk sarana dan prasarana pembangunan; (3) alokasi belanja negara untuk meningkatkan daya beli masyarakat berpenghasilan rendah; dan (4) dukungan pemerintah kepada swasta dalam pembangunan infrastruktur (*public private partnerships-PPPs*). Selain itu, sebagai antisipasi terhadap gejolak eksternal akibat melambatnya pertumbuhan ekonomi dunia serta meningkatnya harga minyak mentah dan komoditas pangan, pemerintah mengambil 9 (sembilan) langkah kebijakan untuk mengamankan pelaksanaan APBN 2008, yang antara lain ditujukan untuk mendorong peningkatan penerimaan domestik terutama dari pajak. Dalam realisasinya, pada tahun 2008 penerimaan negara melebihi target, sehingga defisit tercatat sebesar 0,1 persen dari PDB, jauh lebih rendah dari target yang ditetapkan sebesar 2,1 persen dari PDB. Pencapaian defisit yang rendah tersebut serta realisasi pembiayaan yang tidak jauh dari targetnya menyebabkan

realisasi APBN 2008 menghasilkan sisa lebih pembiayaan (SILPA) hingga mendekati Rp48,4 triliun.

**Tabel 3.1. Stimulus Fiskal Tahun 2009**

Uraian	Rp triliun
<b>A. Penghematan Pembayaran Pajak</b>	<b>43.0</b>
1. Penurunan tarif PPh individual (dari 35% menjadi 30%) dan perluasan	13.5
2. Peningkatan minimum <i>threshold</i> (PTKP) menjadi Rp15.8 juta	11.0
3. Penurunan tarif PPh badan (dari 30% menjadi 28%) dan perusahaan masuk bursa ---> tarif 5% lebih rendah	18.5
<b>B. Subsidi Pajak-BM/DTP kepada Dunia Usaha/RTS</b>	<b>13.3</b>
1. PPN minyak goreng	0.8
2. PPN bahan bakar nabati (BBN)	0.2
3. Bea masuk bahan baku dan barang modal	2.5
4. PPN eksplorasi migas	2.5
5. PPh panas bumi	0.8
6. PPh pasal 21 ( <i>personal income tax</i> )	6.5
<b>C. Subsidi non pajak pada dunia usaha/lapangan kerja</b>	<b>17.0</b>
1. Penurunan harga solar Rp300/liter	2.8
2. Diskon tarif listrik untuk industri	1.4
3. Perluasan PNPM	0.6
4. Tambahan stimulus belanja	12.2
<b>Jumlah stimulus</b>	<b>73.3</b>

Sumber : Departemen Keuangan

Pemberian stimulus fiskal ini terus berlanjut hingga tahun 2009 dalam upaya mengurangi dampak buruk dari melambatnya laju perekonomian sebagai imbas dari krisis ekonomi global (*countercyclical*). Kebijakan yang dikemas dalam paket stimulus fiskal tersebut bertujuan untuk (a) mempertahankan dan meningkatkan daya beli masyarakat (*purchasing power*) agar laju pertumbuhan konsumsi rumah tangga pada tahun 2009 tetap terjaga di atas 5 persen, antara lain melalui subsidi untuk obat dan minyak goreng, bantuan tunai langsung untuk masyarakat miskin, meningkatkan subsidi (baik langsung maupun tidak langsung) pada sektor pendidikan dan kesehatan; (b) meningkatkan daya tahan dan daya



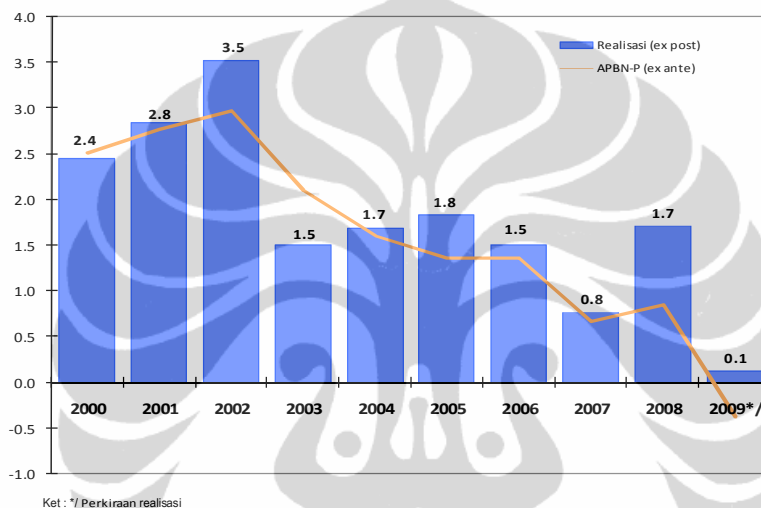
saing dunia usaha, khususnya *small business*, dari gejolak ekonomi global yang pada gilirannya mampu mencegah PHK massal; dan (c) memperluas kesempatan kerja sekaligus menyerap dampak PHK massal melalui kebijakan peningkatan pembangunan infrastruktur yang padat karya. Paket stimulus fiskal tahun 2009 juga diharapkan mampu menambah daya dorong terhadap aktivitas ekonomi domestik pada tahun 2010 dan meningkatkan ketersediaan infrastruktur dan kemampuan produksi nasional sehingga dapat menopang pencapaian pertumbuhan ekonomi pada tahun 2010 yang diperkirakan mencapai 5 persen.

Total stimulus fiskal yang diberikan dalam tahun 2009 adalah sebesar Rp73,3 triliun, terdiri dari stimulus bidang perpajakan sebesar Rp56,3 triliun dan stimulus bidang belanja sebesar Rp17,0 triliun. Stimulus bidang perpajakan diberikan dalam bentuk *tax cut/tax saving* dan pemberian fasilitas pajak ditanggung pemerintah (DTP) kepada sektor- sektor tertentu. Sementara stimulus bidang belanja adalah berupa penurunan harga solar, diskon tarif listrik, dan tambahan stimulus belanja (lihat **Tabel 3.1**). Paket stimulus ekonomi tersebut, dalam realisasinya berimplikasi pada defisit APBN yang melebar dari 0,1 persen PDB pada tahun 2008 menjadi 1,6 persen PDB, walaupun masih lebih rendah dibandingkan target yang ditetapkan sekitar 2,4 persen dari PDB.

### **3.2. Kestinambungan Fiskal (*Fiscal Sustainability*)**

Terdapat berbagai pengertian mengenai kestinambungan fiskal (*fiscal sustainability*). Namun secara umum definisi mengenai kestinambungan fiskal berkaitan dengan keseimbangan primer (*primary balance*) dan kondisi utang suatu negara. Beberapa ahli mendefinisikan kestinambungan fiskal dengan melihat hubungan pertumbuhan ekonomi dan stok utang. Dalam hal ini posisi fiskal akan aman bagi pembayaran utang apabila PDB tumbuh lebih tinggi dari pertumbuhan stok utang dan bersifat kontinyu. Buitier dan Graf (2002) mendefinisikan kestinambungan fiskal suatu negara sebagai ketiadaan risiko gagal bayar. Untuk itu, tingkat utang harus lebih kecil dibandingkan nilai sekarang (*present value*) dari semua surplus anggaran primer di masa yang akan datang. Menurut Edwards (2002) dalam Santoso (2005), fiskal akan berkestinambungan apabila rasio utang terhadap PDB bersifat stasioner. Sementara Ntamatungiro (2004) menekankan

bahwa fiskal akan aman apabila rasio utang terhadap PDB relatif stabil. Secara umum terdapat dua indikator utama pengukuran kesinambungan fiskal, yaitu rasio keseimbangan primer terhadap PDB (*primary balance to GDP ratio*) dan rasio utang terhadap PDB (*debt to GDP ratio*). Menurut Cuddington (1996), keseimbangan primer merupakan indikator utama ketahanan fiskal. Sementara itu, Cohen (2000) dan Marks (2003) mengusulkan penggunaan rasio utang terhadap PDB sebagai indikator ketahanan fiskal.



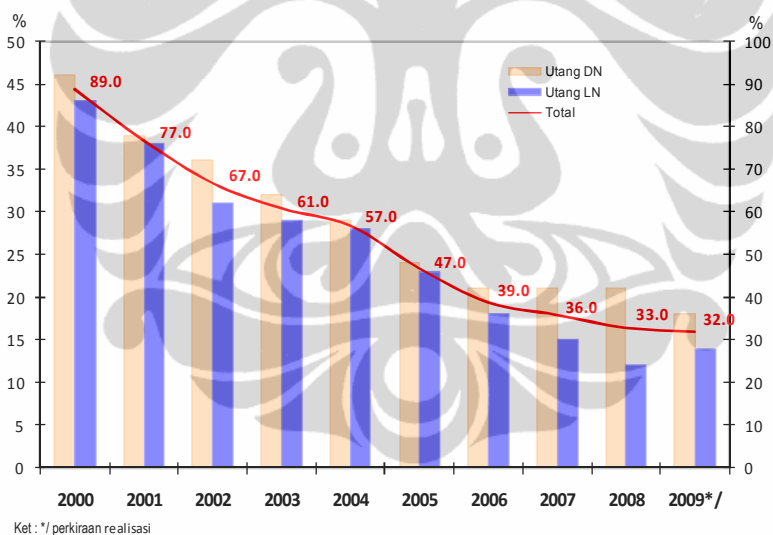
Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

### Grafik 3.2. Rasio Keseimbangan Primer (*primary balance*) terhadap Produk Domestik Bruto (*en ante* dan *ex post*), 2000 – 2009

Dalam konteks kebijakan APBN Indonesia dalam periode 2000 – 2009, upaya untuk mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan dilakukan seiring dengan berbagai langkah konsolidasi dan stimulasi fiskal. Untuk menentukan dampak kebijakan fiskal terhadap ketahanan/kesinambungan fiskal dalam bagian ini digunakan beberapa indikator, yaitu : *Pertama*, rasio keseimbangan primer terhadap PDB (*primary balance to GDP ratio*). Arah kebijakan fiskal (*fiscal stance*) dikatakan berkesinambungan (*sustainable*) apabila perkembangan rasio keseimbangan primer terhadap PDB tetap (*finite*). Dalam periode 2000 – 2009, rasio keseimbangan primer terhadap PDB menunjukkan nilai yang positif, walaupun dengan kecenderungan yang menurun. Rasio tertinggi terlihat pada tahun 2002 sekitar 3,5 persen dari PDB dan rasio terendah pada tahun 2009

sekitar 0,1 persen dari PDB (lihat **Grafik 3.2**). Rasio keseimbangan primer terhadap PDB yang positif ini dapat memberikan indikasi bahwa pemerintah memiliki ruang gerak yang cukup untuk mengurangi beban utang.

**Kedua**, rasio utang pemerintah terhadap PDB (*government debt to GDP ratio*). Kebijakan fiskal dapat dikatakan *sustainable* apabila tidak menyebabkan akumulasi utang pemerintah yang berlebihan (*excessive accumulation debt*) dan pemerintah dapat menjaga rasio utang tersebut pada level tertentu (Blanchard, 1990 dan Buiters, 1995). Dalam periode 2000 – 2009, rasio utang pemerintah terhadap PDB terus menunjukkan penurunan, yaitu dari sekitar 89,0 persen pada tahun 2000 turun hingga mencapai sekitar 32,0 persen pada tahun 2009. Penurunan rasio utang ini memberikan gambaran kemampuan pemerintah dalam menjaga *sustainability* kebijakan fiskal dan mengindikasikan kemampuan pemerintah menjaga solvabilitas jangka panjang (**Grafik 3.3**).

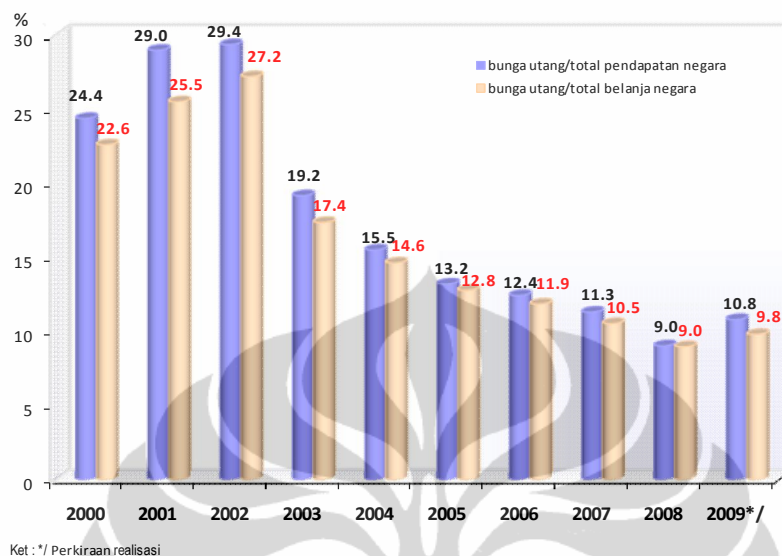


Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

**Grafik 3.3. Rasio Utang Pemerintah terhadap PDB, 2000 – 2009**

**Ketiga**, rasio pembayaran bunga utang pemerintah terhadap pendapatan negara. Rasio tersebut menggambarkan seberapa besar porsi pendapatan yang digunakan untuk menanggung beban *debt service* pemerintah seiring dengan penambahan akumulasi utangnya. Dengan demikian rasio ini dapat digunakan untuk mendukung analisa apakah kebijakan fiskal suatu negara *sustainable* atau

tidak karena semakin besar rasio pembayaran bunga utang pemerintah terhadap pendapatannya tersebut dapat mengindikasikan akumulasi utang yang berlebihan.



Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

**Grafik 3.4. Rasio Bunga Utang Pemerintah terhadap Pendapatan dan Belanja Negara, 2000 – 2009**

Dengan mencermati perkembangan rasio bunga utang pemerintah Indonesia terhadap pendapatan dan belanja negara dalam periode 2000 – 2009 terlihat bahwa proporsi bunga utang terhadap belanja negara terus mengalami penurunan sejak tahun 2002, yaitu dari 27,2 persen menjadi 9,9 persen pada tahun 2009. Demikian pula rasio bunga utang terhadap pendapatan, yaitu dari 29,4 persen pada tahun 2002 menjadi 10,8 persen pada tahun 2009 (lihat **Grafik 3.4**). Rasio bunga utang dengan trend yang menurun dari tahun ketahun tersebut mengindikasikan bahwa kebijakan penggunaan utang dalam kerangka kebijakan fiskal pemerintah masih memadai dan tidak menunjukkan adanya akumulasi utang yang berlebihan. Berdasarkan ketiga indikator di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan fiskal yang ditempuh pemerintah dalam periode 2000 – 2009 mampu mempertahankan kesinambungan fiskal.

### 3.3. Perkembangan Pendapatan Negara

Langkah-langkah konsolidasi dan pemberian stimulus fiskal yang ditempuh oleh pemerintah dalam periode 2000 – 2009 didukung pula oleh

berbagai upaya peningkatan penerimaan perpajakan dan optimalisasi penerimaan negara bukan pajak. Berdasarkan perkembangan pendapatan dalam periode tersebut secara sistematis dapat ditunjukkan beberapa trend dan fakta, sebagai berikut. **Pertama**, dalam periode tersebut hampir setiap tahun realisasi (*ex post*) pendapatan negara lebih rendah dari target yang ditetapkan (*ex ante*) sebelumnya, kecuali tahun 2000 (1005,8%), 2001 (100,4%), 2007 (102,0%) dan 2008 (109,3%). Demikian pula rasio pendapatan negara terhadap PDB dalam realisasinya juga lebih rendah dari yang ditargetkan dengan persentase berkisar antara 14,8 persen sampai 19,7 persen dari PDB (lihat **Tabel 3.2**). Relatif rendahnya rasio pendapatan terhadap PDB terutama disebabkan karena melambatnya peningkatan penerimaan pajak non-migas dan berfluktuasinya harga migas, meskipun dalam periode tersebut perekonomian menunjukkan pertumbuhan yang relatif cukup tinggi.

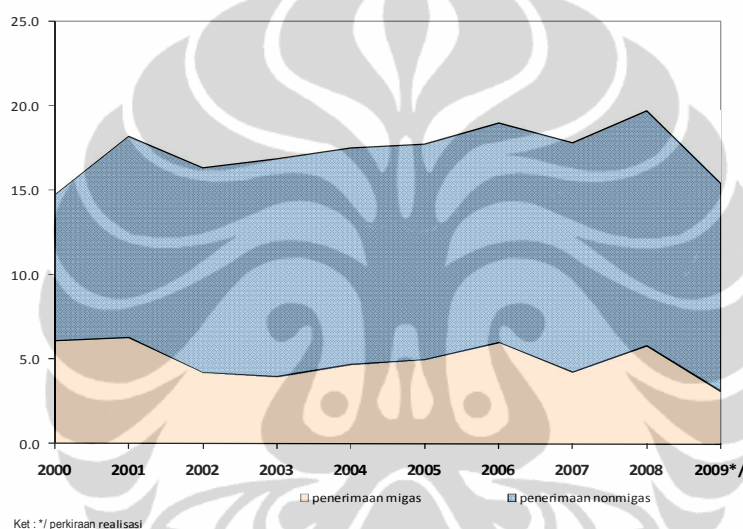
**Tabel 3.2. Perkembangan Pendapatan Negara dan Hibah, 2000 – 2009  
(Rp triliun)**

Uraian	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	Perk. Real	
1. Penerimaan Perpajakan	111.1	115.9	184.7	185.5	214.7	210.1	248.5	242.0	279.2	280.6	382.0	347.0	425.1	489.2	492.0	491.0	609.2	653.7	652.0	641.4
a. Pajak Dalam Negeri	104.6	108.9	174.2	176.0	202.6	199.5	236.9	230.9	267.0	267.8	334.4	331.8	410.2	396.0	474.6	470.1	580.2	622.4	631.9	622.7
i. Pajak Penghasilan	57.6	57.1	92.8	94.6	103.3	101.9	122.4	115.0	135.9	119.5	180.3	175.5	213.7	208.8	251.7	238.4	305.0	327.5	340.2	317.6
1. PPh Migas	17.5	18.7	23.1	23.1	16.1	17.5	18.1	19.0	23.1	22.9	37.2	35.1	38.7	43.2	37.3	44.0	53.6	77.0	49.0	50.0
2. PPh Nonmigas	40.1	38.4	69.7	71.5	87.2	84.4	104.3	96.1	112.8	96.6	143.0	140.4	175.0	165.6	214.5	194.4	251.4	250.5	291.2	267.6
ii. Pajak Pertambahan Nilai	31.5	35.2	55.8	56.0	67.8	65.2	75.9	77.1	87.5	102.6	102.7	101.3	132.9	123.0	152.1	154.5	195.5	209.6	203.1	214.5
iii. Pajak Bumi dan Bangunan	3.1	4.5	4.8	6.7	6.0	7.8	8.9	10.9	10.2	11.8	13.4	16.2	18.2	20.9	22.0	23.7	25.3	25.4	23.9	24.3
iv. BPHTB	0.7	0.0	1.5	0.0	1.5	0.0	1.9	0.0	3.2	2.9	3.7	3.4	4.4	3.2	4.0	6.0	5.4	5.6	7.0	6.5
v. Cukai	10.6	11.3	17.6	17.4	22.5	23.2	26.1	26.3	28.4	29.2	32.2	33.3	38.5	37.8	42.0	44.7	45.7	51.3	54.5	56.7
vi. Pajak Lainnya	1.0	0.8	1.7	1.4	1.5	1.5	1.8	1.7	1.8	1.9	2.2	2.1	2.6	2.3	2.7	2.7	3.4	3.0	3.2	3.1
b. Pajak Perdagangan Internasional	6.5	7.0	10.5	9.6	12.1	10.6	11.6	11.1	12.2	12.7	17.6	15.2	14.8	13.2	17.5	20.9	29.0	36.3	20.0	18.7
i. Bea Masuk	6.1	6.7	9.8	9.0	11.8	10.3	11.3	10.9	11.8	12.4	16.6	14.9	13.6	12.1	14.4	16.7	17.8	22.8	18.6	18.1
ii. Bea Keluar	0.3	0.3	0.7	0.5	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	1.0	0.3	1.2	1.1	3.0	4.2	11.2	13.6	1.4	0.6
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	82.9	89.4	115.1	115.1	90.2	88.4	94.0	98.9	123.8	122.5	180.7	146.9	229.8	227.0	184.6	215.1	282.8	320.6	218.0	226.4
a. Penerimaan SDA	70.2	76.3	86.7	85.7	68.0	64.8	65.0	67.5	92.4	91.5	144.4	110.5	165.7	167.5	115.1	132.9	182.8	224.5	138.7	137.9
i. SDA Migas	59.6	66.7	81.9	81.0	64.0	60.0	60.4	61.5	87.6	85.3	138.6	103.8	159.8	158.1	107.7	124.8	182.9	211.6	127.7	125.7
ii. SDA Nonmigas	10.6	9.6	4.8	4.6	4.0	4.7	4.6	6.0	4.8	6.3	5.8	6.7	5.9	9.4	7.3	8.1	9.8	12.8	10.9	12.2
b. Bagian Laba BUMN	5.3	4.0	10.4	8.8	10.9	9.8	12.3	12.6	9.1	9.8	12.0	12.8	22.3	23.0	21.8	23.2	31.2	29.1	28.6	26.1
c. PNBP Lainnya	7.4	9.1	18.0	20.6	11.3	13.9	16.7	18.8	22.3	21.2	24.3	23.6	41.8	36.5	47.7	59.0	58.8	67.1	50.8	62.5
Penerimaan Dalam Negeri	193.9	205.3	299.8	300.6	304.9	298.5	342.5	340.9	403.0	403.1	532.7	493.9	654.9	636.2	676.6	706.1	892.0	979.3	870.0	867.8
Hibah	0.2	0.0	0.0	0.5	0.3	0.0	0.3	0.5	0.7	0.3	7.5	1.3	4.2	1.8	3.8	1.7	2.9	2.3	1.0	1.1
<b>JUMLAH</b>	<b>194.1</b>	<b>205.3</b>	<b>299.9</b>	<b>301.1</b>	<b>305.2</b>	<b>298.5</b>	<b>342.8</b>	<b>341.4</b>	<b>403.8</b>	<b>403.4</b>	<b>540.1</b>	<b>495.2</b>	<b>659.1</b>	<b>638.0</b>	<b>680.4</b>	<b>707.8</b>	<b>895.0</b>	<b>981.6</b>	<b>871.0</b>	<b>868.9</b>

Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

**Kedua**, meskipun realisasi pendapatan negara lebih rendah dibandingkan target yang ditetapkan, namun strukturnya semakin baik dan sehat dengan meningkatnya peranan penerimaan non migas. Bila dalam tahun 2000 penerimaan nonmigas memberikan sumbangan sekitar 58,5 persen dari total penerimaan dalam negeri (8,6 persen dari PDB), maka dalam tahun 2009 meningkat menjadi 80,1 persen (12,3 persen dari PDB) (lihat **Grafik 3.5**).

**Ketiga**, peningkatan peranan penerimaan nonmigas terutama bersumber dari peningkatan penerimaan pajak. Secara keseluruhan, dalam periode 2000 – 2009, penerimaan pajak memberikan kontribusi yang cukup signifikan dan dengan kecenderungan meningkat terhadap penerimaan dalam negeri, yaitu dari 56,4 persen pada tahun 2000 menjadi 73,9 persen pada tahun 2009. Peningkatan kontribusi penerimaan pajak ini memberikan pengaruh terhadap peningkatan rasio penerimaan pajak terhadap PDB (*tax ratio*), yaitu dari 8,3 persen pada tahun 2000 menjadi 11,5 persen pada tahun 2009.



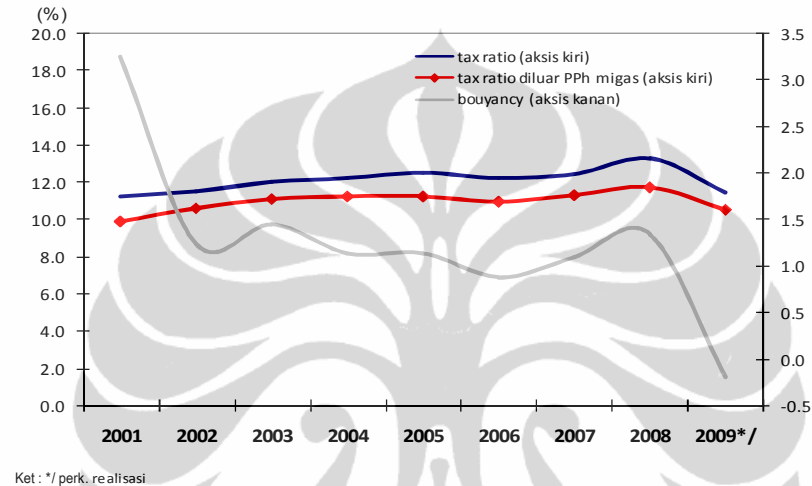
Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

### Grafik 3.5. Rasio Penerimaan Negara terhadap PDB, 2000 – 2009

Peningkatan penerimaan pajak selain berkaitan dengan perkembangan ekonomi makro, juga tidak terlepas dari pengaruh serangkaian langkah pembaharuan (reformasi) kebijakan dan administrasi perpajakan yang telah dilaksanakan secara terus-menerus, bertahap, konsisten, dan berkelanjutan sejak tahun 2000 dan terakhir tahun 2009<sup>4</sup>. Langkah-langkah penyempurnaan tersebut dilakukan dalam rangka intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi dalam rangka memperluas basis pajak, yang diantaranya meliputi: (i) program ekstensifikasi

<sup>4</sup> Dalam periode 2000 - 2009 pemerintah telah melakukan beberapa kali reformasi perpajakan. Sampai dengan tahun 2009, undang-undang perpajakan yang telah diamandemen adalah Undang-undang ketentuan umum perpajakan (KUP), Undang-undang PPh (UU No.36/2008 tentang PPh), Undang-undang PPN (UU No. 42/2009 tentang PPN dan PPnBM), Undang-undang Kepabeanan, dan Undang-undang Cukai.

bagi wajib pajak (WP) orang pribadi maupun badan yang telah memenuhi syarat sebagai WP; (ii) program intensifikasi pemungutan pajak melalui penegakan hukum (*law enforcement*) secara tegas dan konsisten disertai dengan upaya mengintensifkan pencairan tunggakan; serta (iii) peningkatan kualitas pelayanan kepada WP dalam rangka mendorong kepatuhan sukarela (*voluntary compliances*) melalui perluasan penerapan sistem *e-registration*, *e-filing*, dan *e-payment*.



Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

**Grafik 3.6. Tax Ratio dan Bouyancy, 2000 – 2009**

Meskipun demikian, peningkatan penerimaan pajak dalam periode tersebut relatif lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi, sehingga elastisitas penerimaan pajak terhadap PDB (*bouyancy*)<sup>5</sup> menunjukkan kecenderungan yang terus menurun, yaitu dari 3,25 pada tahun 2001 menjadi 2,1 (lihat **Grafik 3.6**). Relatif lambatnya peningkatan penerimaan pajak juga sangat dipengaruhi oleh penambahan jumlah wajib pajak yang lambat dan masih rendahnya *tax coverage ratio*.

**Keempat** peranan penerimaan migas menunjukkan kecenderungan yang terus menurun, baik yang bersumber dari PPh migas maupun dari penerimaan sumber daya alam (SDA) migas. Hal ini terutama disebabkan karena jumlah produksi (*lifting*) migas yang terus menurun, walaupun dalam periode yang sama

<sup>5</sup> Dihitung dengan membandingkan persentase perubahan penerimaan pajak terhadap persentase perubahan PDB.

harga minyak mentah relatif cukup tinggi. Dalam tahun 2000, jumlah produksi (*lifting*) minyak mencapai 1,4 juta barrel per hari (bph), kemudian turun menjadi 1,0 juta bph pada tahun 2005 dan menjadi 0.95 juta bph pada tahun 2005. Sementara harga minyak mentah Indonesia (*Indonesian crude oil price, ICP*) dalam periode tersebut menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat hingga tahun 2008, yaitu dari US\$28.26 per barrel pada tahun 2000 menjadi US\$97,02/barrel dan kemudian turun menjadi US\$61,37 per barrel pada tahun 2009.

*Kelima*, berdasarkan komposisinya penerimaan pajak masih didominasi oleh pajak penghasilan, terutama PPh nonmigas. Dengan demikian, peningkatan *tax ratio* juga lebih banyak disumbangkan oleh PPh nonmigas.

### 3.4. Perkembangan Belanja Negara

Anggaran belanja negara mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pelaksanaan fungsi-fungsi kebijakan fiskal, yaitu alokasi sumber daya, stabilisasi, serta distribusi. Fungsi alokasi diterjemahkan dalam bentuk pengalokasian dana melalui anggaran belanja negara untuk membiayai penyediaan barang dan jasa publik, seperti pertahanan negara, ketertiban dan keamanan masyarakat, serta penyediaan sarana dan prasarana dasar khususnya yang tidak mungkin disediakan oleh swasta tanpa campur tangan pemerintah. Sementara itu, pelaksanaan fungsi stabilisasi dilakukan melalui alokasi anggaran belanja negara untuk mendukung upaya pemeliharaan stabilitas harga, serta pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang cukup memadai. Adapun pelaksanaan fungsi distribusi diupayakan untuk menjamin terjadinya efisiensi dan keadilan dalam alokasi sumber daya melalui berbagai unsur pengeluaran negara dalam APBN, untuk mengurangi kesenjangan dan pemerataan pendapatan antarwarga masyarakat.

Dengan mencermati perkembangan belanja negara dalam periode 2000 – 2009, terdapat beberapa trend dan fakta yaitu sebagai berikut (lihat **Tabel 3.2**, **Grafik 3.7**, **Grafik 3.8**, dan **Grafik 3.9**) : *Pertama*, secara umum belanja negara menunjukkan kecenderungan yang meningkat dengan proporsi terhadap PDB berkisar antara 16 – 21 persen per tahun. Meskipun demikian, sepanjang periode studi terlihat bahwa realisasi atau penyerapan anggaran belanja (*expost*) belum



mencapai tingkat optimal, yaitu dengan daya serap rata-rata sekitar 97,0 persen per tahun. Relatif rendahnya daya serap anggaran belanja ini akibat terdapatnya berbagai hambatan pada saat implementasi. Masalah implementasi yang paling besar terletak pada pencairan anggaran untuk investasi publik. Pencairan anggaran sering berjalan lambat, akibatnya sebagian besar anggaran yang telah dicanangkan baru bisa dikeluarkan menjelang akhir tahun anggaran. Juga, terdapat pengeluaran yang lebih kecil terhadap pengeluaran modal dibandingkan anggaran awal—hal ini diluar kenyataan dimana anggaran secara keseluruhan direvisi dan dinaikkan dalam jumlah yang cukup besar pada pertengahan tahun. Di samping berbagai isu implementasi, masih ada lagi isu korupsi terhadap pengeluaran publik. Tambahan sumber daya keuangan yang cukup besar kini mengalir ke pemerintah daerah, sehingga penanganan masalah korupsi di tingkat daerah kini sangat mendesak dilakukan (World Bank, 2007).

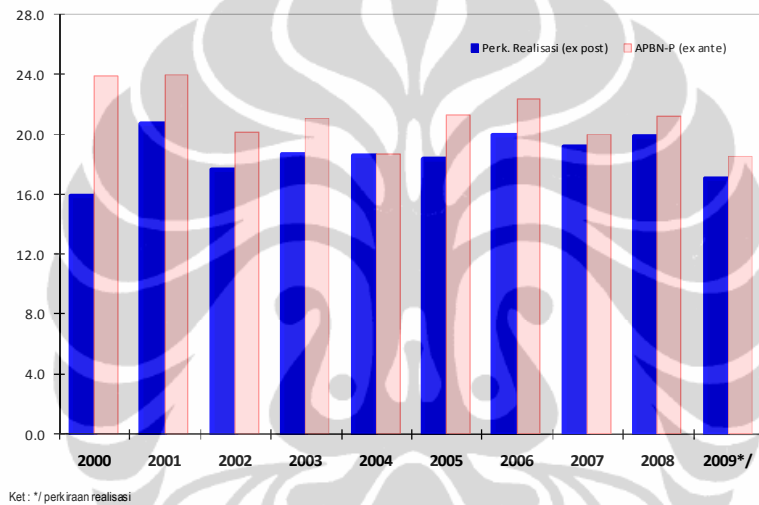
**Tabel 3.3. Perkembangan Belanja Negara, 2000 – 2009**  
(Rp triliun)

Uraian	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Real	APBN-P	Perk. Real
I. Belanja Pemerintah Pusat	190.0	188.4	272.2	260.5	247.8	224.0	257.9	256.2	300.0	297.5	411.7	361.2	478.2	440.0	498.2	504.4	659.0	693.4	691.5	647.8
1. Belanja Pegawai	30.0	29.6	39.5	38.7	42.2	39.5	50.4	47.7	54.2	52.7	61.2	54.3	79.1	73.3	98.0	90.4	128.3	112.8	133.7	127.7
2. Belanja Barang	9.0	9.6	9.6	9.9	13.9	12.8	16.2	15.0	16.8	15.5	42.3	29.2	56.0	47.2	61.8	54.5	62.4	56.0	85.5	79.6
3. Belanja Modal	25.9	25.8	39.4	41.6	47.4	37.3	66.1	69.2	71.9	61.5	54.7	32.9	69.8	55.0	71.7	64.3	95.1	72.8	73.4	74.5
4. Pembayaran Bunga Utang	53.3	50.1	95.6	87.1	91.5	87.7	72.2	65.4	63.2	62.5	61.0	66.2	82.5	79.1	83.6	79.8	94.8	88.4	109.6	93.8
a. Utang Dalam Negeri	34.8	31.2	66.3	59.2	63.2	62.3	48.9	46.4	39.3	39.7	42.3	42.6	58.2	55.0	58.8	54.1	65.8	59.9	70.7	63.7
b. Utang Luar Negeri	18.6	18.8	29.3	28.9	28.3	25.4	23.3	19.0	23.4	22.8	18.7	22.6	24.3	24.1	24.8	25.7	29.0	28.5	38.9	30.1
5. Subsidi	59.7	62.7	81.6	77.4	42.6	40.0	34.7	43.9	69.9	91.5	119.1	120.8	107.6	107.4	105.1	150.2	196.3	275.3	158.1	159.5
6. Bantuan Sosial	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	30.0	24.9	41.0	40.7	52.3	49.8	50.0	57.7	77.9	73.8
7. Belanja Lain-Lain	12.0	10.5	6.5	5.7	10.1	6.7	18.3	15.0	24.0	13.7	43.4	34.0	42.3	37.4	25.8	15.4	32.1	30.3	53.3	38.9
II. Transfer Ke Daerah	33.9	33.1	82.4	81.1	97.8	98.2	119.3	120.3	130.0	129.7	153.4	150.5	220.8	226.2	254.2	253.3	292.4	292.4	309.3	308.6
1. Dana Perimbangan	33.9	33.1	82.4	81.1	94.0	94.7	109.9	111.1	123.1	122.9	146.2	143.2	216.8	222.1	244.6	244.0	278.4	278.7	285.1	287.2
a. Dana Bagi Hasil	3.5	4.3	21.2	20.0	24.3	24.9	29.9	31.4	37.4	36.7	52.6	49.7	59.6	64.9	62.7	62.9	77.7	78.4	73.8	76.1
b. Dana Alokasi Umum	30.4	28.8	60.5	60.3	69.1	69.2	77.0	77.0	82.1	82.1	88.8	88.8	145.7	145.7	164.8	164.8	179.5	179.5	186.4	186.4
c. Dana Alokasi Khusus	0.0	0.0	0.7	0.7	0.6	0.6	3.0	2.7	3.7	4.0	4.8	4.8	11.6	11.6	17.1	16.2	21.2	20.8	24.8	24.7
2. Dana Otsus dan Penyesuaian	0.0	0.0	0.0	0.0	3.8	3.5	9.4	9.2	6.9	6.9	7.2	7.2	4.1	4.0	9.6	9.3	14.0	13.7	24.3	21.3
<b>JUMLAH</b>	<b>223.9</b>	<b>221.5</b>	<b>354.6</b>	<b>341.6</b>	<b>345.6</b>	<b>322.2</b>	<b>377.2</b>	<b>376.5</b>	<b>430.0</b>	<b>427.2</b>	<b>565.1</b>	<b>509.6</b>	<b>699.1</b>	<b>667.1</b>	<b>752.4</b>	<b>757.6</b>	<b>951.4</b>	<b>985.7</b>	<b>1,000.8</b>	<b>956.4</b>

Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

**Kedua**, belanja negara masih didominasi oleh belanja yang bersifat wajib (*non-discretionary*) yang mencapai sekitar 64,0 persen rata-rata per tahun dari total belanja negara dan rasio terhadap PDB sekitar 11,9 persen rata-rata per

tahun<sup>6</sup>. Dengan proporsi terhadap total belanja yang sangat besar, belanja non-diskresioner ini telah menyerap hampir seluruh penerimaan pajak yang berhasil dikumpulkan setiap tahun. Komponen terbesar dari belanja non-diskresioner ini adalah belanja subsidi, yaitu sekitar 20,1 persen rata-rata per tahun dari total belanja pemerintah pusat atau rata-rata sekitar 3,7 persen dari PDB per tahun. Kemudian diikuti dengan belanja untuk pembayaran bunga utang, yaitu sekitar 16,1 persen rata-rata per tahun dari total belanja negara atau rata-rata sekitar 3,0 persen dari PDB per tahun.



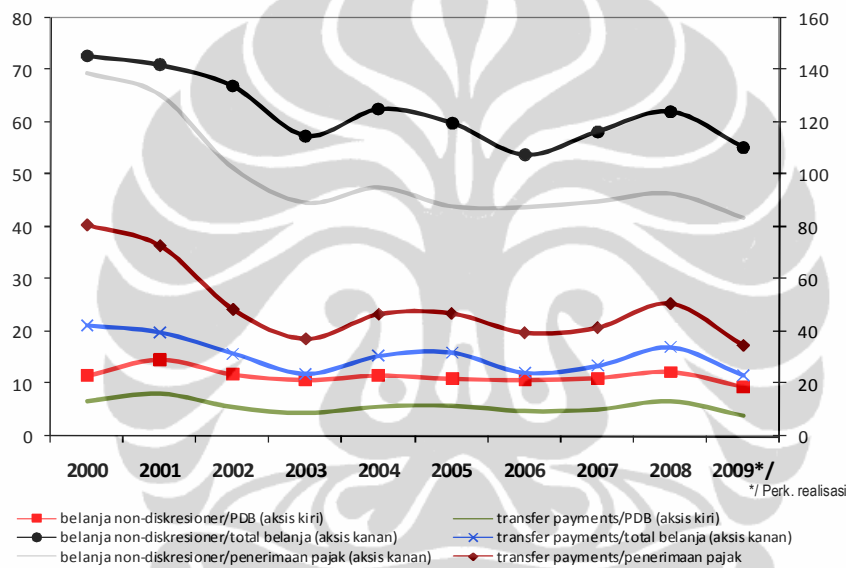
Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

### Grafik 3.7. Rasio Belanja Negara terhadap PDB, 2000 – 2009

*Ketiga*, alokasi anggaran belanja *non-diskresioner* yang tak kalah besarnya dan cenderung meningkat adalah untuk kebutuhan belanja pegawai. Dilihat dari persentase terhadap total belanja negara, sekitar 12,0 persen rata-rata per tahun digunakan untuk belanja pegawai atau sekitar 2,2 persen dari PDB rata-rata per tahun. Proporsi yang cukup besar dan cenderung meningkat ini terkait dengan reformasi sektor publik yang diupayakan pemerintah dalam rangka memperbaiki kualitas birokrasi secara sistematis.

<sup>6</sup> Belanja non-diskresioner terdiri dari belanja pegawai, belanja rutin daerah, bunga utang dan subsidi

**Keempat**, proporsi belanja yang dialokasikan untuk pembayaran transfer (*transfer payments*) mencapai sekitar 30,9 persen rata-rata per tahun dari total belanja dan sekitar 5,7 persen rata-rata per tahun terhadap PDB<sup>7</sup>. Bila diperhatikan, belanja non-diskresioner dan *transfer payments* memperlihatkan perubahan yang fluktuatif, terutama karena komponen belanja terbesar untuk kedua kelompok belanja tersebut sangat dipengaruhi oleh pergerakan (fluktuasi) variable-variabel ekonomi makro, seperti suku bunga, tingkat harga minyak di pasar internasional, dan nilai tukar rupiah terhadap US dolar.



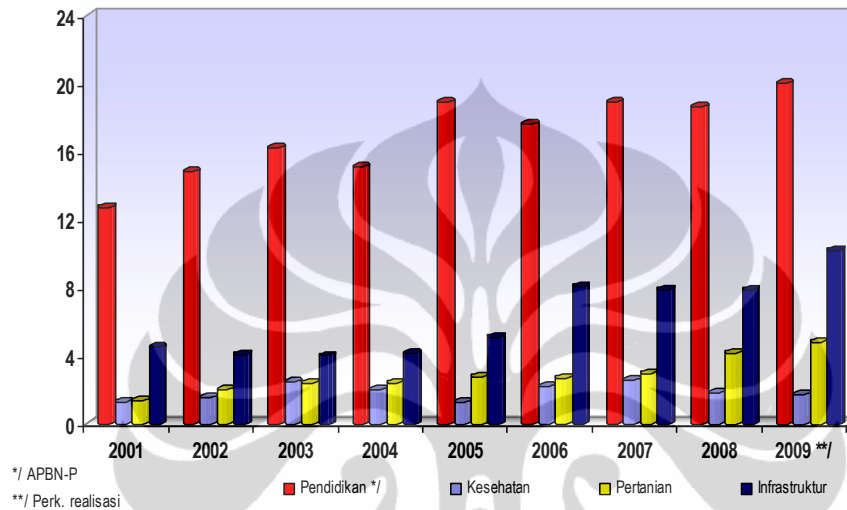
Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

**Grafik 3.8. Indikator Belanja Negara, 2000 – 2009**

**Kelima**, pengeluaran untuk kebutuhan yang esensial bagi pembangunan terus meningkat termasuk untuk keperluan pendidikan, kesehatan, dan pertanian, maupun untuk kebutuhan infrastruktur. Keempat sektor/bidang tersebut menyerap anggaran belanja yang cenderung meningkat, yaitu dari sekitar 8,5 persen dari total belanja negara pada tahun 2001 menjadi sekitar 26,8 persen pada tahun 2009. Proporsi yang paling besar dialokasikan untuk belanja pendidikan yang meningkat dari 12,7 persen dari total belanja negara pada tahun 2001 menjadi 20 persen pada tahun 2009. Kemudian diikuti dengan belanja infrastruktur dari 5,0 persen

<sup>7</sup> Terdiri dari pengeluaran untuk subsidi dan pembayaran bunga utang dalam negeri

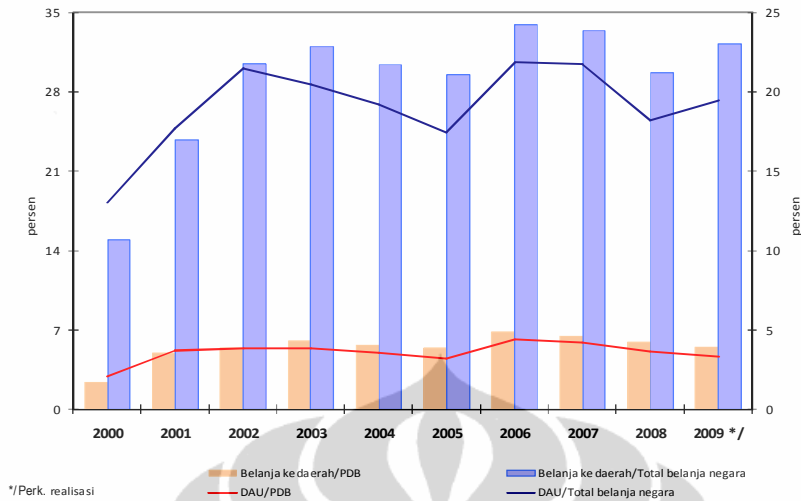
pada tahun 2001 menjadi 10,2 persen tahun 2009 dan belanja pertanian dari 2,3 persen tahun 2001 menjadi 4,8 persen tahun 2009. Sementara itu, belanja untuk kesehatan berkisar antara 1 – 5,5 persen dari total belanja negara. Bila dibandingkan dengan urgencitas peningkatan pelayanan kesehatan, alokasi belanja untuk kesehatan sebesar itu relatif masih kecil.



Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

**Grafik 3.9. Proporsi Belanja Beberapa Sektor Penting terhadap Total Belanja Negara, 2001 – 2009**

*Keenam*, propinsi dan daerah mengelola sekitar 29 persen rata-rata per tahun dari total belanja negara, atau sekitar 5,4 persen dari PDB rata-rata per tahun, seiring dengan adanya kecenderungan yang meningkat dari alokasi belanja ke daerah. Lebih dari separo belanja ke daerah masih diperuntukkan bagi dana alokasi umum (DAU), yaitu sekitar 19 persen rata-rata per tahun dari total belanja negara (**Grafik 3.10**). Namun demikian, peningkatan alokasi belanja ke daerah belum bergerak secara paralel dan simetris dengan peningkatan kondisi ekonomi dan kesejahteraan daerah. Munculnya berbagai kasus penyimpangan penggunaan anggaran sejak digulirkannya desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, paling tidak dapat dijadikan sebagai cermin betapa pengelolaan anggaran di daerah belum terarah untuk peningkatan kemakmuran masyarakat.



Sumber : Departemen Keuangan (diolah)

### Grafik 3.10. Proporsi Belanja ke Daerah terhadap PDB dan Total Belanja Negara, 2000 – 2009

Potensi untuk menjadikan daerah sebagai sumber pertumbuhan ekonomi nasional sebenarnya semakin terbuka dalam era desentralisasi dan otonomi daerah. Pemerintah pusat bahkan telah memberikan fasilitas berupa pendanaan, semisal dana alokasi khusus, yang peruntukannya khusus untuk pembiayaan kegiatan yang mendukung program pembangunan nasional.