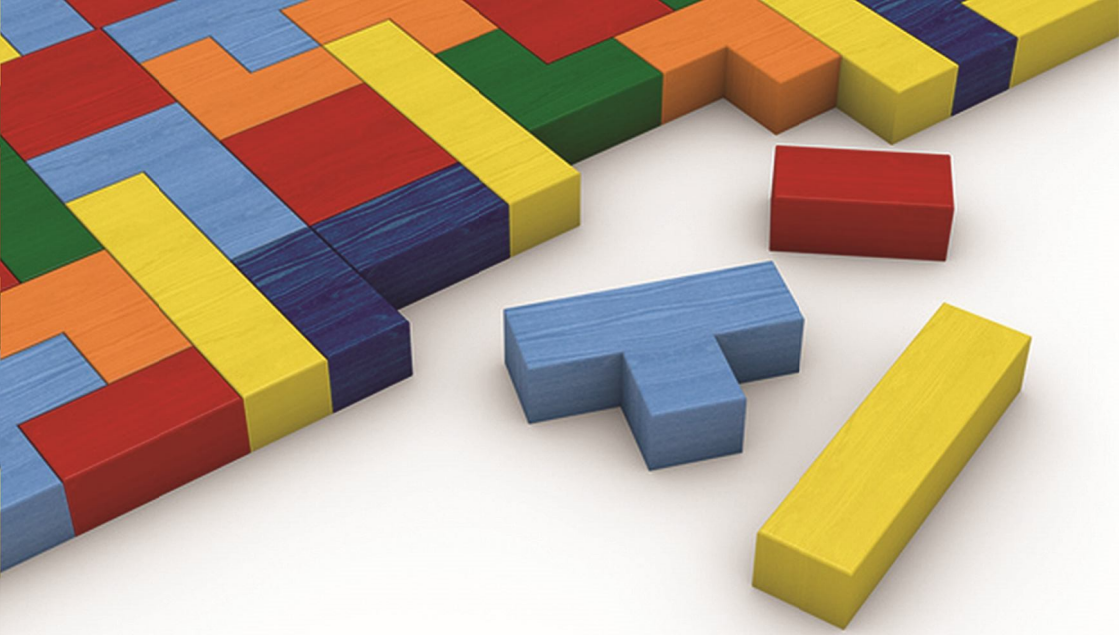




POSTUR APBN INDONESIA



DIREKTORAT JENDERAL ANGGARAN
KEMENTERIAN KEUANGAN

POSTUR APBN INDONESIA

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA
DIREKTORAT JENDERAL ANGGARAN

Postur APBN Indonesia
ISBN 978-602-17675-4-2

Hak Cipta @ 2014

Direktorat Penyusunan APBN,

Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan

Penanggungjawab:

Askolani

Editor:

Purwiyanto

Kunta W.D. Nugraha

Pengarah:

Para Kasubdit di lingkungan Direktorat Penyusunan APBN

Tim Penulis:

Yonathan Setianto Hadi , Wisynu Wardhana, Arie Yanwar
Kapriadi, Rachman Aptri Sapari, Ahmad Nawawi, Wurjanto
Nopijantoro, Agung Lestanto , Lisno Setiawan,
I Made Sanjaya, Aries Setiadi, Waskito Prayogi,
Melissa Candra Puspitasari

Disain Cover:

Kandha Aditya Sandjoyo

Hak Cipta dilindungi undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau
seluruh isi buku tanpa izin

DAFTAR ISI

Daftar Isi	ii
Daftar Tabel	v
Daftar Gambar	vii
Daftar Grafik	viii
Sambutan Menteri Keuangan	ix
Kata Pengantar Direktur Jenderal Anggaran	x
Kata Pengantar Tim Penyusun	xi
Bab 1 PENGANTAR	1
a. Pengertian Postur APBN	1
b. Format dan Struktur APBN	2
c. Komponen Postur APBN	9
Bab 2 TAHAPAN DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENYUSUNAN POSTUR APBN	34
a. Postur APBN Dan Siklus APBN	34
b. Faktor Penentu Postur APBN	49

Bab 3 PERHITUNGAN PENDAPATAN NEGARA	63
a. Perhitungan Penerimaan Perpajakan	63
b. Perhitungan Penerimaan Negara Bukan Pajak	77
c. Perhitungan Penerimaan Hibah	90
 Bab 4 PERHITUNGAN BELANJA NEGARA	 94
a. Perhitungan Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis (Klasifikasi Ekonomi)	96
b. Perhitungan Transfer ke Daerah dan Dana Desa	125
 Bab 5 PERHITUNGAN PEMBIAYAAN ANGGARAN	 137
a. Perhitungan Pembiayaan Dalam Negeri	138
b. Perhitungan Pembiayaan Luar Negeri	149
 Bab 6 KETERKAITAN ANTAR KOMPONEN APBN: RUANG FISKAL DAN POTENSI INEFISIENSI	 154
a. Belanja Wajib Amanat Konstitusi	156
b. Keterkaitan Alamiah	166

c.	Ruang Fiskal Dalam Postur APBN	169
d.	Konsekuensi Perencanaan Pendapatan Negara yang tidak akurat dan Risiko Inefisiensi Belanja Negara	174
e.	Pelaksanaan Anggaran dan Risiko Inefisiensi Belanja Negara	179
f.	Mencermati Realisasi APBN: Implikasi Akurasi Penerimaan Negara Terhadap Dana Yang Ditransfer ke Daerah	180
Lampiran	: Formula Belanja Pemerintah Pusat	185
Daftar Pustaka		

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Perkembangan Format dan Komponen Pendapatan Negara	14
Tabel 1.2	Perkembangan Format dan Komponen Belanja Negara	23
Tabel 1.3	Perkembangan Klasifikasi Belanja Negara Menurut Sektor dan Fungsi, 1969-1994	24
Tabel 1.4	Perkembangan Klasifikasi Belanja Negara Menurut Sektor dan Fungsi, 1995-2015	26
Tabel 2.1	Postur APBN 2012	48
Tabel 2.2	Dampak Perubahan Asumsi Terhadap Postur APBN	55
Tabel 3.1	Penerimaan Perpajakan, 2005-2015	92
Tabel 3.2	Penerimaan Negara Bukan Pajak, 2005-2015	93
Tabel 4.1	Belanja Pemerintah Pusat Berdasarkan Jenis dan Bagian Anggaran Pengelola	95
Tabel 4.2	Komponen Belanja Pegawai	97
Tabel 4.3	Belanja Pemerintah Pusat, 2005-2015	136
Tabel 5.1	Pembiayaan Anggaran, 2005-2015	152
Tabel 6.1	Jenis dan Besaran Pendapatan Negara yang Dibagihasilkan ke Daerah	158
Tabel 6.1	Formulasi Besaran Pendapatan Negara Terhadap Alokasi Transfer Ke Daerah	158
Tabel 6.2	Skema Transmisi Keterkaitan Perubahan Asumsi Ekonomi Makro dan Paramater dengan Anggaran Pendidikan	162

Tabel 6.3 Asumsi Dasar Ekonomi Makro Tahun 2013 181

Tabel 6.4 Tabel Perhitungan Dau, Dana Otsus,
Anggaran Pendidikan APBN 2013 182

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Perubahan Format Postur APBN	7
Gambar 2.1 Siklus Postur APBN: Tahun Berjalan 2014	37
Gambar 2.2 Hubungan Antara Faktor-Faktor Penentu APBN dengan Postur APBN	49
Gambar 2.3 Kesenambungan Fiskal	61
Gambar 4.1 Komponen Belanja Barang	100
Gambar 4.2 Komponen Belanja Modal	103
Gambar 6.1 Alur Alokasi DAU	159
Gambar 6.2 Alur Alokasi Dana Desa	165
Gambar 6.3 Matriks Hubungan Antar Akun di dalam Postur APBN	168
Gambar 6.4 Implikasi Peningkatan PPh Migas Terhadap Ruang Fiskal	164
Gambar 6.5 Implikasi Peningkatan PNBP Royalti Batubara Terhadap Ruang Fiskal	174

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.1	Perkembangan Defisit APBN	8
------------	---------------------------	---

SAMBUTAN

Menteri Keuangan Republik Indonesia

Puji syukur senantiasa kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga kita masih diberi kesempatan untuk menunaikan bakti kepada negara yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang keuangan negara, khususnya di bidang penganggaran.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan cermin arah dan kebijakan Pemerintah dalam melaksanakan amanat dari Undang-Undang Dasar 1945. APBN disusun melalui beberapa tahapan-tahapan, mulai dari *resource envelope*, pagu indikatif, sampai dengan penetapan APBN. Inti dari tahapan-tahapan tersebut terkandung dalam suatu format yang disebut Postur APBN.

Pada hakikatnya, keseluruhan kerangka APBN menggambarkan kinerja kebijakan fiskal, kondisi keuangan, kesinambungan fiskal serta akuntabilitas Pemerintah. Setiap dinamika dari satu komponen APBN akan mempengaruhi komponen-komponen lainnya, baik dalam satu periode tahun anggaran maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Buku ini diharapkan dapat memberikan potret atas Postur APBN, khususnya mengenai komponen-komponen APBN dan keterkaitannya satu sama lain. Untuk itu saya menyambut baik upaya Direktorat Jenderal Anggaran untuk menyusun buku "Postur APBN Indonesia" sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan penyusunan APBN yang transparan, akuntabel, dan berkesinambungan yang menjadi harapan dari seluruh rakyat Indonesia.

Akhirnya, semoga keberadaan buku ini dapat memperkaya khasanah pengetahuan pembaca, serta meningkatkan kepedulian publik untuk lebih memahami kerangka APBN.

Jakarta, 15 Oktober 2014

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Chatib Basri', written in a cursive style.

Muhamad Chatib Basri

KATA PENGANTAR

Direktur Jenderal Anggaran

Salah satu fungsi anggaran adalah sebagai instrument kebijakan ekonomi. Anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Untuk mewujudkannya, setiap alokasi anggaran diharapkan memberikan sumbangsih positif atas pertumbuhan ekonomi dan kesinambungan fiskal.

Sesuai dengan bergulirnya reformasi di bidang Keuangan Negara, telah dilakukan perubahan format postur APBN dari waktu ke waktu. Perubahan tersebut bertujuan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan Pemerintah, dan menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik. Selain itu, dinamika amanat konstitusi yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara turut mewarnai perubahan wajah APBN.

Penyusunan buku Postur APBN menunjukkan bahwa Direktorat Jenderal Anggaran berupaya untuk mewujudkan proses penyusunan APBN yang dilakukan dengan

transparan, akuntabel dan prinsip *prudent* (kehati-hatian). Oleh karena itu, proses penyusunan postur APBN dan pola perhitungan, serta dampak fiskalnya dapat diketahui masyarakat luas melalui buku ini.

Akhirnya kami berharap bahwa keberadaan buku ini bermanfaat bagi masyarakat yang ingin mendapatkan pengetahuan mengenai praktek penyusunan Postur APBN di Indonesia. Untuk itu kami menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada semua pihak yang telah berkontribusi dan mendukung penerbitan buku ini.

Jakarta, 15 Oktober 2014

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized capital letter 'A' with a horizontal crossbar and a vertical stroke extending downwards to the right.

Askolani

KATA PENGANTAR

Tim Penyusun

Postur APBN Indonesia merupakan salah satu upaya para pegawai Direktorat Penyusunan dengan melaksanakan *sharing knowlegde* sehingga tercapai transparansi APBN khususnya proses penyusunan postur APBN.

Buku ini dapat terselesaikan dengan baik atas bantuan dan kerja sama dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penghargaan dan terima kasih kami sampaikan kepada Bapak Askolani selaku Direktur Jenderal Anggaran yang selalu memberikan bimbingan dan arahan dalam pelaksanaan tugas-tugas kita sebagai bagian dari pengelola anggaran negara. Terima kasih juga atas arahan dari Direktur dan Para Kasubdit di lingkungan Direktorat Jenderal Anggaran, dan bagi seluruh rekan-rekan Direktorat Penyusunan APBN yang telah membantu dan mendukung ketersediaan data-data dan informasi, serta rekan-rekan Sekretariat DJA yang mendukung atas pencetakan buku ini.

Akhirnya buku ini tidak pernah akan terwujud tanpa partisipasi dari segenap pegawai Direktorat Penyusunan

APBN yang telah memberikan dukungan dalam penyusunan buku “Postur APBN Indonesia”, kami ucapkan terima kasih atas kerjasamanya. Kritik dan saran tetap kami harapkan sebagai upaya perbaikan dan penyempurnaan buku ini serta upaya peningkatan kinerja Direktorat Jenderal Anggaran secara berkelanjutan, khususnya Direktorat Penyusunan APBN.

Jakarta, 15 Oktober 2014

Tim Penyusun

BAB I

PENGANTAR



BAB 1 PENGANTAR

PENGERTIAN POSTUR APBN

Apabila kita berbicara mengenai politik anggaran, kebijakan fiskal, atau kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), kita tidak dapat melepaskan diri dari pembicaraan mengenai postur APBN. Istilah postur APBN sudah jamak digunakan dalam diskusi, tetapi belum banyak yang mengetahui mengenai apa itu postur APBN, apa komponennya, dan bagaimana siklus penyusunannya. Atas dasar pemikiran tersebut, buku ini disusun untuk memberikan informasi mengenai konsep dasar postur APBN, komponen-komponen dalam postur APBN dan pentingnya menjaga akurasi penyusunan postur APBN.

Dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), postur memiliki arti “bentuk tubuh” atau “perawakan”. Kata “postur” merupakan kata serapan dari bahasa Inggris, yaitu *posture*. Akar kata asli *posture* berasal dari bahasa latin, yakni “*positus*”, yang berarti “menempatkan atau menaruh”. Sementara itu, *budget* atau anggaran dalam kamus besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “taksiran mengenai penerimaan dan pengeluaran kas yang diharapkan untuk periode yang akan datang”. Kata *budget* yang digunakan dalam bahasa Inggris merupakan kata serapan dari istilah bahasa Perancis yaitu *bouge* atau *bougette* yang berarti “tas kecil” di pinggang yang terbuat dari kulit. Dalam bahasa Inggris, kata *budget* tersebut berkembang artinya menjadi “tempat surat yang terbuat dari kulit, khususnya tas tersebut dipergunakan oleh Menteri Keuangan untuk menyimpan surat-surat anggaran”. Di negeri Belanda, anggaran disebut *begrooting*, yang berasal dari bahasa

Belanda kuno yakni *grooten*, yang berarti “memperkirakan”. Di Indonesia, istilah “Anggaran Pendapatan dan Belanja” dipakai secara resmi dalam pasal 23 ayat 1 UUD 1945, dan di dalam perkembangan selanjutnya ditambahkan kata Negara untuk melengkapinya sehingga menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Jadi secara harfiah, Postur APBN dapat didefinisikan sebagai “bentuk rencana keuangan pemerintah yang disusun berdasarkan kaidah-kaidah yang berlaku untuk mencapai tujuan bernegara”. Melalui Postur APBN, publik dapat menilai perkembangan kinerja kebijakan fiskal, kondisi keuangan, kesinambungan fiskal, serta akuntabilitas Pemerintah.

FORMAT DAN STRUKTUR APBN

Sesuai dengan penerapan prinsip anggaran berimbang dan dinamis, sejak tahun anggaran 1969/1970 hingga 1999/2000, postur APBN disusun dengan menggunakan format *T-account*. Dalam format *T-account*, secara teknis akuntansi, APBN disusun dalam besaran yang sama antara jumlah pendapatan dan jumlah belanja negara. Prinsip tersebut juga mensyaratkan bahwa apabila dalam pelaksanaannya terdapat kecenderungan pendapatan negara kurang atau lebih rendah dari sasaran yang ditetapkan, maka sejauh mungkin harus diupayakan untuk melakukan penyesuaian pada sisi belanja negara.

Demikian pula, dalam hal terdapat kecenderungan pendapatan negara yang diperkirakan melampaui sasaran yang ditetapkan, maka dapat dilakukan penyesuaian terhadap belanja negara, khususnya untuk program-program yang memang mendesak dan layak untuk didanai. Prinsip anggaran berimbang pada dasarnya merupakan

rambu-rambu atau acuan bagi pemerintah, agar dalam penyusunan APBN senantiasa menghindari penggunaan pinjaman (kredit) dari sektor perbankan dalam negeri, baik dari bank umum maupun bank sentral (otoritas moneter) dalam pembiayaan anggaran negara. Hal tersebut disebabkan oleh adanya kekhawatiran bahwa penggunaan pinjaman atau kredit perbankan dalam negeri bagi pembiayaan anggaran negara, secara teoritis, akan dapat menambah likuiditas perekonomian yang secara potensial bisa memicu timbulnya tekanan inflasi, dan berpotensi menyebabkan *crowding out effect*.

Di dalam praktik, keseimbangan secara teknis akuntansi antara sisi pendapatan dan belanja negara sebagaimana yang dipersyaratkan dalam prinsip anggaran berimbang, seringkali sulit diterapkan secara absolut. Dalam pelaksanaannya tidak dapat dihindari adanya *surplus* yang terjadi ketika pendapatan negara melebihi belanja negara, atau terjadi defisit yang terjadi ketika realisasi belanja negara melebihi pendapatan negara. Apabila terjadi defisit anggaran, maka dibutuhkan adanya penerimaan pembiayaan baik berasal dari sumber dalam negeri maupun luar negeri dalam bentuk pembiayaan utang atau nonutang untuk menutup defisit tersebut. Sementara itu jika yang terjadi adalah surplus anggaran, maka diperlukan pengeluaran pembiayaan untuk menyerap surplus tersebut.

Meskipun Pemerintah telah merencanakan dengan baik sumber-sumber penerimaan pembiayaan untuk membiayai defisit anggaran, namun pada akhir tahun anggaran sangat dimungkinkan terjadi sisa lebih pembiayaan anggaran (SiLPA) yaitu realisasi pembiayaan anggaran lebih besar dari realisasi defisit, atau sebaliknya yaitu terjadi sisa

kurang pembiayaan anggaran (SiKPA). Apabila terjadi SiLPA dalam pelaksanaan APBN, maka akan menambah saldo anggaran lebih (SAL) Pemerintah yang dananya antara lain tersimpan di bank sentral dan bank-bank umum. Namun sebaliknya, apabila terjadi SiKPA, maka dapat mengurangi SAL yang dimiliki oleh Pemerintah.

Sebagai informasi, pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, selama Pelita I sd Pelita VI (1969/1970—1997/1998), APBN Indonesia sebagian besar mengalami defisit, dengan defisit terbesar pada tahun 1975/1976 (2,6 % dari PDB) saat terjadi “krisis Pertamina”, dan tahun 1986/1987 (2,7% dari PDB) saat terjadi *oil price shock*. Namun, di masa pemerintahan Presiden Soeharto tersebut, APBN juga pernah mengalami 6 kali surplus, yaitu pada tahun 1977/1978 (0,2% dari PDB), 1990/1991 (1,1% dari PDB), serta empat tahun sebelum krisis multidimensi tahun 1998/1999, yaitu tahun 1994/1995 (0,8% dari PDB), 1995/1996 (1,1% dari PDB), 1996/1997 (0,6% dari PDB), dan 1997/1998 (0,4% dari PDB).

Pada saat mendiagnosis penyebab krisis 1998/1999 di Indonesia International Monetary Fund (IMF) memberikan rekomendasi perubahan mendasar dalam kebijakan fiskal di Indonesia berupa perubahan tahun fiskal dan format APBN. Perubahan tahun fiskal yang semula berawal di bulan April dan berakhir di bulan Maret diubah menjadi sama dengan tahun kalender (Januari–Desember). Dengan adanya perubahan tersebut, APBN tahun 2000 yang merupakan APBN transisi hanya meliputi waktu 9 bulan, mulai dari tanggal 1 April sampai dengan 31 Desember 2000. Perubahan struktur dan format APBN juga disesuaikan mendekati standar yang berlaku secara internasional sebagaimana digunakan dalam statistik

keuangan pemerintah (*Government Financial Statistics/GFS*) untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas Pemerintah. Format dan struktur APBN yang dalam periode sebelumnya disusun dalam bentuk (*T-account*) berdasarkan prinsip anggaran berimbang dan dinamis, sejak APBN 2000 diubah menjadi *I-account*. Format dan struktur APBN dalam bentuk *I-account* memungkinkan defisit anggaran tercermin secara eksplisit, serta dapat dibiayai dengan sumber-sumber pembiayaan dari dalam dan luar negeri.

Dalam format baru tersebut, dilakukan pengelompokan kembali (reklasifikasi) terhadap pos-pos pendapatan dan belanja negara. Pada sisi pendapatan, komponen pajak yang berasal dari penerimaan minyak bumi dan gas alam (migas) direklasifikasi pada pos penerimaan pajak penghasilan (PPh) sektor migas. Sementara itu, penerimaan negara yang bersumber dari Migas namun diluar pajak seperti royalti pertambangan migas atau bagian pemerintah atas perusahaan (eksplorasi dan eksploitasi) pertambangan migas diklasifikasikan kepada pos penerimaan negara bukan pajak.

Pada sisi belanja, berbagai jenis pengeluaran yang selama periode 1969/1970–1999/2000 masih menimbulkan kerancuan dalam penempatannya, seperti beberapa jenis subsidi (misalnya subsidi bunga kredit program) yang sebelumnya masih dikelompokkan pada belanja pembangunan, pada format baru APBN, sesuai dengan sifat dan fungsinya, dialokasikan ke belanja rutin. Demikian pula, pembayaran bunga obligasi bagi program penyehatan perbankan nasional yang semula dicatat pada pos belanja pembangunan, dipindahkan ke belanja rutin.

Di lain pihak, untuk lebih meningkatkan transparansi dalam penyusunan, pelaksanaan, dan perhitungan anggaran negara, serta mempermudah pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan dan perhitungan anggaran negara, pada format dan struktur baru APBN juga dilakukan pemisahan secara tegas terhadap beberapa komponen pembiayaan anggaran yang selama ini dimasukkan ke dalam pos-pos pendapatan dan belanja negara.

Penyesuaian format dan struktur APBN memberikan beberapa keunggulan sebagai berikut. *Pertama*, lebih meningkatkan transparansi dalam penyusunan, pelaksanaan, dan perhitungan anggaran negara, serta mempermudah pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan dan pengelolaan APBN.

Kedua, mempermudah dilakukannya analisis terhadap strategi kebijakan fiskal yang diterapkan pemerintah, beserta cara pembiayaannya. *Ketiga*, membantu mempermudah dilakukannya analisis perbandingan antara perkembangan operasi fiskal pemerintah Indonesia dengan operasi fiskal negara-negara lainnya, terutama yang berkaitan dengan besaran rasio defisit anggaran terhadap PDB (*overall balance deficit/suplus to GDP ratio*), rasio keseimbangan primer terhadap PDB (*primary balance to GDP ratio*), serta rasio pembiayaan, baik pembiayaan dalam negeri maupun luar negeri terhadap PDB (*financing to GDP ratio*). Rasio keseimbangan primer terhadap PDB adalah perbandingan total penerimaan dikurangi belanja di luar pembayaran bunga utang terhadap PDB.

Perubahan struktur dan format APBN tersebut juga dimaksudkan untuk mengantisipasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan

reklasifikasi pos-pos pendapatan, seperti pajak penghasilan dari penerimaan migas, dan penerimaan yang berasal dari sumber daya alam lainnya, yaitu pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan, maka akan dapat dengan mudah dihitung dan diketahui besarnya dana bagi hasil dan dana alokasi khusus untuk daerah.

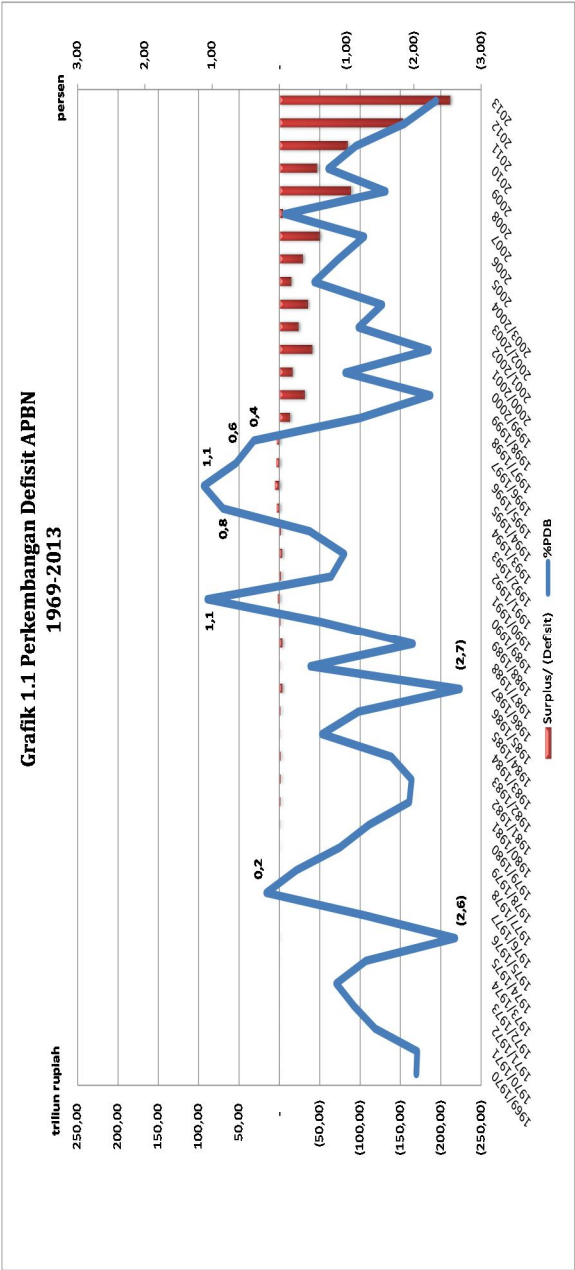
Demikian pula, dengan pemisahan-pemisahan unsur pembiayaan anggaran dari komponen pendapatan negara, seperti hasil divestasi/privatisasi saham pemerintah pada BUMN (privatisasi), hasil pengelolaan aset yang merupakan kontra prestasi terhadap biaya penanganan kebijakan krisis, dan penerbitan Surat Berharga Negara, baik di dalam negeri maupun luar negeri, akan memperjelas perhitungan dana alokasi umum yang dihitung berdasarkan porsi penerimaan dalam negeri neto. Dengan kata lain, format baru APBN dimaksud untuk mempermudah perhitungan dana perimbangan, baik dana bagi hasil dan dana alokasi khusus, maupun dana alokasi umum. Perubahan format Postur APBN secara singkat disajikan dalam **Gambar 1.1**.

Gambar 1.1
Perubahan Format Postur APBN

T-Account		I-Account	
PENERIMAAN NEGARA	BELANJA NEGARA	FORMAT BARU	
A. Penerimaan Dalam Negeri 80	A. Belanja Rutin 80	A. Pendapatan Negara dan Hibah 80	
1. Penerimaan Migas - Minyak Bumi - Gas Alam	1. Belanja Pegawai	I. Penerimaan Dalam Negeri	
2. Penerimaan Bukan Migas - PPh - Bea Masuk - Cukai - Pajak Ekspor - PBB dan BPHTB - Pajak Lainnya - PNBP	2. Belanja Barang	1. Penerimaan Perpajakan	
	3. Belanja Rutin Daerah	2. PNBP	
	4. Bunga dan Cicilan Hutang	B. Belanja Negara 100	
	5. Pengeluaran Rutin Lainnya	I. Belanja Pemerintah Pusat	
B. Penerimaan Pembangunan 20	B. Belanja Pembangunan 20	1. Belanja Pegawai	
1. Pinjaman program	1. Pembangunan Rupiah	2. Belanja Barang	
2. Pinjaman proyek	2. Pembangunan Proyek	3. Belanja Modal	
Total 100	Total 100	4. Pembayaran Bunga Utang	
		5. Subsidi	
		6. Belanja Hibah	
		7. Bantuan Sosial	
		8. Belanja Lain-lain	
		II. Transfer ke Daerah	
		1. Dana Perimbangan	
		2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian	
		C. Keseimbangan Primer	
		D. Surplus/ (Defisit) Anggaran (20)	
		E. Pembiayaan 20	

Keterangan:

Angka di atas hanya ilustrasi



KOMPONEN POSTUR APBN

Dalam format *I-account*, postur APBN terdiri atas 4 komponen utama, yaitu pendapatan negara, belanja negara, keseimbangan primer dan keseimbangan umum, serta pembiayaan anggaran. Penjelasan dari masing-masing komponen pada postur APBN tersebut adalah sebagai berikut.

1. Pendapatan Negara dan Hibah

Dalam periode 1969/1970 sampai dengan 1999/2000, komponen utama penerimaan dalam APBN adalah penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan. Penerimaan dalam negeri merupakan penerimaan yang dapat dihimpun dari sumber-sumber dalam negeri, terdiri atas penerimaan migas dan penerimaan nonmigas. Penerimaan nonmigas terdiri atas penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak.

Sementara itu, penerimaan pembangunan pada dasarnya merupakan penerimaan yang berasal dari luar negeri yang terdiri atas bantuan program dan bantuan proyek. Penerimaan pembangunan sendiri sebenarnya merupakan pinjaman/utang luar negeri, tetapi diperlukan dan diadministrasikan dalam APBN sebagai penerimaan.

Pada tahun 2001, penerimaan negara diubah klasifikasinya menjadi pendapatan negara dan hibah, yang terdiri atas penerimaan dalam negeri dan penerimaan hibah. Penerimaan dalam negeri sendiri diubah klasifikasinya dari sebelumnya penerimaan migas dan penerimaan nonmigas, menjadi penerimaan

perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak. Perubahan klasifikasi penerimaan tersebut seiring dengan makin dominannya peranan penerimaan perpajakan dalam APBN.

Perubahan klasifikasi dan komponen pendapatan negara sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pasal 11 yang menyatakan bahwa pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah. Pendapatan negara sendiri didefinisikan sebagai hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah aset (nilai kekayaan bersih). Penjelasan dari masing-masing komponen pendapatan negara adalah sebagai berikut.

a. Penerimaan Perpajakan

Penerimaan perpajakan adalah semua penerimaan negara yang terdiri atas pendapatan pajak dalam negeri dan pendapatan pajak perdagangan internasional. Sejak tahun 2011 hingga saat ini, penerimaan pajak dalam negeri terdiri atas penerimaan pajak penghasilan (PPh), pajak pertambahan nilai (PPN), pajak bumi dan bangunan (PBB), cukai, dan pajak lainnya. Sementara itu, penerimaan pajak perdagangan internasional terdiri atas bea masuk dan bea keluar.

Menurut Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan, PPh adalah pajak yang dikenakan terhadap subjek pajak atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya dalam satu tahun pajak. PPh terdiri dari PPh migas dan PPh nonmigas. PPh migas merupakan PPh yang

dipungut dari badan usaha atau bentuk usaha tetap atas penghasilan dari kegiatan usaha hulu minyak bumi dan gas alam. Sedangkan PPh nonmigas merupakan PPh yang dipungut dari wajib pajak orang pribadi, badan, dan bentuk usaha tetap dalam negeri atau luar negeri atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya dalam tahun pajak selain penghasilan atas pelaksanaan kegiatan hulu migas.

Berdasarkan subjek pajak, PPh terdiri atas orang pribadi, badan, dan bentuk usaha tetap. Orang pribadi sebagai subjek pajak dapat bertempat tinggal atau berada di Indonesia ataupun di luar Indonesia. Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah dengan nama dan dalam bentuk apa pun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, dan organisasi lainnya, lembaga, serta bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.

Badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah merupakan subjek pajak tanpa memperhatikan nama dan bentuknya sehingga setiap unit tertentu dari badan Pemerintah, misalnya lembaga, badan, dan sebagainya yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menjalankan usaha atau melakukan

kegiatan untuk memperoleh penghasilan merupakan subjek pajak. Dalam pengertian perkumpulan termasuk pula asosiasi, persatuan, perhimpunan, atau ikatan dari pihak-pihak yang mempunyai kepentingan yang sama.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah. PPN adalah pajak atas konsumsi barang dan jasa di daerah pabean yang dikenakan secara bertingkat di setiap jalur produksi dan distribusi. Pengenaan PPN sangat dipengaruhi oleh perkembangan transaksi bisnis serta pola konsumsi masyarakat yang merupakan objek dari PPN.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan, bea masuk adalah pungutan negara berdasarkan undang-undang ini yang dikenakan terhadap barang yang diimpor, sedangkan bea keluar adalah pungutan negara, berdasarkan undang-undang ini yang dikenakan terhadap barang ekspor.

b. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

PNBP adalah semua penerimaan Pemerintah Pusat yang diterima dalam bentuk penerimaan dari sumber daya alam, pendapatan bagian laba BUMN, PNBP lainnya, serta pendapatan badan layanan umum (BLU). PNBP sumber daya alam dibedakan antara PNBP migas dengan PNBP nonmigas yang meliputi pendapatan pertambangan mineral dan batubara, kehutanan, perikanan, dan panas bumi.

c. Penerimaan Hibah

Hibah adalah setiap penerimaan negara dalam bentuk devisa, devisa yang dirupiahkan, rupiah, barang, jasa, dan/atau surat berharga yang diperoleh dari pemberi hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri.

Perkembangan klasifikasi dan komponen pendapatan negara disajikan dalam **1.1**.

Tabel 1.1. PERKEMBANGAN FORMAT DAN KOMPONEN PENDAPATAN NEGARA		
Periode 1969/1970-1998/2000	Periode 2000-2010	Periode 2011-sekarang
I. Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Minyak Bumi dan Gas Alam (Migas) a. Minyak Bumi b. Gas Alam 2. Penerimaan Bukan Migas a. Pajak Penghasilan b. Pajak Pertambahan Nilai c. Bea Masuk d. Cukai e. Pungutan (Pajak) Ekspor f. PBB dan BPHTB g. Pajak Lainnya h. Penerimaan Bukan Pajak i. Laba Bersih Minyak II Penerimaan Luar Negeri 1. Pinjaman Program 2. Pinjaman Proyek	I. Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Perpajakan a. Pajak Dalam Negeri 1) Pajak Penghasilan a) Migas b) Nonmigas 2) Pajak Pertambahan Nilai 3) Pajak Bumi dan Bangunan 4) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan 5) Cukai 6) Pajak Lainnya b. Pajak Perdagangan Internasional 1) Bea Masuk 2) Pajak/ pungutan Ekspor 2. Penerimaan Negara Bukan Pajak a. Penerimaan Sumber Daya Alam 1) Minyak Bumi 2) Gas Alam 3) Pertambangan Umum 4) Kehutanan 5) Perikanan b. Bagian Laba BUMN c. PNBP Lainnya II Hibah	I. Pendapatan Dalam Negeri 1. Penerimaan Perpajakan a. Pendapatan Pajak Dalam Negeri 1) Pendapatan Pajak Penghasilan a) Pendapatan PPh Migas b) Pendapatan PPh Nonmigas 2) Pendapatan Pajak Pertambahan Nilai 3) Pendapatan Pajak Bumi dan Bangunan 4) Pendapatan Cukai 5) Pendapatan Pajak Lainnya b. Pendapatan Pajak Perdagangan Internasional 1) Pendapatan Bea Masuk 2) Pendapatan Bea Keluar 2. Penerimaan Negara Bukan Pajak a. Penerimaan Sumber Daya Alam 1) Penerimaan Sumber Daya Alam Migas a) Pendapatan Minyak Bumi b) Pendapatan Gas Bumi 2) Penerimaan Sumber Daya Alam Nonmigas a) Pendapatan Pertambangan Minerba b) Pendapatan Kehutanan c) Pendapatan Perikanan d) Pendapatan Panas Bumi b. Pendapatan Bagian Laba BUMN 1) Perbankan 2) Non Perbankan c. PNBP Lainnya d. Pendapatan BLU II. Penerimaan Hibah

2. Belanja Negara

Dalam sejarah perkembangan APBN, klasifikasi belanja negara beberapa kali mengalami perubahan dan penyempurnaan, termasuk perubahan nomenklatur, dari pengeluaran negara menjadi belanja negara. Dalam periode 1969/1970 – 1999/2000, pengeluaran negara dikelompokkan menurut klasifikasi ekonomi dan klasifikasi sektor. Berdasarkan klasifikasi ekonomi, pengeluaran negara terdiri atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin terdiri atas belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga utang, subsidi daerah otonom, dan belanja lain-lain. Belanja lain-lain menampung antara lain alokasi subsidi pangan (subsidi beras dan subsidi impor gandum selama Pembangunan Jangka Panjang I) dan subsidi BBM (sejak tahun 1977/1978).

Sementara itu, pengeluaran pembangunan terdiri atas pembiayaan rupiah yang berasal dari tabungan pemerintah dan pinjaman proyek. Tabungan pemerintah merupakan selisih antara penerimaan dalam negeri dan pengeluaran rutin. Pengeluaran pembangunan dikelompokkan lagi ke dalam pengeluaran pembangunan untuk departemen/lembaga, bantuan pembangunan daerah, dan pengeluaran pembangunan lainnya. Termasuk dalam pengeluaran pembangunan lainnya adalah subsidi pupuk. Di samping itu, baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan juga dirinci menurut sektor subsektor.

Mulai tahun 2001, sejalan dengan penyempurnaan di sisi penerimaan, penyempurnaan, dan perubahan format juga dilakukan di sisi belanja negara. Belanja

negara, yang dalam format sebelumnya disebut dengan pengeluaran negara, diubah nomenklaturnya menjadi belanja negara. Dalam format yang baru, belanja negara terdiri atas belanja pemerintah pusat dan belanja ke daerah, untuk mengakomodasikan pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, sesuai dengan amanat UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Sejak tahun 2005, rincian belanja negara mengalami perubahan. Belanja negara tetap terdiri atas belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah. Namun, sesuai dengan pasal 11 ayat (5) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

Belanja negara adalah seluruh kewajiban Pemerintah Pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Belanja negara dapat dikelompokkan menjadi belanja Pemerintah Pusat dan transfer ke daerah. Belanja Pemerintah Pusat merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal yang sangat strategis untuk mencapai sasaran-sasaran pokok pembangunan nasional. Alasan utamanya adalah Pemerintah, melalui belanja Pemerintah Pusat, dapat secara langsung melakukan intervensi anggaran (*direct budget intervention*) untuk mencapai sasaran-sasaran program pembangunan yang telah ditetapkan.

Sementara itu, transfer ke daerah diarahkan untuk mempercepat pembangunan daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah serta mengurangi ketimpangan pelayanan publik di daerah. Transfer ke daerah juga diperuntukkan untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah (*fiscal imbalance*),

mengurangi perbedaan keuangan antara pusat dan daerah serta antardaerah, mendukung kesinambungan fiskal nasional, serta meningkatkan sinkronisasi antara rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Selain itu, mulai tahun 2015, Pemerintah telah mengalokasikan dana desa yang merupakan bagian anggaran belanja ke daerah sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pengalokasian dana desa ini dimaksudkan untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat desa, penguatan demokrasi, serta menjawab tantangan dan persoalan di tingkat desa dan mendorong pertumbuhan langsung dari desa.

a. Belanja Pemerintah Pusat

Sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya, sesuai dengan pasal 11 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, belanja negara, termasuk belanja pemerintah pusat, diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

Klasifikasi belanja pemerintah pusat menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi Kementerian Negara/Lembaga (K/L) pemerintah pusat. Setelah beberapa kali dilakukan perubahan dan penyempurnaan, hingga saat ini tahun 2014 terdapat 86 organisasi K/L, yang terdiri atas 34 kementerian, 37 lembaga pemerintah, 6 lembaga negara, dan 6 lembaga nonstruktural. Selain dialokasikan melalui K/L, belanja pemerintah pusat juga dialokasikan melalui organisasi Bendahara Umum Negara (BUN), yang mencakup

pengalokasian pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, dan belanja lain-lain.

Klasifikasi belanja pemerintah pusat menurut fungsi merupakan reklasifikasi atas program-program yang dalam format sebelumnya merupakan rincian dari sektor/subsektor. Sederhananya, klasifikasi menurut fungsi tersebut adalah pengelompokan terhadap program-program K/L dan hanya merupakan alat analisis yang digunakan untuk menganalisis fungsi-fungsi yang telah, sedang, dan akan dilaksanakan oleh Pemerintah. Rincian belanja Pemerintah Pusat menurut fungsi terdiri atas: (1) pelayanan umum; (2) pertahanan; (3) ketertiban dan keamanan; (4) ekonomi; (5) lingkungan hidup; (6) perumahan dan fasilitas umum; (7) kesehatan; (8) pariwisata dan budaya; (9) agama; (10) pendidikan; serta (11) perlindungan sosial.

Klasifikasi belanja Pemerintah Pusat menurut jenis belanja (klasifikasi ekonomi) merupakan pengelompokan belanja berdasarkan prinsip-prinsip akuntansi yang mengacu pada *Government Financial Statistic* (GFS) 2001. Sebelum tahun 2005, belanja Pemerintah Pusat dibagi menjadi belanja rutin (belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga utang, belanja subsidi, dan belanja lain-lain) dan belanja pembangunan (pembiayaan proyek dan pembiayaan program). Pengklasifikasian menurut belanja rutin dan pembangunan tersebut dimaksudkan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya anggaran pembangunan, yang dianggap memberikan dampak yang lebih besar terhadap pertumbuhan ekonomi. Namun, dalam pelaksanaannya, hal tersebut justru menimbulkan

peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran. Berkaitan dengan hal tersebut, sejak tahun 2005, klasifikasi belanja pemerintah pusat menurut jenis belanja terdiri atas belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

b. Transfer ke Daerah dan Dana Desa

Transfer ke daerah dan dana desa merupakan belanja negara yang diberikan kepada daerah untuk mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, serta pembangunan desa. Seperti halnya belanja Pemerintah Pusat, anggaran transfer ke daerah dan dana desa telah beberapa kali mengalami perubahan nomenklatur dan komponen. Sebelum tahun 2005, anggaran transfer ke daerah dan dana desa yang kala itu disebut dengan belanja rutin daerah merupakan salah satu bagian dari pengeluaran rutin. Setelah tahun 2005, dengan maksud mempermudah analisis dan menciptakan transparansi, transfer ke daerah menjadi subbagian dari belanja Negara yang di bawahnya terdapat banyak komponen yang memiliki kekhususan dan tujuan berbeda.

Mulai APBN tahun 2015, belanja negara yang ditransferkan ke daerah mengalami penambahan subbagian dana desa. Hal tersebut mengubah nomenklatur yang digunakan sebelumnya, yaitu transfer ke daerah menjadi transfer ke daerah dan dana desa. Sementara itu, pada subbagian transfer ke daerah sendiri terdiri atas komponen dana

perimbangan, dana otonomi khusus (otsus), dana keistimewaan DIY, dan dana transfer lainnya.

Komposisi alokasi terbesar dari subbagian transfer ke daerah adalah dana keseimbangan. Tujuan pengalokasian dana ini adalah untuk mengurangi kesenjangan pendanaan dan pelayanan publik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah serta kesenjangan antardaerah. Dana keseimbangan terdiri atas dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

DBH merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah. Prinsip dasar dalam pengalokasian DBH adalah pemerataan, yaitu daerah penghasil mendapat porsi yang lebih besar dari daerah lain yang berada dalam satu provinsi. Komponen DBH terdiri atas DBH pajak dan DBH sumber daya alam. Yang menarik dari DBH adalah penyaluran yang didasarkan pada realisasi penerimaan DBH pada tahun tersebut, sehingga dimungkinkan terjadi perbedaan antara alokasi dalam APBN dan realisasi penyaluran DBH ke daerah. Jika terjadi selisih antara alokasi dan penyaluran, perhitungan DBH di tahun berikutnya selain alokasi berdasarkan formula juga mengakomodasi selisih tersebut.

Berbedanya kemampuan keuangan setiap daerah untuk mendanai kebutuhan merupakan latar belakang dialokasikannya DAU. Bersifat sebagai *block grant*, penggunaan DAU diserahkan sepenuhnya kepada daerah. Alokasi DAU untuk

setiap daerah berbeda-beda, tergantung dengan celah fiskal masing-masing daerah. Namun, secara nasional, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, pengalokasian DAU setiap tahun adalah sekurang-kurangnya 26 persen dari pendapatan dalam negeri neto.

Sementara itu, DAK merupakan transfer yang bersifat *specific grant*, yang alokasinya dimaksudkan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang sesuai prioritas nasional namun menjadi urusan daerah. Program-program yang menjadi prioritas nasional dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah pada tahun anggaran yang bersangkutan.

Dana Otsus merupakan dana yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus daerah. Sesuai dengan Undang-Undang nomor 21 Tahun 2001 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, dana otsus diberikan kepada Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Selain dari itu, Pemerintah juga mengalokasikan dana tambahan otsus infrastruktur guna mempercepat pemerataan pembangunan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Sebagai bagian dari pengakuan dan dukungan terhadap keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), mulai tahun anggaran 2013 Pemerintah telah mengalokasikan Dana Keistimewaan DIY. Dana ini dialokasikan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dana transfer lainnya merupakan dana yang dialokasikan untuk membantu daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan sesuai peraturan perundangan. Bagian dari dana transfer lainnya adalah tunjangan profesi guru PNSD, dana tambahan penghasilan guru PNSD, bantuan operasional sekolah, dana insentif daerah, dan dana proyek pemerintah daerah dan desentralisasi.

Dalam rangka menciptakan landasan yang kuat dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur, peranan desa dalam berbagai bentuk perlu untuk dilindungi dan diberdayakan. Untuk itu, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah mulai APBN tahun 2015 telah mengalokasikan dana desa yang bertujuan untuk meningkatkan peranan desa agar lebih maju, berkembang, dan demokratis.

Perkembangan klasifikasi dan komponen belanja negara disajikan dalam **1.2**.

Tabel 1.2 PERKEMBANGAN FORMAT DAN KOMPONEN BELANJA NEGARA			
Periode 1969/1970-1999/2000	Periode 2000-2004	Periode 2005-2014	Periode 2005-2014
I. Pengeluaran Rutin A. Belanja Pegawai 1. Gaji/Pensiun 2. Tunjangan Beras 3. Uang Makan/Lauk Pauk 4. Lain-lain Belanja Pegawai DN 5. Belanja Pegawai LN B. Belanja Barang 1. Belanja Barang DN 2. Belanja Barang LN C. Belanja Rutin Daerah 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Non Pegawai D. Subsidi Daerah Otonom 1. Hutang DN 2. Hutang LN E. Pengeluaran Rutin Lainnya 1. Subsidi BBM 2. Lain-lain	I. Belanja Pemerintah Pusat A. Pengeluaran Rutin 1. Belanja Pegawai a. Gaji/Pensiun b. Tunjangan Beras c. Uang Makan/Lauk Pauk d. Lain-lain Belanja Pegawai DN e. Belanja Pegawai LN 2. Belanja Barang a. Belanja Barang DN b. Belanja Barang LN 3. Subsidi Daerah Otonom a. Belanja Pegawai b. Belanja Non Pegawai 4. Pembayaran Bunga Hutang a. Hutang DN b. Hutang LN 5. Subsidi a. Subsidi BBM b. Subsidi Non BBM B. Pengeluaran Pembangunan I. Pembayaan Rupiah II. Pembayaan Proyek II. Belanja Untuk Daerah A. Dana Perimbangan B. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian	I. Belanja Pemerintah Pusat A. Belanja Pegawai B. Belanja Barang C. Belanja Modal D. Pembayaran Bunga Utang E. Subsidi 1. Subsidi Energi a. Subsidi BBM, LPG & BBN b. Subsidi Listrik 2. Subsidi Non Energi a. Pangan b. Pupuk c. Benih d. PSO (PT KAI, PT Pelni, LKBN Antara) e. Kredit Program f. Subsidi Pajak/Pajak DTP F. Belanja Hibah G. Bantuan Sosial H. Belanja Lain-lain II. Transfer ke Daerah dan Dana Desa A. Transfer ke Daerah 1. Dana Perimbangan a. Dana Bagi Hasil b. Dana Alokasi Umum c. Dana Alokasi Khusus 2. Dana Otonomi Khusus 3. Dana Keistimewaan DIY 4. Dana Transfer Lainnya B. Dana Desa	I. Belanja Pemerintah Pusat A. Belanja Pegawai B. Belanja Barang C. Belanja Modal D. Pembayaran Bunga Utang E. Subsidi 1. Subsidi Energi a. Subsidi BBM, LPG & BBN b. Subsidi Listrik 2. Subsidi Non Energi a. Pangan b. Pupuk c. Benih d. PSO (PT KAI, PT Pelni, LKBN Antara) e. Kredit Program f. Subsidi Pajak/Pajak DTP F. Belanja Hibah G. Bantuan Sosial H. Belanja Lain-lain II. Transfer ke Daerah dan Dana Desa A. Transfer ke Daerah 1. Dana Perimbangan a. Dana Bagi Hasil b. Dana Alokasi Umum c. Dana Alokasi Khusus 2. Dana Otonomi Khusus 3. Dana Keistimewaan DIY 4. Dana Transfer Lainnya B. Dana Desa

Tabel 1.3 PERKEMBANGAN KLASIFIKASI BELANJA NEGARA MENURUT SEKTOR DAN FUNGSI 1969-1994			
1969/1970 - 1973/1974	1973/1974 - 1978/1979	1979/1980-1983/1984	
1. BIDANG EKONOMI a. Sektor Pertanian dan Irigasi b. Sektor Industri dan Pertambangan c. Sektor Tenaga Listrik d. Sektor Perhubungan e. Sektor Daerah dan Desa f. Sektor Pelayanan Modal Pemerintah g. Sektor Perkembangan Ekonomi Umum	1. SEKTOR PERTANIAN DAN PENGAIRAN a. Subsektor Pertanian b. Subsektor Pengairan 2. SEKTOR INDUSTRI DAN PERTAMBANGAN a. Subsektor Industri b. Subsektor Pertambangan 3. SEKTOR TENAGA LISTRIK Subsektor Peningkatan Tenaga Listrik dan Gas 4. SEKTOR PERHUBUNGAN DAN PARIWISATA a. Subsektor Perhubungan b. Subsektor Pariwisata 5. SEKTOR PERDAGANGAN DAN KOPERASI a. Subsektor Perdagangan b. Subsektor Koperasi 6. SEKTOR TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI a. Subsektor Tenaga Kerja b. Subsektor Transmigrasi 7. SEKTOR PEMBANGUNAN REGIONAL DAN DAERAH a. Subsektor Desa dan Daerah b. Subsektor Tata Ruang 8. SEKTOR AGAMA DAN KEPERCAYAAN TERHADAP TUHAN YANG MAHA ESA Subsektor Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa 9. SEKTOR PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN NASIONAL DAN PEMBINAAN GENERASI a. Subsektor Pendidikan Umum dan Pembinaan Generasi Muda b. Subsektor Pendidikan dan Latihan Institusional/Kedinasan c. Subsektor Kebudayaan 10. SEKTOR KESIHATAN, KELUARGA BERENCANA DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL a. Subsektor Kesehatan b. Subsektor Keluarga Berencana c. Subsektor Kesejahteraan Sosial 11. SEKTOR PERUMAHAN RAKYAT DAN PENYEDIAAN AIR MINUM a. Subsektor Perumahan Rakyat b. Subsektor Air, Minum dan Kesehatan Lingkungan	1. SEKTOR PERTANIAN DAN PENGAIRAN a. Subsektor Pertanian b. Subsektor Pengairan 2. SEKTOR INDUSTRI Subsektor Industri 3. SEKTOR PERTAMBANGAN DAN ENERGI a. Subsektor Pertambangan b. Subsektor Energi 4. SEKTOR PERHUBUNGAN DAN PARIWISATA a. Subsektor Perhubungan Jalan b. Subsektor Perhubungan Darat c. Subsektor Perhubungan Laut d. Subsektor Perhubungan Udara e. Subsektor Pos dan Telekomunikasi f. Subsektor Pariwisata 5. SEKTOR PERDAGANGAN DAN KOPERASI a. Subsektor Perdagangan b. Subsektor Koperasi 6. SEKTOR TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI a. Subsektor Tenaga Kerja b. Subsektor Transmigrasi 7. SEKTOR PEMBANGUNAN DAERAH, DESA, DAN KOTA Subsektor Pembangunan Daerah, Desa, dan Kota 8. SEKTOR AGAMA Subsektor Agama 9. SEKTOR PENDIDIKAN, GENERASI MUDA, KEBUDAYAAN NASIONAL DAN KEPERCAYAAN TERHADAP TUHAN YANG MAHA ESA a. Subsektor Pendidikan Umum dan Generasi Muda b. Subsektor Pendidikan Kedinasan c. Subsektor Pendidikan Nasional dan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME 10. SEKTOR KESIHATAN, KESEJAHTERAAN SOSIAL, PERANAN WANITA, KEPENDUDUKAN DAN KELUARGA BERENCANA a. Subsektor Kesehatan b. Subsektor Kesejahteraan Sosial dan Peranan Wanita c. Subsektor Kependudukan dan Keluarga Berencana	

Tabel 1.3 PERKEMBANGAN KLASIFIKASI BELANJA NEGARA MENURUT SEKTOR DAN FUNGSI		
1969-1974	1973/1974 - 1978/1979	1979/1980-1993/1994
	12. SEKTOR TERTIB HUKUM DAN PEMBINAAN HUKUM a. Subsektor Tertib Hukum b. Subsektor Pembinaan Hukum Nasional 13. SEKTOR PERTAHANAN DAN KEAMANAN NASIONAL Subsektor Pertahanan dan Keamanan Nasional 14. SEKTOR PENERANGAN DAN KOMUNIKASI Subsektor Penerangan dan Komunikasi 15. SEKTOR PERKEMBANGAN ILMU DAN TEKNOLOGI, PENELITIAN DAN STATISTIK a. Subsektor Pengembangan Ilmu dan Teknologi b. Subsektor Penelitian Umum c. Subsektor Penelitian Institusional d. Subsektor Statistik 16. SEKTOR APARATUR NEGARA a. Subsektor Prasarana Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara b. Subsektor Aparatur Pemerintahan c. Subsektor Keuangan Negara 17. SEKTOR PERVERTAAN MODAL PEMERINTAH Subsektor Penyertaan Modal Pemerintah	11. SEKTOR PERUMAHAN RAKYAT DAN PEMUKIMAN Subsektor Perumahan Rakyat dan Pemukiman 12. SEKTOR HUKUM Subsektor Hukum 13. SEKTOR PERTAHANAN DAN KEAMANAN NASIONAL Subsektor Pertahanan dan Keamanan Nasional 14. SEKTOR PENERANGAN, PERS, DAN KOMUNIKASI SOSIAL Subsektor Penerangan, Pers, dan Komunikasi Sosial 15. SEKTOR ILMU PENGETAHUAN, TEKNOLOGI, DAN PENELITIAN a. Subsektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi b. Subsektor Penelitian 16. SEKTOR APARATUR PEMERINTAH Subsektor Aparatur Pemerintahan 17. SEKTOR PERKEMBANGAN DUNIA USAHA Subsektor Pengembangan Dunia Usaha 18. SEKTOR SUMBER ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP Subsektor Sumber Alam dan Lingkungan Hidup

Tabel 1.4 PERKEMBANGAN KLASIFIKASI BELANJA NEGARA MENURUT SEKTOR DAN FUNGSI 1996-2015		
1994/1995-2001	2002-2004	2005-Sekarang
1. SEKTOR INDUSTRI Subsektor Industri 2. SEKTOR PERTANIAN DAN KEHUTANAN a. Subsektor Pertanian b. Subsektor Kehutanan 3. SEKTOR PENGAIRAN a. Subsektor Pengembangan Sumber Daya Air b. Subsektor Irigasi 4. SEKTOR TENAGA KERJA Subsektor Tenaga Kerja 5. SEKTOR PERDAGANGAN, PENGEMBANGAN USAHA NASIONAL, KEUANGAN DAN KOPERASI a. Subsektor Perdagangan Dalam Negeri b. Subsektor Perdagangan Luar Negeri c. Subsektor Pengembangan Usaha Nasional d. Subsektor Keuangan e. Subsektor Koperasi dan Pengusaha Kecil 6. SEKTOR TRANSPORTASI, METEOROLOGI DAN GEOFISIKA a. Subsektor Prasarana Jalan b. Subsektor Transportasi Darat c. Subsektor Transportasi Laut d. Subsektor Transportasi Udara e. Subsektor Meteorologi, Geofisika, Pencarian dan Penyelamatan (SAR) 7. SEKTOR PERTAMBANGAN DAN ENERGI a. Subsektor Pertambangan b. Subsektor Energi 8. SEKTOR PARIWISATA, POS, DAN SEKTOR TELEKOMUNIKASI a. Subsektor Pariwisata b. Subsektor Pos dan Telekomunikasi 9. SEKTOR PEMBANGUNAN DAERAH DAN TRANSMIGRASI a. Subsektor Pembangunan Daerah b. Subsektor Transmigrasi dan Pemukiman Perantah Hutan 10. SEKTOR LINGKUNGAN HIDUP DAN TATA RUANG a. Subsektor Lingkungan Hidup b. Subsektor Tata Ruang	1. SEKTOR INDUSTRI Subsektor Industri 2. SEKTOR PERTANIAN, KEHUTANAN, KELAUTAN DAN PERIKANAN a. Subsektor Pertanian b. Subsektor Kehutanan c. Subsektor Kelautan dan Perikanan 3. SEKTOR PENGAIRAN a. Subsektor Pengembangan dan Pengelolaan Pengairan b. Subsektor Pengembangan dan Pengelolaan Sumber-sumber Air 4. SEKTOR TENAGA KERJA Subsektor Tenaga Kerja 5. SEKTOR PERDAGANGAN, PENGEMBANGAN USAHA NASIONAL, KEUANGAN DAN KOPERASI a. Subsektor Perdagangan Dalam Negeri b. Subsektor Perdagangan Luar Negeri c. Subsektor Keuangan d. Subsektor Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah 6. SEKTOR TRANSPORTASI, METEOROLOGI DAN GEOFISIKA a. Subsektor Prasarana Jalan b. Subsektor Transportasi Darat c. Subsektor Transportasi Laut e. Subsektor Transportasi Udara f. Subsektor Meteorologi, Geofisika, Pencarian dan Penyelamatan (SAR) 7. SEKTOR PERTAMBANGAN DAN ENERGI a. Subsektor Pertambangan b. Subsektor Energi 8. SEKTOR PARIWISATA, POS, TELEKOMUNIKASI DAN INFORMATIKA a. Subsektor Pariwisata b. Subsektor Pos, Telekomunikasi dan Informatika 9. SEKTOR PEMBANGUNAN DAERAH a. Subsektor Otonomi Daerah b. Subsektor Pengembangan Wilayah dan Pemberdayaan Masyarakat 10. SEKTOR SUMBER DAYA ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP, DAN TATA RUANG a. Subsektor Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup b. Subsektor Tata Ruang dan Pertanahan	1. Pelayanan Umum 2. Pertahanan 3. Ketertiban dan Keamanan 4. Ekonomi 5. Lingkungan Hidup 6. Pemukiman dan Fasilitas Umum 7. Kesehatan 8. Pariwisata dan Ekonomi Kreatif 9. Agama 10. Pendidikan 11. Perlindungan Sosial

PERKEMBANGAN KLASIFIKASI BELANJA NEGARA MENURUT SEKTOR DAN FUNGSI		Tabel 1.4 1995-2015	
1994/1995-2001	2002-2004	2005-Sekarang	
11. SEKTOR PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN NASIONAL, KEPERCAYAAN TERHADAP TUHAN YANG MAHA ESA, PEMUDA DAN OLAH RAGA a. Subsektor Pendidikan b. Subsektor Pendidikan Luar Sekolah c. Subsektor Pendidikan Nasional dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa d. Subsektor Pemuda dan Olah Raga 12. SEKTOR KEPENDUDUKAN DAN KELUARGA SEJAHTERA Subsektor Kependudukan dan Keluarga Berencana 13. SEKTOR KESEJAHTERAAN SOSIAL, KESEHATAN, PERANAN WANITA, ANAK, DAN REMAJA a. Subsektor Kesejahteraan Sosial b. Subsektor Kesehatan c. Subsektor Peranan Wanita, Anak dan Remaja 14. SEKTOR PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN a. Subsektor Perumahan dan Permukiman b. Subsektor Pemukiman Kota dan Bangunan 15. SEKTOR AGAMA a. Subsektor Pelayanan Kehidupan Beragama b. Subsektor Pembinaan Pendidikan Agama 16. SEKTOR ILMU PENGETAHUAN DAN TEKNOLOGI a. Subsektor Teknik Produksi dan Teknologi b. Subsektor Ilmu Pengetahuan Terapan dan Dasar c. Subsektor Kelautan, Perikanan dan Sarana Ilmu Pengetahuan dan Teknologi d. Subsektor Kelautan e. Subsektor Sistem Informasi dan Statistik 17. SEKTOR HUKUM a. Subsektor Pembinaan Hukum Nasional b. Subsektor Pembinaan Aparatur Hukum c. Subsektor Sarana dan Prasarana Hukum 18. SEKTOR APARATUR NEGARA DAN PENGAWASAN a. Subsektor Aparatur Negara b. Subsektor Pendayagunaan Sistem dan Pelaksanaan Pengawasan 19. SEKTOR POLITIK, HUBUNGAN LUAR NEGERI, PENERANGAN, KOMUNIKASI, DAN MEDIA a. Subsektor Politik b. Subsektor Hubungan Luar Negeri c. Subsektor Penerangan, Komunikasi dan Media Massa 20. SEKTOR PERTAHANAN DAN KEAMANAN a. Subsektor Rakyat Terlatih dan Perindugan Masyarakat b. Subsektor ABRI c. Subsektor Pertahanan	11. SEKTOR PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN NASIONAL, PEMUDA DAN OLAH RAGA a. Subsektor Pendidikan b. Subsektor Pendidikan Luar Sekolah c. Subsektor Pendidikan Nasional dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa d. Subsektor Pemuda dan Olah Raga 12. SEKTOR KEPENDUDUKAN DAN KELUARGA Subsektor Kependudukan dan Keluarga 13. SEKTOR KESEJAHTERAAN SOSIAL, KESEHATAN, DAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN a. Subsektor Kesejahteraan Sosial b. Subsektor Kesehatan 14. SEKTOR PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN a. Subsektor Perumahan dan Permukiman b. Subsektor Pemukiman Kota dan Bangunan 15. SEKTOR AGAMA a. Subsektor Pelayanan Kehidupan Beragama b. Subsektor Pembinaan Pendidikan Agama 16. SEKTOR ILMU PENGETAHUAN DAN TEKNOLOGI a. Subsektor Pelayanan dan Pemanfaatan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi b. Subsektor Penelitian dan Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi c. Subsektor Kelautan, Prasarana dan Sarana Ilmu Pengetahuan dan Teknologi d. Subsektor Statistik 17. SEKTOR HUKUM a. Subsektor Pembinaan Hukum Nasional b. Subsektor Pembinaan Aparatur Hukum 18. SEKTOR APARATUR NEGARA DAN PENGAWASAN a. Subsektor Aparatur Negara b. Subsektor Pendayagunaan Sistem dan Pelaksanaan Pengawasan 19. SEKTOR POLITIK DALAM NEGERI, HUBUNGAN LUAR NEGERI, INFORMASI DAN KOMUNIKASI a. Subsektor Politik Dalam Negeri b. Subsektor Hubungan Luar Negeri c. Subsektor Informasi dan Komunikasi 20. SEKTOR PERTAHANAN DAN KEAMANAN a. Subsektor Pertahanan b. Subsektor Keamanan		

3. Keseimbangan Primer dan Keseimbangan Umum

Berbicara tentang pendapatan negara dan belanja negara tidak lepas dari membicarakan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) dan kebutuhan fiskal (*fiscal need*). Kapasitas fiskal merupakan kemampuan keuangan negara yang dihimpun dari sumber pendanaan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan, antara lain bersumber dari pajak dan pendapatan negara bukan pajak. Sementara itu, kebutuhan fiskal merupakan kebutuhan pendanaan untuk belanja negara dalam rangka menjalankan kewajiban seperti pembayaran bunga dan pokok utang serta melaksanakan fungsi pemerintahan, kebijakan, dan kewajiban Pemerintah seperti penyediaan layanan kesehatan, pendidikan, infrastruktur, pembayaran bunga dan cicilan pokok utang, serta subsidi. Setiap tahunnya kebutuhan pendanaan diukur melalui alokasi dasar (*baseline*) ditambahkan dengan kebijakan-kebijakan yang akan diterapkan pada tahun anggaran tersebut serta kewajiban yang harus dibayarkan Pemerintah.

Dalam penyusunan APBN, Pemerintah selalu berusaha untuk menghimpun sumber-sumber pendanaan yang mencukupi untuk mendanai kebutuhan fiskal. Gambaran tentang hubungan kapasitas dan kebutuhan fiskal tersebut menciptakan hubungan yang disebut dengan keseimbangan. Keseimbangan yang tercipta dari kapasitas dan kebutuhan fiskal dapat

dikategorikan menjadi dua, yaitu keseimbangan primer dan keseimbangan umum.

Keseimbangan primer merupakan selisih dari total pendapatan negara dikurangi belanja negara di luar pembayaran bunga utang. Jika total pendapatan negara lebih besar daripada belanja negara di luar pembayaran bunga utang maka keseimbangan primer akan positif, yang berarti masih tersedia dana yang cukup untuk membayar bunga utang. Sebaliknya, jika total pendapatan negara lebih kecil daripada belanja negara di luar pembayaran bunga utang maka keseimbangan primer akan negatif, yang berarti sudah tidak tersedia dana untuk membayar bunga utang. Dengan kata lain, sebagian atau seluruh bunga utang dibayar dengan penambahan utang baru.

$$\text{Keseimbangan Primer} = \text{Pendapatan} - (\text{Belanja Total} - \text{Belanja Bunga})$$

Sementara itu, keseimbangan umum merupakan total penerimaan dikurangi dengan total pengeluaran termasuk pembayaran bunga utang. Jika total pendapatan negara lebih besar daripada belanja negara maka akan terjadi surplus anggaran. Sebaliknya, jika total pendapatan negara lebih kecil daripada belanja negara maka akan terjadi defisit anggaran, yang harus ditutup dengan pembiayaan.

$$\text{Keseimbangan Umum} = \text{Pendapatan} - \text{Belanja Total}$$

Posisi keseimbangan umum pada postur APBN menjadi penting sebagai alat analisis kebijakan fiskal yang diambil oleh Pemerintah. Keseimbangan umum pada postur APBN merupakan salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui apakah kebijakan fiskal tersebut bersifat netral, ekspansif atau kontraktif.

Kebijakan fiskal netral antara lain terindikasi dari kondisi keseimbangan umum postur APBN yang seimbang (*balance*) atau posisi pendapatan negara sama besar dengan belanja negara. Sementara itu, kebijakan fiskal yang bersifat ekspansi antara lain terindikasi dari kondisi keseimbangan umum negatif (defisit) atau posisi pendapatan negara lebih kecil dari belanja negara. Sebaliknya, kebijakan fiskal kontraktif akan berdampak pada kondisi keseimbangan umum postur APBN yang *balance* menjadi positif (*surplus*), atau pendapatan negara lebih besar dari belanja negara.

Secara teori, kebijakan ekspansif ditempuh pada saat perekonomian dalam kondisi lesu. Dalam kondisi investasi swasta melemah, maka Pemerintah harus mengambil alih melemahnya peran swasta tersebut dengan meningkatkan belanjanya. Sebaliknya pada saat kondisi ekonomi sedang dalam kondisi sangat baik, Pemerintah harus mengerem pengeluarannya agar ekonomi tidak *overheating*. Oleh karena itu, pada saat kondisi ekonomi mencapai puncak, maka kebijakan kontraktif yang dinilai lebih tepat diterapkan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, defisit APBN dalam satu periode anggaran dibatasi tidak boleh melebihi 3 persen dari total PDB. Tujuan dari batasan defisit tersebut adalah untuk menjamin agar kebijakan ekspansif pemerintah tetap menjamin APBN tetap dalam kondisi sehat dan berkesinambungan. Oleh karena itu, dalam penyusunan APBN setiap tahunnya, Pemerintah harus memastikan bahwa defisit APBN tetap terkendali di bawah batas ketentuan perundangan.

4. Pembiayaan Anggaran

Pada prinsipnya, pembiayaan anggaran merupakan (1) penerimaan yang perlu dibayar kembali, (2) penerimaan kembali atas pengeluaran tahun-tahun sebelumnya, (3) pengeluaran kembali atas penerimaan tahun sebelumnya, (4) penggunaan saldo anggaran lebih, (5) dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun yang bersangkutan maupun tahun berikutnya. Secara akuntansi, suatu anggaran akan selalu berada dalam keadaan seimbang, yaitu *incomings* sama dengan *outgoings*. Kondisi defisit atau surplus anggaran akan ditandai oleh adanya item-item penyeimbang baik dalam *incoming* atau *outgoing*, sehingga terjadi keseimbangan antara pengeluaran dan penerimaan.

Terdapat beberapa faktor yang menjadi dasar mengapa Pemerintah perlu melakukan aktivitas pembiayaan anggaran, yaitu (1) untuk menutup defisit APBN; (2) untuk memenuhi kewajiban

pembayaran utang pemerintah, antara lain dalam bentuk pembayaran cicilan pokok (amortisasi) utang luar negeri dan dalam negeri, pembayaran jatuh tempo pokok serta pembelian kembali (*buy back*) surat berharga negara; dan (3) untuk mendukung kebijakan Pemerintah dalam bidang tertentu, antara lain dalam bentuk penerusan pinjaman, penyertaan modal negara, dana bergulir, dana pengembangan pendidikan nasional, kewajiban penjaminan pemerintah, dan pemberian pinjaman.

Sumber pembiayaan anggaran dapat berasal dari dalam negeri dan luar negeri. Pembiayaan dalam negeri bersumber dari perbankan dalam negeri dan nonperbankan dalam negeri. Pembiayaan perbankan dalam negeri bersumber dari Sisa Anggaran Lebih (SAL), penerimaan cicilan pengembalian penerusan pinjaman. Sementara itu, pembiayaan nonperbankan dalam negeri bersumber dari privatisasi, hasil pengelolaan aset (HPA), penerbitan surat berharga negara (SBN), penarikan pinjaman dalam negeri, Dana Investasi Pemerintah, dan dana pengembangan pendidikan nasional. Selanjutnya, pembiayaan luar negeri bersumber dari penarikan pinjaman luar negeri, penerusan pinjaman, dan pembayaran cicilan pokok utang luar negeri.

Klasifikasi pembiayaan anggaran dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu (1) dalam dan luar negeri; (2) penerimaan dan pengeluaran pembiayaan; dan (3) utang dan nonutang. Pengelompokkan tersebut menyesuaikan dengan

informasi apa yang ingin dibutuhkan. Secara prinsip dari ketiga pengelompokan tersebut akan menghasilkan jumlah pembiayaan anggaran neto yang sama.

Klasifikasi pembiayaan anggaran berdasarkan dalam dan luar negeri bertujuan untuk mengetahui apakah transaksi pembiayaan yang dilakukan berkaitan dengan pihak dalam negeri (domestik) atau luar negeri. Untuk klasifikasi berdasarkan penerimaan dan pengeluaran bertujuan untuk mengetahui jumlah penerimaan dan pengeluaran pembiayaan. Berdasarkan pada definisi yang telah diuraikan di depan, pembiayaan anggaran memiliki dua komponen yaitu penerimaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan yang utamanya bersumber dari utang dapat digunakan untuk menutup defisit dan membiayai pengeluaran pembiayaan. Untuk pengeluaran pembiayaan terdiri atas pembayaran cicilan pokok pinjaman luar negeri sebagai komponen terbesar, penyertaan modal negara, dan kewajiban penjaminan.

BAB 2

TAHAPAN DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENYUSUNAN POSTUR APBN



BAB 2

TAHAPAN DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENYUSUNAN POSTUR APBN

POSTUR APBN DAN SIKLUS APBN

Penyusunan postur APBN merupakan langkah penting dalam memulai proses penganggaran. Postur APBN tersebut disusun sesuai dengan siklus APBN. Dalam hal ini, siklus APBN adalah tahapan kegiatan dalam masa atau jangka waktu, dari sejak proses perencanaan APBN, pembahasan APBN dengan DPR, dan pengesahan UU APBN, hingga pelaksanaan APBN, dan pengesahan undang-undang pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN (Laporan Keuangan Pemerintah Pusat/LKPP) oleh DPR. Sesuai dengan siklus APBN, postur APBN dibedakan antara postur *Resource Envelope* dan Pagu Indikatif Belanja Kementerian Negara dan Lembaga (K/L) yang disusun satu tahun sebelum berlakunya APBN tahun yang direncanakan, postur Rancangan APBN (RAPBN) yang diajukan Pemerintah ke DPR, postur APBN hasil pembahasan dengan DPR, postur RAPBN Perubahan, postur APBN Perubahan (APBNP), dan juga postur realisasi APBN dalam LKPP.

Secara keseluruhan, seluruh postur-postur tersebut disusun selama dua setengah tahun, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan laporan pertanggungjawaban atas realisasi. Keterkaitan antara postur APBN yang dihasilkan dengan tahapan-tahapan siklus APBN, secara ringkas, diuraikan sebagai berikut.

Postur APBN: Tahap Perencanaan dan Penganggaran APBN

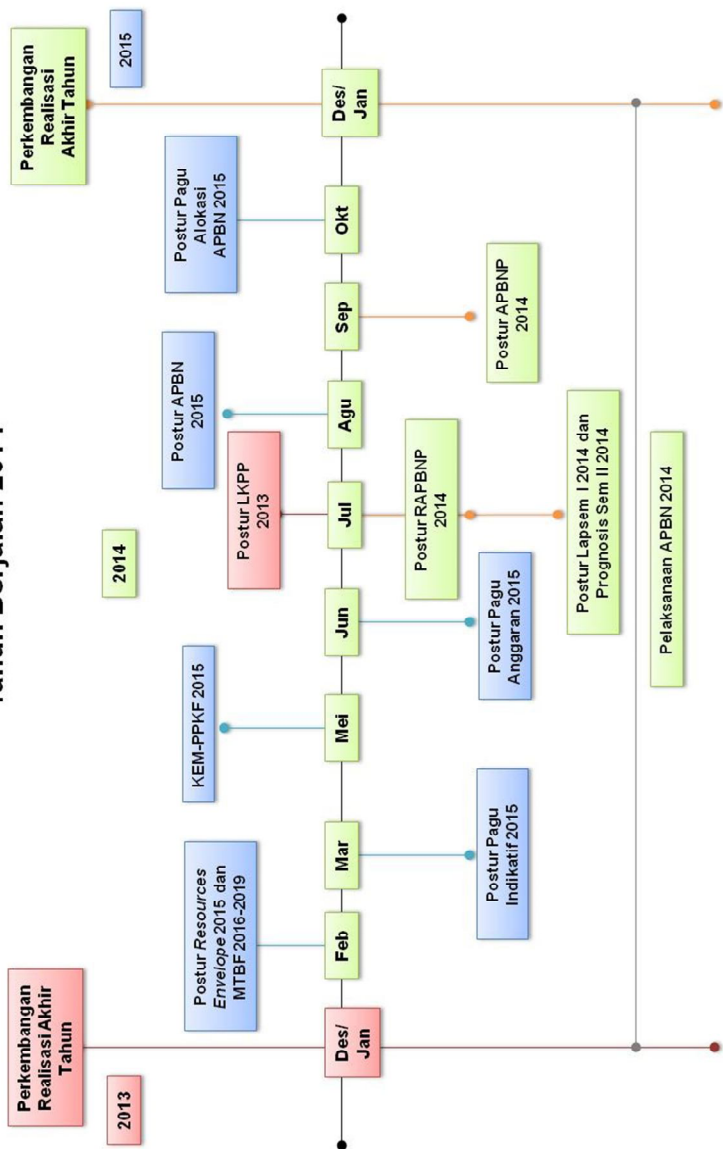
Proses penyusunan RAPBN tahun yang direncanakan dimulai dengan tahap *monitoring* dan evaluasi pelaksanaan APBN tahun sebelumnya, *outlook* realisasi APBN tahun berjalan serta review penganggaran jangka menengah (MTEF). Misalnya untuk menyusun RAPBN 2015, dilakukan terlebih dahulu monitoring dan evaluasi realisasi APBNP 2013 pada triwulan IV 2013. Pada tahap ini, disusun postur perkiraan realisasi APBNP 2013. Selain itu, juga disusun postur *outlook* realisasi APBN 2014 berdasarkan perkiraan realisasi APBNP 2013 dan perkembangan ekonomi makro 2013 dan proyeksi 2014.

Setelah realisasi APBNP 2013 selesai direkapitulasi pada awal tahun 2014, dilakukan *assessment* terhadap *outlook* realisasi APBN 2014 yang telah disusun pada triwulan IV 2013. Selain didasarkan pada realisasi tahun sebelumnya, *outlook* APBN 2014 disusun berdasarkan *outlook* asumsi dasar ekonomi makro hasil pembahasan antara Kementerian Keuangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, dan Bank Indonesia. Dalam hal ini, asumsi dasar ekonomi makro APBN yang menjadi basis perhitungan postur APBN meliputi (1) pertumbuhan ekonomi, (2) tingkat inflasi, (3) tingkat bunga SBI rata-rata tiga bulan, (4) nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika, (5) harga minyak mentah Indonesia di pasar dunia (*Indonesia crude price-ICP*), serta (6) *lifting* minyak mentah dan gas bumi. *Outlook* realisasi APBN 2014 inilah yang akan menjadi basis penyusunan *Resource Envelope* RAPBN 2015 yang sudah mulai dilakukan pada pertengahan Januari atau awal Februari 2014.

Penyusunan *Resource Envelope* adalah proses penyusunan kapasitas fiskal yang tidak hanya untuk tahun yang direncanakan saja tetapi juga termasuk kapasitas fiskal untuk jangka menengah (*Medium Term Budget Framework/MTBF*). Oleh karenanya, dalam menyusun postur kapasitas fiskal RAPBN 2015 juga disusun pula postur kapasitas fiskal untuk tiga tahun setelahnya, yaitu tahun 2016 – 2018. Postur proyeksi APBN jangka menengah bersifat *baseline*, yang akan menjadi dasar penyusunan APBN tahun yang direncanakan. Di dalam *Resource Envelope* tersebut dapat dilihat besaran pagu indikatif belanja K/L untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, *Resource Envelope* ini disampaikan kepada Bappenas pertengahan bulan Februari untuk selanjutnya menjadi dasar penyusunan pagu K/L. Dengan demikian, *Resource Envelope* dan Pagu Indikatif Belanja K/L pada tahun tertentu sudah dilakukan sejak awal tahun sebelumnya (Januari-Maret).

Gambar 2.1. Siklus Postur APBN :
Tahun Berjalan 2014



Proses penyusunan *exercise* postur *Resource Envelope* (misalnya untuk RAPBN 2015) adalah sebagai berikut:

Postur Pagu Indikatif Belanja K/L

- ✓ Berdasarkan realisasi indikator ekonomi makro tahun 2013 dan *outlook* realisasi tahun 2014, pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan mulai menyusun perkiraan kondisi ekonomi makro pada tahun 2015 dan proyeksi 2015-2018. Selanjutnya, proyeksi tersebut ditransmisikan ke dalam proyeksi awal asumsi dasar ekonomi makro tahun 2015 yang nantinya menjadi dasar perhitungan penyusunan indikasi kapasitas fiskal yang sifatnya masih indikasi *baseline*.
- ✓ Sejalan dengan penyusunan kapasitas fiskal, pemerintah juga menyusun indikasi kebutuhan anggaran pemerintah pada tahun 2015. Untuk belanja K/L, pada tahap tersebut dihitung sebagai *baseline*, meliputi kebutuhan operasional seperti belanja pegawai dan belanja operasional perkantoran (hal tersebut umumnya tanpa ada kebijakan seperti kebijakan kenaikan gaji pokok, kenaikan uang makan/uang lauk pauk TNI/Polri, dll, yang untuk sementara ditampung di belanja non-K/L), dan kegiatan-kegiatan yang sifatnya lanjutan/*on going* dari tahun sebelumnya dengan target sesuai RPJMN untuk tahun yang direncanakan.
- ✓ Proyeksi Pagu Indikatif Belanja K/L ditujukan terutama untuk memberikan ancar-ancar pagu yang diberikan untuk Belanja K/L sebagai pedoman dalam menyusun rencana kerja K/L (renja K/L) dan Belanja non-K/L. Pagu indikatif tersebut mengindikasikan (1) kebutuhan angka

dasar bagi pendapatan sasaran kinerja dan (2) kebijakan yang masih berlanjut dan indikasi jumlah tambahan untuk mendanai inisiatif baru. Pagu indikatif ditetapkan dengan surat bersama Menteri Keuangan RI dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas sesuai dengan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan RKAKL pasal 8 ayat (3). Berdasarkan postur APBN pada tahap pagu indikatif tersebut, kita dapat melihat seberapa besar kebutuhan belanja negara khususnya bagi K/L serta sumber pendapatan dan pembiayaannya.

- ✓ Dalam *exercise* postur Pagu Indikatif 2015 tersebut juga sudah memperhitungkan kewajiban-kewajiban pemerintah yang harus dipenuhi pada tahun yang direncanakan, seperti pembayaran bunga utang dan cicilan pokok utang, dll, dan kebijakan terkait surplus/defisit APBN yang direncanakan Pemerintah termasuk sumber pembiayaannya (untuk kebijakan defisit). Postur pagu indikatif RAPBN merupakan postur perhitungan internal Pemerintah, sebagai penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara dan lembaga (RKA-KL).

Postur RAPBN / Pagu Anggaran

Postur RAPBN merupakan postur APBN yang diajukan Pemerintah kepada DPR sebagai bahan pembahasan RUU APBN. Postur RAPBN memuat di dalamnya Pagu Anggaran Belanja K/L, yang diedarkan ke seluruh K/L dengan surat Menteri Keuangan serta pagu anggaran belanja non K/L. Proses penyusunan postur RAPBN adalah sebagai berikut:

- ✓ Setelah ditetapkan pagu indikatif, dengan surat Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas pada bulan Februari/Maret, postur proyeksi RAPBN masih akan mengalami penyesuaian. Pertama, penyesuaian akibat perubahan asumsi dasar ekonomi makro hasil kesepakatan antara Pemerintah dan DPR RI pada saat pembahasan Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal bulan Mei-Juni. Kedua, akibat adanya *new initiatives* K/L. Ketiga, penyesuaian akibat adanya perubahan kebijakan fiskal.
Perubahan dan penyesuaian tersebut akan menghasilkan postur proyeksi Pagu Anggaran Belanja K/L, yang akan ditetapkan oleh Menteri keuangan selambat-lambatnya pada akhir bulan Juni setiap tahunnya.
- ✓ Selain penyesuaian akibat beberapa perubahan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Perubahan angka proyeksi pendapatan negara, belanja non-KL dan pembiayaan masih dimungkinkan terjadi, meskipun Pagu Anggaran Belanja K/L sudah ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Namun, Perubahan tersebut dibatasi hingga akhir Juni, pada saat postur proyeksi RAPBN tersebut disampaikan dan dibahas dalam Rapim Kemenkeu.
- ✓ Setelah ditetapkan dalam Rapim Kemenkeu, finalisasi postur Pagu Anggaran setiap tahunnya diputuskan oleh Presiden dalam sidang Kabinet. Selanjutnya postur RAPBN hasil sidang kabinet digunakan sebagai bahan penyusunan buku Nota Keuangan dan RAPBN serta Rancangan Undang-

Undang yang disampaikan oleh Pemerintah kepada DPR pada minggu kedua Agustus dengan lampiran Himpunan RKA K/L yang merangkum rincian dari belanja K/L.

Postur APBN/ Pagu Alokasi

Setelah Pemerintah menyampaikan NK dan RAPBN serta RUU-nya kepada DPR pada pertengahan Agustus, pada tahapan berikutnya adalah proses pembahasan dengan DPR. Sesuai dengan amanat UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, penetapan atas RUU APBN dilakukan selambat-lambatnya pada akhir bulan Oktober (tahun anggaran sebelumnya). Pagu alokasi/Pagu APBN merupakan konsekuensi dari penetapan UU tentang APBN tersebut, dengan perubahan dari postur RAPBN sebagai berikut.

- Postur disesuaikan dengan kesepakatan DPR dan Pemerintah, meliputi: (1) penetapan target-target pendapatan negara untuk masing-masing pos penerimaan, (2) penetapan pagu belanja negara, yang terdiri atas Belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah, serta (3) kebijakan surplus/defisit serta kebijakan pembiayaan anggarannya, baik yang bersumber dari utang maupun nonutang.
- Pagu belanja K/L menurut Fungsi, Unit Organisasi, dan Program sesuai dengan kesepakatan antara DPR dan Pemerintah pada sidang Paripurna Penetapan UU tentang APBN (umumnya sesuai dengan kesepakatan Komisi DPR dengan K/L mitra kerjanya).
- Kebijakan-kebijakan yang disepakati dalam pembahasan dengan DPR, baik di bidang pendapatan negara, belanja negara, maupun pembiayaan anggaran.

- Setelah penetapan UU tentang APBN, Pemerintah akan menyusun Keputusan Presiden (Keppres) mengenai rincian Belanja Pemerintah Pusat, berisi pagu anggaran belanja masing-masing K/L dan alokasi anggaran yang dikelola Bendahara Umum Negara (BUN), selambat-lambatnya akhir November. Mulai APBN 2015, diganti dengan rincian APBN yang tidak saja memuat rincian belanja pemerintah pusat tetapi rincian semua komponen APBN (pendapatan, belanja negara, dan pembiayaan) yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden.
- Setelah RUU APBN disahkan menjadi UU APBN, setiap K/L wajib mengusulkan konsep Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan menyampaikan kepada Kementerian Keuangan untuk disahkan. DIPA merupakan instrumen untuk melaksanakan APBN. Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan.

Postur APBN Tahap Pelaksanaan

Dalam rangka monitoring dan evaluasi, disusun postur realisasi APBN tahun berjalan disandingkan dengan realisasi APBN/APBNP tahun sebelumnya. Paling tidak terdapat 5 postur yang disusun selama tahap pelaksanaan APBN, yaitu postur realisasi APBN bulanan, postur realisasi Semester I Pelaksanaan APBN dan Prognosis Semester II, postur RAPBN Perubahan, postur APBN Perubahan, dan postur realisasi APBN/APBNP hingga akhir tahun.

➤ **Postur Laporan Semester I APBN dan Prognosis Semester II APBN**

- Sesuai dengan pasal 27 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pemerintah diamanatkan untuk menyusun Laporan Semester Pertama pelaksanaan APBN dan menyampaikan kepada DPR RI selambat-lambatnya akhir bulan Juli pada tahun anggaran berjalan.
- Pada tahap ini pemerintah menyampaikan postur APBN sebagai berikut:
 - ✓ Postur setidaknya terdiri atas beberapa bagian, yaitu data target atau pagu (sesuai dengan angka APBN/P), data realisasi APBN Semester I, data prognosis APBN Semester II, serta *Outlook* APBN.
 - ✓ Data realisasi APBN Semester I dapat merupakan data realisasi APBN s.d. akhir Juni TA berjalan ataupun kombinasi antara realisasi APBN (jika data realisasi Semester I belum tersedia) dengan proyeksi untuk bulan-bulan yang belum tersedia datanya).
 - ✓ Data Semester II merupakan proyeksi yang telah memperhitungkan perkembangan perekonomian global dan domestik realisasi sampai dengan semester I, serta kebijakan-kebijakan yang ditempuh Pemerintah.
 - ✓ *Outlook* APBN merupakan prognosis realisasi APBN Semester II berdasarkan realisasi APBN sampai dengan semester I.

➤ **Postur RAPBNP dan APBNP**

- Dalam pelaksanaan APBN, terkadang perkembangan indikator perekonomian memiliki

deviasi yang cukup besar bila dibandingkan dengan asumsi yang ditetapkan dalam APBN. Dalam kesempatan lain, perkembangan realisasi APBN tahun sebelumnya dan tahun berjalan menunjukkan kinerja yang tidak seperti yang diharapkan. Hal-hal tersebut mendorong Pemerintah untuk melakukan langkah-langkah pengamanan pelaksanaan APBN.

- Penyesuaian APBN tahun anggaran yang bersangkutan selain diatur dalam UU APBN yang bersangkutan, juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 27, bahwa penyesuaian APBN dapat dilakukan apabila terjadi:
 - ✓ Perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
 - ✓ Perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
 - ✓ Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja.
- Selain itu, dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, dan diusulkan dalam rancangan APBN Perubahan dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.
- Proses penyusunan postur pada kondisi tersebut dimulai dengan melihat realisasi terkini dari pelaksanaan APBN tahun berjalan. Kemudian, disusun postur yang menggambarkan proyeksi APBN sampai dengan akhir tahun. Jika diidentifikasi terdapat potensi instabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, maka Kementerian Keuangan akan mengkoordinasikan kebijakan-

kebijakan yang akan diambil Pemerintah dengan *stakeholder* terkait dalam rangka pengamanan keuangan negara. Postur tersebut juga digunakan sebagai bahan dalam penyusunan Nota Keuangan dan RAPBNP oleh Pemerintah untuk diajukan dan dibahas bersama dengan DPR.

- o Tidak ada batasan waktu penyampaian RUU APBN Perubahan ke DPR. Dalam kondisi normal, Pemerintah mengajukan RUU tentang Perubahan APBN tahun anggaran tertentu setelah penyampaian dokumen Laporan Semester I Pelaksanaan APBN tahun berjalan. Namun, Pemerintah juga pernah menyampaikan RUU APBN Perubahan ke DPR sebelum penyampaian dokumen Laporan Semester I Pelaksanaan APBN tahun berjalan. Dalam kondisi normal, tenggang waktu penyampaian perubahan asumsi dasar ekonomi makro dan postur RAPBNP adalah akhir bulan Juni atau maksimal minggu pertama bulan Juli.
- Proses penyusunan postur RAPBNP yaitu dimulai dari evaluasi perkembangan pelaksanaan APBN meliputi perkembangan indikator asumsi dasar ekonomi makro, pendapatan, belanja negara, pembiayaan anggaran serta faktor eksternal lainnya. Evaluasi tersebut selanjutnya menjadi dasar apakah asumsi dasar ekonomi makro yang digunakan akan mengalami perubahan serta kemungkinan terjadinya perubahan kebijakan ke depan. Perubahan tersebut selanjutnya akan tercermin pada postur RAPBNP. Sama seperti halnya penyusunan postur RAPBN, postur RAPBNP akan diputuskan berjenjang sampai dengan tingkat Sidang Kabinet. Sementara itu, di

dalam postur RAPBNP dimungkinkan terjadi perubahan pada pagu anggaran K/L maupun non K/L dari pagu yang ditetapkan pada Postur APBNnya.

- Sesuai dengan UU No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, keputusan persetujuan/penolakan DPR atas RUU APBNP selambat-lambatnya dilakukan dalam satu bulan setelah Pemerintah menyampaikan dokumen RUU APBNP kepada DPR.
- o Jika DPR memberikan persetujuan (dengan mengesahkan UU APBNP), maka postur APBN akan berubah sesuai dengan hasil pembahasan postur RAPBNP tersebut. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam postur tersebut menjadi dasar melakukan revisi atas dokumen anggaran (DIPA), baik untuk K/L maupun untuk BA BUN.

Postur Realisasi Pelaksanaan APBN

- Postur realisasi pelaksanaan APBN merupakan postur yang disusun berdasarkan data realisasi pelaksanaan anggaran sampai dengan tahun anggaran berakhir dan dipublikasikan di awal tahun berikutnya. Dalam perkembangannya postur realisasi APBN ini dilakukan beberapa kali revisi sebagai konsekuensi dari proses konsolidasi data nasional. Realisasi APBN akan diaudit dan selanjutnya postur APBN hasil audit tersebut akan dipertanggungjawabkan kepada DPR.

Postur APBN Tahap Pertanggungjawaban

- Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban

Pelaksanaan APBN kepada DPR, berupa laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP) yang telah diperiksa BPK, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir (Sesuai amanat Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 30 ayat (1))

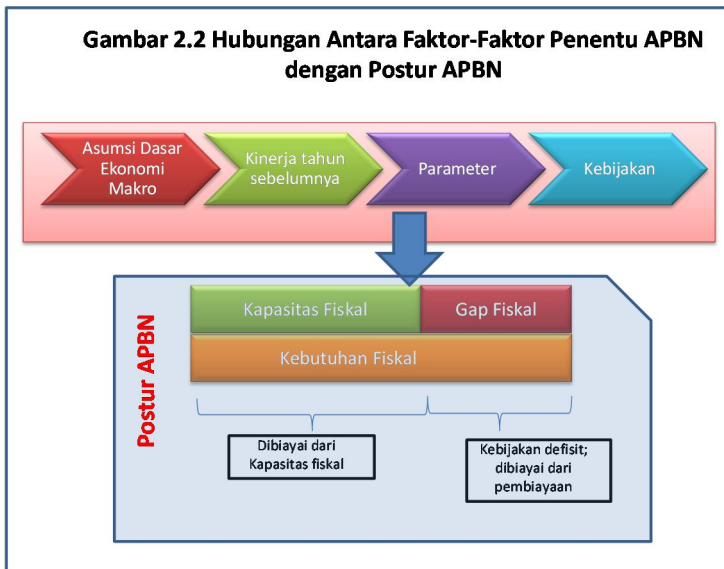
- Untuk keperluan tersebut, disusun postur realisasi APBN yang telah diaudit oleh BPK. Postur APBN yang telah diaudit tersebut (*audited*) menjadi bagian Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang selanjutnya disampaikan ke DPR untuk ditetapkan menjadi undang-undang. Ringkasan contoh postur APBN 2012 menurut siklus penganggaran dapat dilihat pada Tabel 2.1.

TABEL 2.1 POSTUR APBN 2012 (miliar rupiah)						
	Pagu Indikatif	RAPBN	APBN	RAPBN-P	APBN-P	LKPP Audited
A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH						
I. PENERIMAAN DALAM NEGERI	1.222.009,9	1.292.877,7	1.311.386,7	1.344.476,8	1.358.205,0	1.338.109,6
1. PENERIMAAN PERPAJAKAN	1.220.836,7	1.292.052,6	1.310.561,6	1.343.651,7	1.357.380,0	1.332.322,9
Tax Ratio (% dari PDB)	985.602,1	1.019.332,4	1.032.570,2	1.011.737,9	1.016.237,3	980.519,1
	12,1	12,6	12,7	11,8	11,9	11,9
2. PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK	235.234,5	272.720,2	277.991,4	331.913,8	341.142,6	351.804,8
II. PENERIMAAN HIBAH	1.173,2	825,1	825,1	825,1	825,1	5.786,8
B. BELANJA NEGARA	1.333.017,0	1.418.497,7	1.435.406,7	1.534.582,1	1.548.310,4	1.491.410,2
I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT	895.894,5	954.136,8	964.997,3	1.058.318,4	1.069.534,4	1.010.558,2
- Belanja K/L	449.152,4	476.610,2	508.359,6	535.087,6	547.925,5	489.445,9
- Belanja Non K/L	446.742,1	477.526,7	456.637,7	523.230,8	521.608,9	521.112,3
II. TRANSFER KE DAERAH	437.122,5	464.360,9	470.409,5	476.263,7	478.775,9	480.645,1
1. Dana Perimbangan	367.915,5	394.138,6	399.985,6	405.839,8	408.352,1	411.293,1
2. Dana Otonomi Khusus dan Peny.	69.207,0	70.222,3	70.423,9	70.423,9	70.423,9	69.351,9
C. KESEIMBANGAN PRIMER	12.852,9	(2.548,1)	(1.802,4)	(72.319,9)	(72.319,9)	(52.784,6)
D. SURPLUS / (DEFISIT) ANGGARAN (A - B)	(111.007,2)	(125.620,0)	(124.020,0)	(190.105,3)	(190.105,3)	(153.300,6)
% Defisit Terhadap PDB	(1,37)	(1,55)	(1,53)	(2,23)	(2,23)	(1,86)
E. PEMBIAYAAN (I + II)	111.007,2	125.620,0	124.020,0	190.105,3	190.105,3	175.158,2
I. PEMBIAYAAN DALAM NEGERI	111.610,5	125.912,3	125.912,3	194.531,0	194.531,0	196.622,5
II. PEMBIAYAAN LUAR NEGERI (neto)	(603,3)	(292,3)	(1.892,3)	(4.425,7)	(4.425,7)	(23.464,4)
KELEBIHAN / (KEKURANGAN) PEMBIAYAAN	(0,0)	(0,0)	(0,0)	0,0	0,0	21.857,6
- Produk Domestik Bruto - IHK (miliar Rp)	8.115.833,7	8.119.790,5	8.119.780,5	8.542.634,4	8.542.634,4	8.241.864,3
- Pertumbuhan ekonomi (%) y-o-y	6,6	6,7	6,7	6,5	6,5	6,2
- Inflasi (%) y-o-y	5,0	5,3	5,3	7,0	6,8	4,3
- Tkt bunga SPN 3 bulan (%)	6,5	6,5	6,0	5,0	5,0	3,2
- Nilai tukar (Rp/USD)	9.150,0	8.800,0	8.800,0	9.000,0	9.000,0	9.384,0
- Harga minyak (USD/barel)	80,0	90,0	90,0	105,0	105,0	112,7
- Produksi minyak / Lifting (ribu barel per hari)	950,0	950,0	950,0	930,0	930,0	860,6

FAKTOR-FAKTOR PENENTU POSTUR APBN

Bagian ini akan menjelaskan berbagai faktor yang menentukan kondisi postur APBN yang disusun pada setiap tahapan siklus penganggaran. Setidaknya ada empat faktor utama yang menentukan postur APBN, yaitu meliputi:

- (1) Asumsi Dasar Ekonomi Makro,
- (2) Kinerja tahun-tahun sebelumnya,
- (3) Parameter-parameter, serta
- (4) Kebijakan Pemerintah.



Keempat faktor tersebut secara umum akan menentukan kondisi postur APBN baik terhadap sisi komponen pendapatan maupun belanja negara. Selain itu, keempat faktor tersebut selanjutnya akan menentukan apakah postur APBN akan mengalami kondisi surplus, berimbang, atau defisit serta menentukan kebijakan dan besaran pada komponen pembiayaan anggaran.

1. Asumsi Dasar Ekonomi Makro

Pada bab 1 telah dijelaskan bahwa asumsi dasar ekonomi makro APBN terdiri atas (1) pertumbuhan ekonomi, (2) tingkat inflasi, (3) tingkat bunga SBI rata-rata tiga bulan, (4) nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika, (5) harga minyak mentah Indonesia di pasar dunia (*Indonesia crude price-ICP*), dan (6) *lifting* minyak mentah dan gas Indonesia. Berbagai asumsi tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung menentukan besaran berbagai komponen APBN, baik pendapatan negara, belanja negara, defisit APBN, maupun pembiayaan anggaran yang akhirnya dapat berpengaruh pada postur APBN secara keseluruhan. Dampak asumsi dasar ekonomi makro terhadap postur APBN dapat disarikan sebagai berikut.

a) Pertumbuhan Ekonomi

Asumsi pertumbuhan ekonomi merupakan variabel yang dominan menentukan besaran pada komponen pendapatan negara. Pertumbuhan ekonomi merupakan variabel asumsi dasar ekonomi makro yang secara positif berhubungan langsung dengan penerimaan dalam negeri baik itu penerimaan pajak dalam negeri (Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Bumi dan Bangunan, Cukai dan Pajak lainnya) maupun penerimaan Negara Bukan Pajak (bagian laba BUMN). Artinya, apabila pertumbuhan ekonomi diperkirakan meningkat maka akan terjadi peningkatan terhadap penerimaan dalam negeri begitu pula sebaliknya apabila pertumbuhan ekonomi diperkirakan melambat maka pertumbuhan penerimaan dalam negeri berpotensi ikut melambat. Keterkaitan ini juga dapat dijelaskan dari sudut pandang ekonomi, mengingat penerimaan dalam negeri sangat tergantung pada

bagaimana kondisi perekonomian domestik yang tercermin pada pertumbuhan produk domestik bruto

Sementara itu, di sisi belanja negara, pertumbuhan ekonomi berpengaruh secara positif terhadap belanja barang dan modal pemerintah serta besaran transfer ke daerah. Seberapa besar belanja barang dan modal yang dialokasikan akan berhubungan secara positif dengan pertumbuhan ekonomi karena untuk mendorong pertumbuhan ekonomi pada tingkat tertentu salah satunya dapat melalui dukungan belanja pemerintah baik itu barang maupun modal dalam bentuk investasi pemerintah. Sementara itu, hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan transfer ke daerah lebih kental terbentuk karena amanat undang-undang, meskipun secara ekonomi dapat dikaitkan dari sudut pandang fungsi redistribusi fiskal (penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini akan dijelaskan pada bagian keterkaitan alamiah antarkomponen postur APBN).

b) Inflasi

Sebagian besar komponen postur APBN dipengaruhi oleh asumsi inflasi baik itu dari sisi penerimaan maupun belanja. Perubahan besaran nilai secara nominal pada masing-masing komponen postur APBN setidaknya dapat diwakili oleh pergerakan inflasi sebagai *proxy*. Sebagai ilustrasi misalnya, inflasi adalah salah satu merupakan variabel acuan dalam menentukan kenaikan besaran penghasilan masyarakat secara nominal yang selanjutnya ditransmisikan pada penerimaan PPh. Begitu juga pada komponen belanja, inflasi merupakan variabel yang umum digunakan sebagai indeks acuan dalam menentukan kenaikan harga barang dan jasa sehingga pengeluaran pemerintah untuk pembelian

barang dan jasa juga terpengaruh oleh inflasi. Komponen yang tidak terpengaruh inflasi terutama adalah komponen yang terkait dengan variabel eksternal luar negeri seperti penerimaan hibah dan pembayaran bunga utang.

c) Nilai Tukar Rupiah terhadap USD

Di sisi komponen penerimaan negara, asumsi nilai tukar rupiah digunakan sebagai acuan untuk mengkonversi besaran pendapatan negara ke dalam rupiah khususnya terhadap penerimaan yang diterima dari luar negeri. Beberapa penerimaan negara yang terpengaruh oleh nilai tukar rupiah yaitu (1) penerimaan dari pajak penghasilan dari sektor migas, (2) penerimaan dari pajak perdagangan internasional, dan (3) penerimaan negara bukan pajak dari sumber daya alam.

Sementara itu, asumsi nilai tukar rupiah juga berpengaruh terhadap belanja negara khususnya belanja negara yang dibayarkan dalam mata uang dolar Amerika Serikat. Contoh belanja pegawai untuk para diplomat dan pegawai di luar negeri, pembayaran bunga utang luar negeri serta subsidi energi khususnya BBM dan listrik yang membutuhkan bahan baku BBM impor. Selain itu, besaran penerimaan negara dari (ekspor) sumber daya alam dipengaruhi oleh nilai tukar dan selanjutnya berdampak pada besaran dana bagi hasil yang ditransfer ke daerah.

d) Suku Bunga SPN 3 bulan

Suku bunga Surat Perbendaharaan Negara (SPN) tenor 3 bulan merupakan suku bunga obligasi pemerintah yang digunakan sebagai acuan dalam menetapkan tingkat bunga obligasi pemerintah jenis bunga mengambang (*variable rate bond*). Sebelumnya

pemerintah menggunakan acuan suku bunga Bank Indonesia 3 bulan (SBI 3 bulan), namun sejak Bank Indonesia tidak lagi melakukan lelang SBI 3 bulan maka untuk mengantikannya sebagai acuan, pemerintah mengeluarkan surat utang SPN 3 bulan. Mengingat jatuh tempo dari SPN 3 bulan yang pendek (masih dalam satu tahun anggaran) maka suku bunga SPN 3 bulan digunakan sebagai salah satu acuan pembayaran bunga utang untuk satu periode tahun anggaran APBN.

e) Harga Minyak Mentah Indonesia (*Indonesia Crude Price/ICP*)

Perkembangan harga minyak mentah Indonesia tidak hanya berpengaruh pada komponen penerimaan negara namun juga pada komponen belanja negara karena adanya subsidi energi. Pendapatan negara terkait dengan hasil eksplorasi dan penjualan minyak bumi merupakan komponen di dalam postur APBN yang besarnya ditentukan oleh perkembangan harga minyak dunia baik itu pada penerimaan pajak penghasilan migas maupun penerimaan bukan pajak dari sektor migas. Semakin tinggi ICP maka akan semakin tinggi pendapatan negara dan begitu pula sebaliknya apabila ICP menurun akan diikuti dengan penurunan penerimaan Negara terkait.

Sementara itu, dari sisi belanja Negara, subsidi energi (listrik dan BBM) merupakan komponen belanja negara yang paling sensitif dipengaruhi oleh pergerakan ICP karena ICP menjadi acuan harga impor BBM. Tidak hanya subsidi, ICP juga mempengaruhi besarnya transfer ke daerah sebagai akibat dari perubahan penerimaan penerimaan migas yang dibagikan ke daerah. Berdasarkan hubungan yang terjadi antara ICP dan komponen pendapatan maupun belanja negara

maka peningkatan ICP secara keseluruhan tidak serta merta “menguntungkan” bagi postur APBN, sebab apabila terjadi peningkatan penerimaan karena peningkatan ICP akan diikuti dengan peningkatan belanja negara untuk subsidi energi dan transfer ke daerah. Sebagaimana kita ketahui, porsi subsidi BBM dalam sepuluh tahun terakhir meningkat cukup signifikan sehingga peningkatan ICP lebih kuat menekan postur APBN ke arah defisit.

f) *Lifting* Minyak dan Gas Bumi

Lifting Minyak dan gas bumi (Migas) merupakan produksi minyak dan gas bumi milik pemerintah yang siap jual. Asumsi *Lifting* Migas ini menjadi variabel yang sangat menentukan seberapa besar penerimaan negara dari sektor Migas dari sudut pandang variabel kuantitas (variabel harga=ICP). Sama seperti ICP, *Lifting* Migas akan menentukan besaran komponen penerimaan migas (pajak penghasilan Migas dan PNPB sektor migas), namun tidak berpengaruh terhadap belanja negara.

Secara ringkas pengaruh asumsi dasar ekonomi makro tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.2. Dampak Perubahan Asumsi Terhadap Postur APBN

	ASUMSI					
	Pertumbuhan Ekonomi	Inflasi	Kurs	SPN 3 bulan	ICP	Lifting Minyak
A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH	+	+	+	0	+	+
I. PENERIMAAN DALAM NEGERI	+	+	+	0	+	+
1. PENERIMAAN PERPAJAKAN	+	+	+	0	+	+
a. Pajak Dalam Negeri	+	+	+	0	+	+
1) Pajak Penghasilan	+	+	+	0	+	+
- PPh Non-Migas	+	+	0	0	0	0
- PPh Migas	0	0	+	0	+	+
2) Pajak pertambahan nilai	+	+	0	0	0	0
3) Pajak bumi dan bangunan	+	0	0	0	0	0
4) BPHTB	0	0	0	0	0	0
5) Cukai	+	+	0	0	0	0
6) Pajak lainnya	+	+	0	0	0	0
b. Pajak Perdagangan Internasional	0	0	+	0	0	0
1) Bea masuk	0	0	+	0	0	0
2) Bea Keluar	0	0	0	0	0	0
2. PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK	0	0	+	0	+	+
b. Bagian Laba BUMN	+	+	0	0	0	0
II. PENERIMAAN HIBAH	0	0	0	0	0	0
B. BELANJA NEGARA	+	+	+	+	+	+
I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT	0	+	+	+	+	0
1. Belanja Pegawai	0	+	+	0	0	0
2. Belanja Barang	+	+	0	0	0	0
3. Belanja Modal	+	+	0	0	0	0
4. Pembayaran Bunga Utang	0	0	+	+	0	0
5. Subsidi	0	+	+	0	+	0
II. TRANSFER KE DAERAH	+	+	+	0	+	+
1. Dana Perimbangan	+	+	+	0	+	+
2. Dana Otonomi Khusus dan Peny.	+	+	+	0	+	+
D. SURPLUS/ (DEFISIT) ANGGARAN (A - B)	+	+	-	-	-	+
% Defisit Terhadap PDB	0	0	0	0	0	0
E. PEMBIAYAAN (I + II)	0	0	-	0	0	0
I. PEMBIAYAAN DALAM NEGERI	0	0	-	0	0	0
1. Perbankan dalam negeri	0	0	0	0	0	0
2. Non-perbankan dalam negeri	0	0	-	0	0	0
II. PEMBIAYAAN LUAR NEGERI (neto)	0	0	-	0	0	0
1. Penarikan Pinjaman LN (bruto)	0	0	-	0	0	0
2. Penerusan Pinjaman (SLA)	0	0	0	0	0	0
3. Pembyr. Cicilan Pokok Utang LN	0	0	-	0	0	0

Keterangan:

(+) korelasi positif

(-) korelasi negatif

(0) tidak berdampak

2. Kinerja Tahun-Tahun Sebelumnya

Dalam menyusun APBN, Pemerintah mempertimbangkan juga keberlanjutan fiskal agar perekonomian negara selalu dalam kondisi yang aman. Untuk menjaga kesinambungan fiskal tersebut, penyusunan postur APBN dilakukan tidak hanya untuk tahun yang direncanakan, namun juga untuk beberapa tahun berikutnya. Hal ini sebagaimana dikenal dengan sebutan penganggaran jangka menengah. Dengan melakukan penganggaran jangka menengah evaluasi kinerja tahun-tahun sebelumnya juga menjadi penting. Selain digunakan sebagai landasan dalam menyusun postur APBN jangka menengah, evaluasi terhadap kinerja tahun sebelumnya juga untuk melihat capaian atau kinerja Pemerintah dan memastikan bahwa target *output* serta *outcome* jangka menengah tetap dapat tercapai.

Misalkan saja pada tahun berjalan, pendapatan negara melonjak melebihi target yang ditetapkan APBN. Tentunya dalam perencanaan di tahun mendatang perlu memperhitungkan apakah sumber penerimaan tersebut masih berlanjut dan seberapa besar nilainya. Contoh lainnya adalah pada saat tahun berjalan, kinerja penerimaan perpajakan tidak seperti yang diharapkan. Dalam penyusunan postur APBN di tahun berikutnya Pemerintah dapat menggunakan data kinerja tersebut untuk kemudian merevisi *baseline* penerimaan perpajakan tersebut dan menyusun target atau perkiraan penerimaannya di tahun-tahun mendatang.

Kemudian dari sisi belanja, misal pada belanja K/L, penyusunan proyeksi belanja K/L di tahun mendatang mempertimbangkan juga kinerja masing-masing K/L pada tahun sebelumnya. Pada penyusunan belanja K/L, dalam

perhitungan *baseline* selain mengidentifikasi program dan kegiatan apa saja yang masih berlanjut di tahun mendatang (*on going*) juga memperhitungkan kinerja K/L tahun sebelumnya, termasuk realisasi penyerapan anggarannya. Selain itu juga perlu mencermati program dan kegiatan yang sifatnya berlanjut (*on going*) untuk kemudian dihitung kebutuhannya pada tahun mendatang.

3. Parameter-parameter yang digunakan dalam penghitungan alokasi

Dalam penyusunan proyeksi untuk rincian pendapatan negara dan belanja negara, selain asumsi dasar ekonomi makro juga diperlukan parameter-parameter yang sifatnya spesifik. Hal ini mutlak diperlukan, mengingat beragamnya rincian pendapatan negara, belanja negara, serta pembiayaan. Sehingga, jika proyeksi yang dilakukan hanya memperhitungkan asumsi-asumsi dasar ekonomi makro maka hasilnya akan jauh dari akurat.

Dalam penyusunan penerimaan perpajakan misalnya, selain beberapa asumsi dasar ekonomi makro dan kinerja tahun-tahun sebelumnya, juga digunakan parameter-parameter antara lain jumlah Wajib Pajak (WP) dan besaran tarif pajak. Hal ini berdampak pada hasil proyeksi yang dilakukan tentunya memiliki tingkat akurasi yang jauh lebih tinggi dibandingkan proyeksi yang dilakukan tanpa memasukkan parameter-parameter tersebut.

Demikian pula dalam hal belanja negara. Contohnya untuk proyeksi alokasi untuk subsidi BBM, selain asumsi nilai tukar dan ICP, maka diperlukan parameter lainnya seperti volume BBM bersubsidi dan harga BBM bersubsidi. Sementara itu, proyeksi alokasi untuk subsidi raskin juga memperhitungkan parameter antara lain jumlah rumah

tangga sasaran dan harga pembelian beras pemerintah (HPB), dan harga jual beras.

4. Kebijakan Penganggaran

Lingkup kebijakan ini dapat dibagi menjadi dua bagian utama, yaitu (1) kebijakan yang diamanatkan kepada Pemerintah melalui peraturan perundang-undangan antara lain penyediaan anggaran pendidikan, anggaran kesehatan, dana otonomi khusus, dan dana desa, serta (2) kebijakan yang sifatnya diskresi Pemerintah dalam memberikan stimulus perekonomian dengan tujuan tertentu. Tujuan-tujuan tersebut antara lain mendorong pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja dan mengurangi tingkat pengangguran, menanggulangi kemiskinan, serta menciptakan kesejahteraan yang merata.

Kebijakan yang sifatnya amanat peraturan perundang-undangan ini antara lain alokasi untuk anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja negara, alokasi untuk beberapa pos pada transfer ke daerah dan dana desa, dll. Kebijakan ini terkadang memiliki konsekuensi anggaran yang harus dipenuhi oleh Pemerintah dalam penyusunan postur APBN.

Kebijakan yang sifatnya diskresi Pemerintah yang utama adalah terkait penentuan postur APBN, apakah kebijakan defisit/ surplus/ berimbang. Kebijakan defisit merupakan kondisi di mana kebutuhan fiskal (yang direncanakan dalam APBN) lebih tinggi dari kapasitas fiskal yang dapat dihimpun oleh Pemerintah. Sehingga Pemerintah membutuhkan sumber pendanaan baru, biasanya dalam bentuk pinjaman atau hibah. Kebijakan defisit ini sifatnya ekspansif, mendorong ekonomi agar mampu untuk tumbuh

lebih cepat. Indonesia telah satu dekade lebih mengaplikasikan kebijakan defisit dalam postur APBN-nya. Kebalikan dari kebijakan defisit adalah kebijakan surplus, di mana kapasitas fiskal yang dihimpun lebih besar dari kebutuhan fiskal dalam APBN. Kebijakan surplus ini bersifat kontraktif, yaitu melambatkan pertumbuhan ekonomi dengan maksud menghindari *overheating* perekonomian. Sedangkan kebijakan APBN berimbang adalah keadaan di mana kebutuhan fiskal sama besar dengan kapasitas fiskal yang dihimpun.

Pelaksanaan dari kebijakan defisit ini harus diperhitungkan secara matang. Dari sisi penggunaannya, kegiatan-kegiatan yang didanai dari pembiayaan ini haruslah kegiatan yang memiliki daya dorong perekonomian yang tinggi, seperti pembangunan infrastruktur jalan, jembatan, sistem irigasi, penyediaan air bersih dan pembangunan pembangkit, listrik, dan lain-lain. Hal ini mengingat pembiayaan (yang umumnya bersumber dari pinjaman) memiliki kewajiban untuk dikembalikan di masa mendatang, sehingga jika digunakan untuk hal-hal yang tidak produktif maka akan membebani postur APBN. Oleh sebab itu, selain memperhatikan sisi penggunaannya, maka perlu memperhatikan juga sumber pembiayaannya. Beberapa studi menunjukkan bahwa pembiayaan yang berasal dari dalam negeri (seperti penerbitan SUN dan SBN) lebih baik dibandingkan dengan pembiayaan yang berasal dari pinjaman luar negeri. Hal ini disebabkan karena melalui pembiayaan dalam negeri Pemerintah memiliki fleksibilitas yang lebih baik dari sisi waktu maupun dalam hal menjaga sustainabilitas fiskalnya dibandingkan dengan pembiayaan dari luar negeri.

Contoh kebijakan lainnya dalam hal pendapatan negara antara lain melalui : (1) perubahan besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP), (2) ekstensifikasi pajak melalui peningkatan jumlah wajib pajak, serta (3) kebijakan hilirisasi mineral batu bara (minerba). Kebijakan-kebijakan yang diambil Pemerintah bisa jadi memiliki dampak anggaran, baik langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, setiap Pemerintah yang menetapkan kebijakan harus didukung dengan kajian dan data yang lengkap.

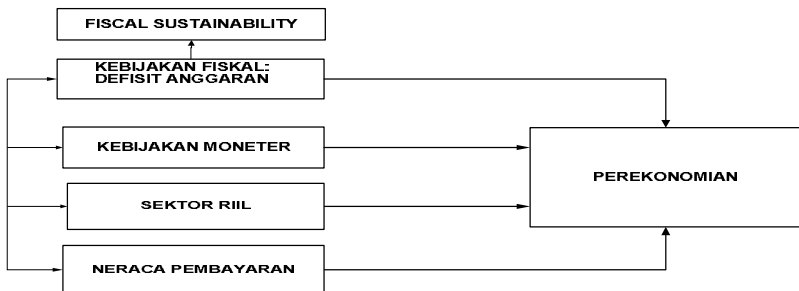
Dalam hal belanja negara, contoh kebijakan Pemerintah diantaranya: pemberian bantuan/subsidi kepada warga negara yang kurang mampu melalui subsidi raskin, meningkatkan aksesabilitas masyarakat kepada layanan pendidikan dan kesehatan, pelaksanaan program keluarga harapan (PKH), program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM), kredit usaha rakyat, dan lain-lain. Salah satu tujuan kebijakan Pemerintah tersebut adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat yang saat ini masih berada pada level miskin.

Hipotesis dan Hubungan Antar Faktor-Faktor Penentu Postur APBN

Dalam penyusunan postur, keempat faktor-faktor tersebut (asumsi dasar ekonomi makro, kinerja tahun-tahun sebelumnya, parameter-parameter, serta kebijakan Pemerintah) digunakan secara terpadu agar memiliki dampak yang positif bagi perekonomian nasional. Jika kita cermati, dua faktor pertama, yaitu asumsi dasar ekonomi makro serta parameter-parameter sangat berguna dalam menyusun *baseline* postur APBN. Kemudian faktor kinerja tahun-tahun sebelumnya digunakan dalam rangka menyempurnakan *baseline* postur APBN tersebut dengan

mengakomodasi kinerja tahun-tahun sebelumnya baik dari sisi kinerja maupun penyerapan anggarannya. Kemudian faktor kebijakan harus dapat mensinkronisasikan antara situasi yang ada dengan kondisi perekonomian yang ingin dituju. Kebijakan tersebut meliputi kebijakan anggaran defisit, surplus/berimbang; kebijakan dalam bidang pendapatan negara untuk mengoptimalkan penerimaan perpajakan serta PNBPN; kebijakan dalam bidang belanja negara untuk mengoptimalkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan kesejahteraan, serta menciptakan lapangan kerja yang produktif; serta kebijakan dalam bidang pembiayaan untuk mengelola utang Pemerintah agar memiliki akses terhadap pembiayaan yang murah dan efisien dengan tetap menjaga kesinambungan fiskal.

Tentu saja, dalam rangka menjaga kesinambungan perekonomian, Pemerintah membutuhkan kerjasama *stakeholder* lainnya, meliputi otoritas moneter (Bank Indonesia) serta sektor riil. Jika semua pihak bekerjasama secara baik, maka kebijakan fiskal pemerintah yang terangkum dalam postur APBN dapat dilaksanakan dengan baik.



Gambar 2.3 Kesinambungan Fiskal

Seperti diilustrasikan dalam Gambar 2.3 di atas, Pemerintah menjalankan kebijakan defisit dalam rangka mendorong pertumbuhan perekonomian. Maka untuk itu diperlukan sinergi dari otoritas moneter untuk mengimplementasikan kebijakan yang mendorong investasi sehingga sektor riil dapat bekerja sesuai kapasitas optimalnya. Dengan demikian maka perekonomian dapat didorong tumbuh sesuai dengan tujuan Pemerintah mengimplementasikan kebijakan defisit.

BAB 3

PERHITUNGAN PENDAPATAN NEGARA



BAB 3

PERHITUNGAN PENDAPATAN NEGARA

Besaran angka yang terdapat pada komponen postur APBN baik itu di sisi penerimaan dan belanja serta pembiayaan anggaran disusun berdasarkan berbagai asumsi dan parameter. Asumsi dasar ekonomi makro merupakan indikator utama ekonomi makro yang berpengaruh terhadap postur APBN sedangkan parameter merupakan variabel (di luar asumsi dasar ekonomi makro) yang bersifat spesifik terkait pada masing-masing komponen di dalam postur APBN. Di samping itu, untuk menghitung besaran angka pada masing-masing komponen postur APBN diperlukan formula tertentu.

Asumsi dasar ekonomi makro yang secara khusus berpengaruh terhadap penerimaan perpajakan yaitu pertumbuhan ekonomi, inflasi, *lifting* minyak, *lifting* gas dan nilai tukar. Pertumbuhan ekonomi dan inflasi berpengaruh terhadap penerimaan pajak penghasilan non migas, karena penerimaan pajak ini berbanding lurus terhadap jumlah penghasilan yang diterima oleh pribadi atau badan. Berlaku juga dengan pajak pertambahan nilai, karena semakin besar pertumbuhan ekonomi artinya semakin besar nominal besaran transaksi yang dilakukan oleh wajib pajak. Untuk penerimaan pajak penghasilan migas, akan sangat dipengaruhi oleh besarnya jumlah minyak dan gas yang siap dijual (*lifting*) serta nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat.

Selain asumsi dasar ekonomi makro, terdapat parameter-parameter lain yang memengaruhi besarnya penerimaan

perpajakan secara tidak langsung seperti besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak/PTKP dan tarif pajak. PTKP merupakan batas nominal tertentu dari penghasilan wajib pajak yang tidak dikenakan pajak. Selain itu, besaran penyesuaian tarif tiap tahunnya seperti penyesuaian tarif kepabeanan dan cukai juga memengaruhi komponen penerimaan pajak perdagangan internasional yaitu bea masuk dan bea keluar dalam postur APBN.

Kebijakan di bidang perpajakan juga dapat memengaruhi besarnya penerimaan perpajakan. Sebagai contoh, pada tahun 2014, Pemerintah memberlakukan kebijakan hilirisasi mineral yang mengakibatkan penurunan dalam penerimaan bea keluar akibat dari penurunan nilai ekspor mineral mentah dari dalam negeri. Selain itu, kebijakan dalam bidang PBB Pertambangan juga memengaruhi besarnya setoran pajak bumi dan bangunan sektor pertambangan, karena saat ini nilai PBB pertambangan yang disetor hanya berdasarkan luas area bangunan/konstruksi pertambangan, bukan berdasarkan luas wilayah pertambangan.

PERHITUNGAN PENERIMAAN PERPAJAKAN

Menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, pendapatan negara adalah hak Pemerintah Pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Sementara itu, menurut *Government Financial Statistics* (GFS, 2014) terbitan IMF, *revenue is an increase in net worth resulting from a transaction*. Oleh karena itu, Pemerintah memiliki hak untuk memungut pajak untuk mendanai kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, sebagai akibat dari penyelenggaraan fungsi Pemerintahan dalam berbagai bidang. Seluruh pendapatan

negara yang diterima Pemerintah selama satu tahun anggaran tidak perlu dibayar kembali oleh negara.

Pendapatan Negara terdiri atas penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan hibah. Pendapatan Negara, selain dipengaruhi oleh kinerjanya pada tahun-tahun sebelumnya, juga dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi terkini dan kebijakan yang akan ditempuh ke depan. Bab 2 menguraikan proyeksi pendapatan negara dalam *baseline*. Angka baseline adalah hasil dasar hasil perhitungan murni berdasarkan formula dan asumsi dasar ekonomi makro, tanpa memperhitungkan suatu kebijakan. Sementara kebijakan atau sering disebut *policy measure* adalah langkah kebijakan yang akan diambil sebagai upaya untuk meningkatkan penerimaan (*extra effort*). Angka final yang ada di dalam postur APBN, merupakan angka final yang dihitung berdasarkan perhitungan *baseline* dan telah memperhitungkan *policy measures* yang akan dilakukan.

1. Penerimaan Pajak Penghasilan (PPh)

Menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008, pajak penghasilan adalah pajak yang dikenakan terhadap subjek pajak atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya dalam satu tahun pajak. Subjek pajak PPh tersebut adalah: 1) orang pribadi; 2) warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan, menggantikan yang berhak; 3) badan; 4) bentuk usaha tetap; 5) pabrik; 6) bengkel; 7) gudang; 8) ruang untuk promosi dan penjualan; 9) pertambangan dan penggalian sumber alam; 10) wilayah kerja pertambangan migas; 11) perikanan, pertanian, peternakan, perkebunan, atau kehutanan; 12) proyek konstruksi, instalasi, atau

proyek perakitan; 13) pemberian jasa dalam bentuk apa pun oleh pegawai atau orang lain, sepanjang dilakukan lebih dari enam puluh hari dalam jangka waktu 12 bulan; 14) orang atau badan yang bertindak selaku agen yang kedudukannya tidak bebas; 15) agen atau pegawai dari perusahaan asuransi yang tidak didirikan dan tidak bertempat kedudukan di Indonesia yang menerima premi asuransi atau menanggung risiko di Indonesia; dan 16) komputer, agen elektronik, atau peralatan otomatis yang dimiliki, disewa, atau digunakan oleh penyelenggara transaksi elektronik untuk menjalankan kegiatan usaha melalui internet.

Pajak penghasilan dibagi atas PPh migas dan PPh nonmigas, yang lebih lanjut diuraikan sebagai berikut.

PPh Migas

PPh migas merupakan pajak atas penghasilan yang diterima oleh Pemerintah dari usaha kegiatan hulu migas. Perhitungan PPh migas merupakan fungsi dari asumsi *lifting* dan harga minyak mentah Indonesia atau dikenal *Indonesian Crude oil Price* (ICP). Selain itu, terdapat beberapa parameter lainnya sebagai dasar perhitungan meliputi jumlah hari produksi dan *cost recovery*. *Cost recovery* merupakan sejumlah biaya-biaya yang akan digantikan oleh Pemerintah sebagai akibat dari proses eksplorasi serta eksploitasi sumber migas di wilayah kerja kontraktor. Besarnya *cost recovery* akan berbeda untuk setiap kontrak (wilayah kerja), tergantung kondisi operasional lapangan, cadangan migas, tingkat produksi dan permintaan sarana-prasarana.

Selanjutnya, *gross revenue* tersebut akan dikalikan dengan asumsi nilai tukar yang digunakan dalam proses penyusunan APBN. Tetapi dalam pelaksanaannya, realisasi penerimaan PPh Migas dihitung dengan menggunakan nilai tukar yang berlaku saat itu (*current*). Selanjutnya, *gross revenue* tersebut akan dibagi antara bagian Pemerintah dan kontraktor sedangkan PPh migas tersebut adalah hasil perkalian antara tarif PPh yang berlaku dengan bagian dari kontraktor tersebut. Perhitungan PPh migas adalah

$$\text{tax rate} \times \% \text{ bagian kontraktor} \times [(\text{ICP} \times \text{lifting} \times 366) - \text{cost recovery}] \times \text{kurs}$$

Pajak yang dikenakan dalam perhitungan PPh migas berupa Pajak Penghasilan Badan (PPh Badan) sebesar 35% dan tarif Pajak atas Bunga, Dividen, dan Royalti (PBDR) sebesar 20%.

PPh Nonmigas

PPh nonmigas merupakan PPh yang dipungut dari Wajib Pajak Orang Pribadi (WP OP), Badan, dan Bentuk Usaha Tetap atas penghasilan dari pelaksanaan kegiatan hulu migas, yang diperolehnya dalam satu tahun pajak,.

Perhitungan PPh Nonmigas merupakan fungsi dari beberapa variabel ekonomi makro seperti pertumbuhan ekonomi, inflasi, dan nilai tukar. Selain itu terdapat beberapa parameter lain yang menentukan seperti realisasi PPh nonmigas tahun sebelumnya serta kebijakan Pemerintah seperti perubahan tarif pajak atau penghasilan tidak kena pajak (PTKP).

PPh nonmigas dihitung berdasarkan realisasi PPh nonmigas tahun sebelumnya dengan memperhitungkan *buoyancy* terhadap PDB. Dalam hal ini, *buoyancy* digunakan untuk mengukur seberapa responsifnya penerimaan PPh nonmigas terhadap kondisi perekonomian. Perhitungan *buoyancy* penerimaan pajak adalah sebagai berikut:

$$\text{Buoyancy} = \% \text{Penerimaan Pajak} / \% \text{basis pajak.}$$

Pada umumnya, basis pajak yang digunakan dalam menghitung *buoyancy* adalah Produk Domestik Bruto, meskipun meskipun dapat digunakan basis lainnya untuk menghitung jenis pajak tertentu seperti konsumsi sebagai basis untuk pajak penjualan, atau impor sebagai basis untuk penerimaan bea masuk.

Seringkali *Buoyancy* diartikan sama dengan elastisitas. Secara matematis memang kedua hal tersebut dapat diartikan sama namun dalam konteks yang lain (dalam hal ini perpajakan), terdapat perbedaan antara keduanya. Dalam konsep *buoyancy* pada penerimaan pajak memperhitungkan faktor perubahan kebijakan seperti perubahan peraturan, tariff, *extra effort* baik itu pada variabel penerimaan pajaknya maupun pada basis pajak yang digunakan. Sementara perhitungan elastisitas lebih melihat respon perubahan apa adanya tanpa melihat perubahan kebijakan yang akan terjadi (berdasarkan kebijakan *existing*).

2. Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai dan Barang Mewah (PPN/PPnBM)

Dalam Undang-Undang PPN, sebenarnya terdapat dua jenis pajak yaitu Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (PPnBM). Kedua jenis pajak ini masuk ke dalam jenis pajak konsumsi dan memiliki karakter yang hampir sama.

Berbeda dengan PPN yang dikenakan pada setiap mata rantai produksi dan distribusi, PPnBM hanya dikenakan satu kali saja yaitu pada saat impor atau pada saat penyerahan Barang Kena Pajak (BKP) yang tergolong mewah oleh Pengusaha Kena Pajak pabrikan BKP tersebut. Tidak semua Barang Kena Pajak juga menjadi objek pengenaan PPnBM. Hanya Barang Kena Pajak yang tergolong mewah saja yang akan dikenai PPnBM.

Secara umum, seperti halnya penerimaan PPh, perhitungan penerimaan PPN dan PPnBM juga menggunakan dasar realisasi PPN tahun sebelumnya dan *buoyancy*-nya terhadap kondisi perekonomian khususnya dari sisi konsumsi.

Salah satu ciri pengenaan PPN adalah bahwa PPN berdampak regresif. Sifat regresif ini artinya bahwa orang yang berpenghasilan rendah dan orang yang berpenghasilan tinggi sama saja besar PPNnya apabila mengkonsumsi barang yang sama tidak peduli seberapa besar penghasilan orang tersebut sehingga orang berpenghasilan tinggi memiliki beban PPN yang sama dengan orang berpenghasilan rendah apabila mengkonsumsi barang yang sama. Sedangkan PPnBM merupakan penyeimbang atas kondisi tersebut sehingga atas barang-barang tertentu yang pada umumnya

dikonsumsi oleh kalangan berpenghasilan tinggi dikenakan PPnBM dengan tarif yang bervariasi untuk mengurangi dampak regresif PPN.

Sesuai UU Nomor 42 Tahun 2009, tarif PPN ditentukan sebesar 10%. Akan tetapi, dengan pertimbangan perkembangan ekonomi atau untuk kepentingan pembangunan, Pemerintah diberi kewenangan untuk mengubah tarif PPN menjadi paling rendah 5% dan paling tinggi 15% dengan tetap menggunakan prinsip tarif tunggal. Namun, tarif PPN sebesar 0% dapat diterapkan pada ekspor Barang Kena Pajak (BKP) Berwujud, ekspor BKP tidak berwujud, dan ekspor Jasa Kena Pajak. Sedangkan tarif PPnBM, sesuai dengan pasal 8 UU Nomor 42 Tahun 2009, tarif PPnBM ditetapkan paling rendah 10% dan paling tinggi 200%.

3. Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Pajak bumi dan bangunan adalah pajak yang bersifat kebendaan dalam arti besarnya pajak terutang ditentukan oleh keadaan objek, yaitu bumi/tanah dan bangunan, sedangkan keadaan subjek (siapa yang membayar) tidak ikut menentukan besarnya pajak.

Objek PBB adalah bumi dan atau bangunan. Bumi terdiri dari permukaan bumi (tanah dan perairan) dan tubuh bumi yang ada di pedalaman serta laut wilayah Indonesia. Sedangkan bangunan merupakan konstruksi teknik yang ditanam atau diletakkan secara tetap pada tanah dan atau perairan. Contoh dari objek PBB antara lain rumah tinggal, gedung bertingkat, pagar mewah, taman mewah, dermaga, jalan tol, anjungan minyak lepas pantai, pipa minyak, tempat olah raga serta fasilitas lain yang memberi manfaat.

PBB dibagi ke dalam beberapa sektor yaitu Sektor Perkotaan, Sektor Perdesaan, Sektor Perkebunan, Sektor Perhutanan, dan Sektor Pertambangan. Namun, mulai tahun 2014, sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, PBB Sektor Perdesaan dan Sektor Perkotaan akan dialihkan administrasinya kepada Pemerintah daerah secara keseluruhan.

Untuk menghitung proyeksi penerimaan PBB dalam APBN digunakan PDB sektoral sebagai *proxy* dari PDB nominal. Karena penerimaan PBB terbagi kedalam Sektor Perkebunan, Sektor Perhutanan, dan Sektor Pertambangan maka PDB sektoral yang digunakan adalah PDB sektor perkebunan, sektor kehutanan, dan sektor pertambangan.

Pada dasarnya formula perhitungan PBB merupakan perkalian dari beberapa variabel perkalian antara asumsi dasar ekonomi makro seperti pertumbuhan ekonomi, inflasi, dan kurs terhadap sensitivitas PDB sektoral nya masing-masing untuk dapat memperoleh proyeksi PDB sektoralnya yang diinginkan. Hasil dari perkalian tersebut akan dikalikan dengan elastisitas PBB sektoralnya terhadap PDB sektoralnya kemudian ditambah 1 untuk mengubah bentuk persen kedalam bentuk desimal satuan dan terakhir dikalikan dengan PBB sektoral tahun sebelumnya.

Terhadap perhitungan PBB sektor kehutanan dan pertambangan juga berlaku formula yang sama atau relatif sama kecuali PBB pertambangan migas di mana faktor yang memengaruhi adalah sama dengan faktor yang memengaruhi penerimaan migas (ICP dan lifting). Akan tetapi, perhitungan PBB migas sangat erat

kaitannya dengan penerimaan SDA migas karena bagi hasil antara Pemerintah dengan KKKS merupakan jumlah dari PNBP SDA migas, DMO, dan pajak (PBB, PPN, PPh, dan pajak daerah).

4. Penerimaan Cukai

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007, cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang yang memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) konsumsinya perlu dikendalikan; (2) peredarannya perlu diawasi; (3) pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup; dan (4) pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan. Cukai dikenakan terhadap tiga jenis barang kena cukai (BKC) yaitu hasil tembakau, cukai minuman mengandung *etil alkohol* (MMEA) dan cukai *etil alkohol* (EA).

Proyeksi penerimaan cukai secara global juga terkait dengan pertumbuhan ekonomi dan inflasi. Tarif cukai hasil tembakau ditetapkan dengan menggunakan jumlah dalam rupiah untuk setiap satuan batang atau gram hasil tembakau. Besarnya tarif cukai hasil tembakau juga didasarkan pada golongan pengusaha dan batasan harga jual eceran per batang atau gram yang ditetapkan Menteri. Secara garis besar formula perhitungan cukai adalah:

$\text{Produksi Barang Kena Cukai} \times \text{Tarif cukai (full/spesifik)}$

Produksi barang kena cukai diproyeksikan berdasarkan sensitivitasnya terhadap pertumbuhan ekonomi dan inflasi sedangkan tarif cukai menggunakan tarif yang berlaku dalam UU cukai dan PMK mengenai tarif cukai.

5. Penerimaan Pajak Lainnya

Pajak lainnya terdiri atas bea meterai, bunga penagihan PPh, bunga penagihan PPN, bunga penagihan PPnBM serta pendapatan penjualan benda meterai. Penerimaan pajak lainnya paling besar datang dari penerimaan bea meterai. Bea meterai ialah pajak yang dikenakan atas dokumen-dokumen yang dikenakan bea meterai.

Proyeksi pajak lainnya dalam APBN hampir sama metodenya dengan perhitungan proyeksi PBB, tetapi PDB sektoral yang digunakan dalam perhitungan pajak lainnya adalah PDB sektor keuangan dikarenakan lebih dari 90 persen penerimaan pajak lainnya berasal dari bea meterai.

6. Bea Masuk

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang kepabeanan, bea masuk merupakan salah satu sumber penerimaan perpajakan yang dikenakan terhadap barang yang diimpor.

Fungsi dari diberlakukannya bea masuk adalah:

- Mencegah kerugian industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis dengan barang impor tersebut;
- Melindungi pengembangan industri barang sejenis dengan barang impor tersebut di dalam negeri;

- Mencegah terjadinya kerugian serius terhadap industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis dan atau barang yang secara langsung bersaing;
- Melakukan pembalasan terhadap barang impor yang berasal dari negara yang memperlakukan barang ekspor Indonesia secara diskriminatif.

Formula perhitungan bea masuk secara umum adalah:

$$\text{Tarif} \times \text{Dutiable Import} \times \text{Kurs}$$

Bea masuk dihitung dengan perkalian antara nilai *dutiable import*, yaitu volume barang yang dapat dikenai bea masuk dengan tarif dan kurs. Tarif bea masuk disusun berdasarkan klasifikasi barang berdasarkan *Harmonized System* yang dituangkan dalam bentuk suatu daftar tarif yang kita kenal dengan sebutan Buku Tarif Bea Masuk Indonesia. Berdasarkan PMK Nomor 19 Tahun 2009, tarif bea masuk atas barang impor ditetapkan paling rendah 0% dan paling tinggi 15%. Nilai bea masuk sangat dipengaruhi oleh kurs.

7. Bea Keluar

Bea keluar adalah pungutan negara yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 dikenakan terhadap barang ekspor. Bea keluar dikenakan terhadap barang ekspor dengan tujuan untuk: a) menjamin terpenuhinya kebutuhan dalam negeri; b) melindungi kelestarian sumber daya alam; c) mengantisipasi kenaikan harga yang cukup drastis dan komoditi ekspor

tertentu di pasaran internasional; dan d) menjaga stabilitas harga komoditi tertentu di dalam negeri.

Barang ekspor yang dikenakan bea keluar di antaranya rotan, kulit, kayu, kelapa sawit, biji kakao, serta CPO dan produk turunannya. Perhitungan tarif bea keluar merupakan perkalian antara volume ekspor dengan Harga Patokan Ekspor (HPE), tarif dan kurs. HPE adalah harga patokan yang ditetapkan secara periodik oleh Menteri Perdagangan. Secara umum formula perhitungan bea keluar adalah:

$$\text{Volume Ekspor} \times \text{HPE} \times \text{Tarif} \times \text{Kurs}$$

Tarif bea keluar ada yang bersifat spesifik dan *advalorem*. *Advalorem* yaitu perhitungan bea keluar sebesar persentase tertentu sesuai dengan besaran harga ekspor sebagaimana tabel berikut:

(USD/ton)

No	Uraian	Tarif Bea Keluar (%)			
		2000	2000-2750	2750-3500	>3500
1	Biji Kakao	0	5	10	15

Sedangkan dalam hal tarif bea keluar ditetapkan secara spesifik, bea keluar dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Tarif bea keluar per satuan barang dalam satuan mata uang tertentu} \times \text{jumlah satuan barang} \times \text{nilai tukar mata uang}$$

Berikut rincian tarif bea keluar dari barang ekspor yang dikenakan bea keluar:

$$\text{Tarif bea keluar} \times \text{jumlah satuan barang} \times \text{harga ekspor per satuan barang} \times \text{nilai tukar mata uang}$$

Tarif Bea Keluar Untuk CPO dan Produk Turunannya

No	Tarif Bea Keluar (%)	Harga Referensi (USD/Ton)										
		750	750-800	800-850	850-900	900-950	950-1000	1000-1050	1100-1150	1150-1200	1200-1250	>1250
1	Buah dan Kernel Kelapa Sawit	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
2	Crude Palm Oil (CPO)	0	7.5	9	10.5	12	13.5	15	18	19.5	21	22.5
3	Crude Palm Olein	0	3	4	5	6	7	8	10.5	12	13.5	15
4	RBD Palm Olein	0	2	3	4	5	6	7	9	10	11.5	13
5	RBD Palm Kernel Oil	0	0	0	2	3	4	5	7	8	9	10
6	Crude Palm Stearin	0	3	4	5	6	7	8	10.5	12	13.5	15
7	Crude Palm Kernel Oil	0	7.5	9	10.5	12	13.5	15	18	19.5	21	22.5
8	Crude Kernel Oil	0	3	4	5	6	7	8	10.5	12	13.5	15
9	Crude Palm Kernel Stearin	0	3	4	5	6	7	8	10.5	12	13.5	15
10	RBD Palm Kernel Olein	0	0	0	2	3	4	5	7	8	9	10
11	RBD Palm Olein	0	0	0	2	3	4	5	7	8	9	10
12	RBD Palm Stearin	0	0	0	2	3	4	5	7	8	9	10
13	RBD Palm Kernel Stearin	0	0	0	2	3	4	5	7	8	9	10
14	Biodiesel dari Minyak Sawit	0	0	0	0	0	2	2	2	5	5	7.5
15	RBD Palm Olein dalam Kemasan Bermerek ≤ 25 kg	0	0	0	0	0	2	2	2	5	5	6

Sumber: PMK Nomor 223 Tahun 2008 tentang Penetapan Barang Ekspor yang Dikenakan Bea Keluar dan Tarif Bea Keluar

Khusus untuk CPO dan turunannya beserta biji kakao dikenakan tarif bea keluar yang bersifat progresif yang berarti semakin tinggi HPE untuk komoditas tersebut maka semakin tinggi tarif bea keluar yang dikenakan. Sedangkan secara proporsional penerimaan bea keluar di dominasi oleh penerimaan bea keluar CPO dan turunannya, sehingga fluktuasi HPE untuk CPO sangat berpengaruh terhadap penerimaan bea keluar. Tetapi di lain sisi, bea keluar juga merupakan instrumen fiskal yang sangat ampuh dalam melakukan hilirisasi industri seperti industri CPO dan kakao (coklat).

Hal ini dapat terlihat dari tingginya penerimaan bea keluar pada periode 2009-2011 karena periode tersebut merupakan periode awal dari hilirisasi CPO. Kemudian dilanjutkan dengan menurunnya penerimaan bea keluar dalam periode 2012-2014 dikarenakan tarif bea keluar untuk produk turunan CPO lebih rendah dari tarif bea keluar untuk produk CPO. Hal tersebut mengindikasikan bahwa Pemerintah telah menerapkan kebijakan yang tepat untuk mendorong hilirisasi industri CPO dalam negeri dengan menggunakan kebijakan bea keluar.

PERHITUNGAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK (PNBP)

PNBP terdiri atas PNBP sumber daya alam, baik minyak bumi dan gas (migas) maupun nonmigas, bagian pendapatan laba BUMN, PNBP lainnya, dan pendapatan badan layanan umum. Perhitungan komponen-komponen PNBP adalah sebagai berikut:

1. Penerimaan Sumber Daya Alam

Sebagai penyumbang terbesar dari PNBPN penerimaan SDA dibagi menjadi dua yaitu penerimaan SDA migas dan SDA nonmigas.

SDA Migas

Dasar penerimaan migas adalah Kontrak Kerja Sama (KKS). Berdasarkan KKS, atas hasil kegiatan hulu migas setelah dikurangi faktor pengurang atau biaya-biaya untuk memproduksi migas, akan dibagihasilkan antara Kontraktor dan Pemerintah. Pola bagi hasil tersebut ditetapkan dalam KKS. Faktor pengurang terdiri dari PBB pertambangan migas yang ditagihkan oleh Ditjen Pajak, PPN yang ditagihkan oleh BPMIGAS untuk *reimburse* kepada KKKS dan PDRD berupa pajak P3ABT&AP dan Penerangan Jalan Umum nonPLN yang ditagihkan oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan pungutan lainnya terdiri atas *fee* BP migas (yang merupakan *fee* yang diberikan kepada BPMIGAS berdasarkan jumlah anggaran yang disetujui) dan *fee* Penjual Migas Bagian Pemerintah yaitu *fee* yang diberikan kepada PT Pertamina (persero) yang dihitung dari volume dikalikan tarif.

Atas bagian kontraktor, 25% harus diserahkan kepada negara dalam rangka kebutuhan BBM dalam negeri (*Domestic Market Obligation*). Atas penyerahan DMO tersebut, Kontraktor akan mendapatkan DMO *fee*.

Sementara pencatatan penerimaan migas pada postur APBN dirinci sebagai berikut.

- Total pembayaran pajak-pajak kontraktor dicatat sebagai Penerimaan PPh Migas.

- Total bagian Pemerintah atau *government share* setelah dikurangi pajak-pajak dan pungutan lainnya (PPN, PBB, dan PDRD) dicatat sebagai PNBPN SDA Migas.
- Total hasil penjualan minyak mentah DMO dikurangi dengan DMO Fee yang dibayar kepada Kontraktor dicatat sebagai PNBPN lainnya dari kegiatan hulu migas.

Faktor-faktor yang memengaruhi penerimaan migas antara lain *lifting* migas, *cost recovery*, harga minyak mentah Indonesia (ICP), dan nilai tukar terhadap Dollar. Secara umum perhitungan penerimaan SDA migas adalah:

$$\begin{aligned} & \% \text{ Bagian Pemerintah} \times \{ [Lifting \times ICP \times 366 - cost \ recovery] \times \text{kurs} \} \\ & \quad - [\text{faktor pengurang dan pungutan lainnya}] \end{aligned}$$

SDA Nonmigas

Penerimaan SDA Nonmigas merupakan penerimaan yang berasal dari hasil pemanfaatan sumber daya alam di luar minyak dan gas bumi. Sumber penerimaan SDA nonmigas meliputi:

1. Pendapatan pertambangan mineral dan batu bara;
2. Pendapatan kehutanan;
3. Pendapatan perikanan; dan
4. Pendapatan panas bumi.

Pertambangan mineral dan batu bara berasal dari pemanfaatan sumber daya alam berupa bahan galian, seperti batu bara, emas, perak, intan, timah, tembaga, nikel, alumunium, bijih besi, pasir besi, bauksit, dan lain-lain. Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, pendapatan pertambangan umum dibagi ke daerah sesuai dengan proporsi tertentu. Jenis pendapatan pertambangan mineral dan batu bara berasal dari pendapatan iuran tetap dan pendapatan royalti.

Pendapatan iuran tetap merupakan iuran yang dibayarkan oleh pemegang Kuasa Pertambangan (KP), Kontrak Karya (KK), dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PK2B) kepada negara sebagai imbalan atas kesempatan penyelidikan umum, eksplorasi atau eksploitasi pada suatu wilayah kuasa pertambangan. Perhitungan iuran tetap merupakan perkalian antara luas wilayah dengan tarif per hektar. Tarif untuk KK dan PK2B diatur sesuai dengan kontrak atau perjanjian sedangkan tarif KP mengacu pada tarif tentang jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral.

Pendapatan royalti merupakan iuran yang dibayarkan oleh pemegang KP, KK, dan PKP2B atas hasil yang diperoleh dari usaha pertambangan. Perhitungan royalti merupakan perkalian antara jumlah penjualan dengan tarif dan harga jual. Faktor-faktor yang memengaruhi penerimaan royalti antara lain jumlah produksi yang terjual, harga jual, dan nilai tukar.

Pendapatan kehutanan berasal dari pemanfaatan hasil hutan berupa kayu maupun nonkayu dan penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Pendapatan kehutanan meliputi:

1. Pendapatan dana reboisasi (DR).

Menurut PP Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi, merupakan dana untuk reboisasi dan rehabilitasi hutan serta kegiatan pendukungnya yang dipungut dari Pemegang Izin usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dari hutan alam yang berupa kayu.

Formula perhitungan Dana Reboisasi adalah:

$$\text{Dana Reboisasi} = \text{Volume Produksi} \times \text{tarif/satuan}$$

Volume produksi didasarkan pada rencana produksi kayu bulat dalam Rencana Kerja Tahunan (RKT) Hutan Alam pada tahun t. Sedangkan besaran tarif pungutan dana reboisasi menggunakan dolar AS yang didasarkan pada satuan ukuran kayu (ton/m^3) dan wilayah usahanya sebagaimana diatur dalam PP Nomor 59 Tahun 1999 tentang Tarif atas jenis PNBPN pada Departemen Kehutanan dan Perkebunan.

2. Pendapatan provisi sumber daya hutan (PSDH).

Berdasarkan PP No. 51 Tahun 1998 tentang Provisi Sumber Daya Hutan, merupakan pungutan yang dikenakan kepada pemegang hak pengusahaan hutan/hak pemungutan hasil hutan/izin pemanfaatan kayu dan izin sah lainnya sebagai pengganti nilai intrinsik dari hasil hutan yang dipungut dari hutan negara. Formula perhitungan PSDH ialah:

$$\text{PSDH} = \text{tarif} \times \text{Harga patokan} \times \text{Volume Produksi}$$

Volume produksi didasarkan pada rencana produksi kayu bulat dari hutan alam dan hutan tanaman serta hasil hutan bukan kayu (ton) pada tahun t . Sedangkan harga patokan atau pasar adalah harga jual rata-rata tertimbang hasil hutan yang berlaku dipasar di dalam negeri dan di luar negeri (dikeluarkan oleh Menteri Perdagangan).

3. Pendapatan iuran izin usaha pemanfaatan hutan (IIUPH).

Merupakan pungutan yang dikenakan kepada pemegang izin usaha pemanfaatan hutan atas sesuatu kawasan hutan tertentu, yang dilakukan sekali pada saat izin tersebut diberikan. Formula perhitungan IIUPH adalah

$$\text{IIUPH} = \text{tarif/Ha/tahun} \times \text{luas areal}$$

Luas areal didasarkan pada rencana perpanjangan/pelelangan Izin Usaha Pengelolaan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) pada tahun $n-1$.

4. Pendapatan penggunaan kawasan hutan.

Penggunaan kawasan hutan adalah penggunaan atas sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan tersebut. Penerimaan penggunaan kawasan hutan berasal dari pungutan atas penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang luas kawasan hutannya di atas 30% dari luas daerah aliran sungai dan/atau pulau.

Formula perhitungan penggunaan kawasan hutan adalah sebagai berikut:

$$\text{PNBP (Rp/tahun)} = (\text{L1} \times \text{tarif}) + (\text{L2} \times 4 \times \text{tarif}) + (\text{L3} \times 2 \times \text{tarif})$$

L1 adalah area terganggu karena penggunaan kawasan hutan untuk sarana prasarana penunjang yang bersifat permanen dan bukan tambang selama jangka waktu penggunaan kawasan hutan (ha).

L2 adalah area terganggu karena penggunaan kawasan hutan yang bersifat temporer yang secara teknis dapat dilakukan reklamasi (ha).

L3 adalah area terganggu karena penggunaan kawasan hutan yang bersifat permanen yang secara teknis tidak dapat dilakukan reklamasi (ha).

Pendapatan perikanan adalah penerimaan yang berasal dari pungutan atas hak pengusaha dan/atau pemanfaatan sumber daya ikan yang harus dibayarkan kepada Pemerintah oleh perusahaan perikanan Indonesia yang melakukan usaha perikanan atau oleh perusahaan asing yang melakukan usaha penangkapan ikan. Jenis pendapatan perikanan terdiri dari: Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP), Pungutan Hasil Perikanan (PHP) dan Pungutan Perikanan Asing (PPA).

Formula perhitungan pungutan pengusahaan perikanan adalah sebagai berikut:

a. Bidang Penangkapan Ikan

$$\text{PPP} = \text{Tarif/gross tonnage/jenis alat} \times \text{gross tonnage kapal}$$

b. Bidang Pembudidayaan Ikan

PPP = tarif per luas lahan dan/atau perairan x luas lahan dan/atau perairan yang digunakan, untuk setiap jenis ikan yang dibudidayakan dan teknologi yang digunakan

Formula perhitungan pungutan hasil perikanan adalah sebagai berikut:

a. Kegiatan Penangkapan Ikan

PHP (skala kecil) = 1% x produktivitas x harga patokan ikan (HPI)

PHP (skala besar) = 2,5% x produktivitas x harga patokan ikan (HPI)

b. Kegiatan Pembudidayaan Ikan

PHP (benih dari alam) = 1% x harga jual x produksi pembudidayaan

PHP (benih dari panti pembenihan/*hatchery*) = 0,5% x harga jual x produksi pembudidayaan

Formula perhitungan tarif pungutan perikanan asing adalah sebagai berikut:

PPA = tarif/*gross tonnage*/jenis alat x *gross tonnage* kapal

Pendapatan Panas Bumi menurut UU Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi, Panas bumi adalah sumber energi panas yang terkandung di dalam air panas, uap air,

dan batuan bersama mineral ikutan gas lainnya yang secara genetik semuanya tidak dapat dipisahkan dalam suatu sistem panas bumi dan untuk pemanfaatannya diperlukan proses penambangan.

Formula perhitungan pendapatan panas bumi adalah sebagai berikut:

$$\text{Pendapatan Panas Bumi} = (34\% \times \text{NOI}) - \text{Faktor Pengurang}$$

Keterangan:

NOI = (*net on income*) penerimaan bersih hasil usaha

Faktor pengurang = PPh Panas Bumi + PBB panas bumi + *reimbursement* PPN

Sejak tahun 2008 PPh atas kegiatan panas bumi ditanggung Pemerintah sebagai insentif bagi investor untuk mau berinvestasi di bidang panas bumi.

2. Pendapatan Laba BUMN

Sesuai Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN terdiri dari Persero dan Perum. Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya

mengejar keuntungan. Sedangkan perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah sebagai berikut

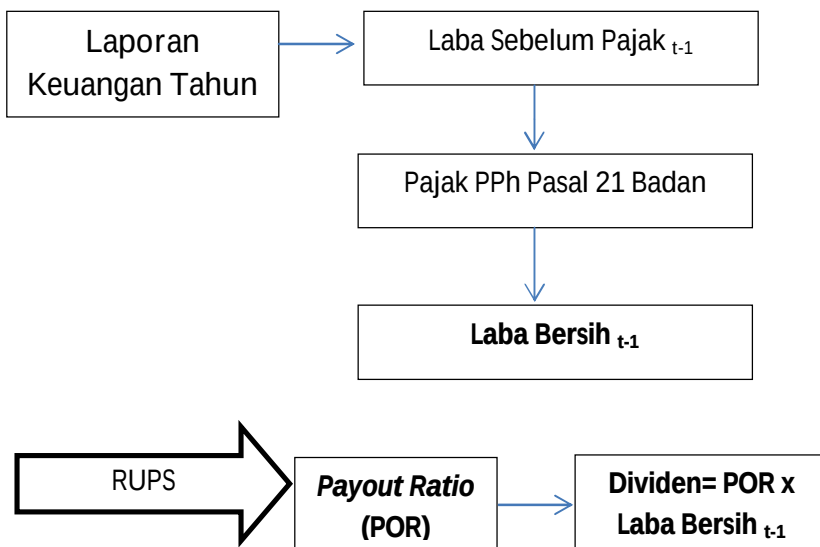
- Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
- Mengejar keuntungan.
- Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
- Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
- Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Pendapatan BUMN yang disetor ke kas negara merupakan laba bersih setelah pajak yang dihasilkan oleh BUMN dan perseroan terbatas lainnya, termasuk penerimaan dividen dari perseroan terbatas dengan kepemilikan saham pemerintah minoritas seperti PT Freeport dan PT Sucofindo.

Tiap akhir tahun buku, setiap BUMN dan perseroan terbatas lainnya, di mana kepemilikan saham Pemerintah kurang dari 50% atau minoritas, akan melaksanakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk menentukan besaran nilai dividen yang akan dibagikan dan disetorkan

kepada pemegang saham. Khusus untuk BUMN, jumlah dividen yang akan dibayarkan kepada Pemerintah bergantung dari *Pay Out Ratio* atau POR, yaitu persentase tertentu dari laba bersih BUMN yang akan menjadi bagian pemerintah. Nilai POR akan ditentukan tiap tahun oleh RUPS sesuai dengan kemampuan finansial dan proyeksi kebutuhan investasi perusahaan di masa depan. Nilai POR juga dapat ditentukan oleh usulan dari Direksi, kebijakan Pemerintah, usulan Komisi VI DPR RI dan negosiasi antara Kementerian BUMN dengan BUMN yang bersangkutan.

Mekanisme penentuan bagian Pemerintah atas laba BUMN:



Sedangkan Formula umum perhitungan laba BUMN adalah

$$\text{Bagian Pemerintah} = \% \text{Kepemilikan Saham Pemerintah} \times \text{Laba Bersih} \times \text{POR}$$

Contoh perhitungan bagian laba BUMN PT Telkom Tbk. tahun buku 2013 adalah sebagai berikut:

Laba setelah pajak tahun 2012 Rp 14.204,8 miliar

Persentase kepemilikan saham Pemerintah 53,24%

Persentase *Payout Ratio* (POR) 70%

$$\begin{aligned}\text{Bagian Laba BUMN} &= \text{Rp}14.204,8 \text{ miliar} \times 53,24\% \times 70\% \\ &= \text{Rp}5.284,2 \text{ miliar}\end{aligned}$$

3. Penerimaan Negara Bukan Pajak Lainnya

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) lainnya merupakan penerimaan kementerian/lembaga atas kegiatan layanan yang diberikan kepada masyarakat sesuai dengan tugas dan fungsinya serta penerimaan lainnya di luar penerimaan sumber daya alam, bagian laba BUMN, maupun pendapatan BLU.

Pendapatan PNBP Lainnya terdiri dari pendapatan dari pengelolaan barang milik negara (BMN), pendapatan jasa, pendapatan bunga, pendapatan pendidikan, pendapatan gratifikasi dan uang sitaan hasil korupsi, pendapatan iuran dan denda, serta pendapatan lain-lain.

Pada dasarnya perhitungan PNBP lainnya lebih ditentukan oleh besarnya volume pelayanan dikalikan dengan tarif PNBP yang telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah. Semua tarif PNBP diatur oleh Peraturan Pemerintah. Sehingga banyak diperlukan Peraturan Pemerintah untuk

dapat mengatur pungutan-pungutan tersebut agar dapat masuk ke kas negara sebagai PNBP dan bukan sebagai pungli (pungutan liar). Secara umum perhitungan PNBP lainnya dapat dituliskan sebagai berikut:

$\text{Volume pelayanan} \times \text{Tarif PNBP K/L}$
--

4. Pendapatan BLU

Pendapatan BLU adalah penerimaan yang berasal dari kegiatan pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh Badan Layanan Umum (BLU). Badan Layanan Umum sendiri merupakan suatu instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya, didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Terhadap aktivitasnya tersebut, BLU dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang/jasa layanan yang diberikan.

Apabila dikelompokkan menurut jenis penerimaannya, BLU terbagi menjadi 3 kelompok, yaitu:

- BLU yang kegiatannya menyediakan barang atau jasa meliputi rumah sakit, lembaga pendidikan, pelayanan lisensi, penyiaran, dan lain-lain,
- BLU yang kegiatannya mengelola wilayah atau kawasan meliputi otorita pengembangan wilayah dan kawasan ekonomi terpadu (kapet),

- BLU yang kegiatannya mengelola dana khusus meliputi pengelola dana bergulir, dana UKM, penerusan pinjaman, dan tabungan pegawai.

Penerimaan BLU dihitung berdasarkan volume kegiatan yang dilakukan. Sedangkan tarif BLU ditentukan oleh Menteri Keuangan dalam bentuk Peraturan Menteri Keuangan. Pengguna dana BLU ialah satuan kerja (satker) penghasil itu sendiri sesuai dengan penerapan konsep *earmarked*. Dalam konsep *earmarked*, dana pendapatan BLU dari satker penghasil BLU dapat langsung digunakan tanpa harus disetorkan ke kas negara. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005, pagu penggunaan dana BLU pun bervariasi, minimal 80% dan maksimal 100%.

Pagu Anggaran BLU dalam RKAK/L atau Pagu Anggaran BLU dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang sumber dananya berasal dari pendapatan BLU dan surplus anggaran BLU, dirinci dalam satu program, satu kegiatan, satu *output*, dan jenis belanja

PERHITUNGAN PENERIMAAN HIBAH

Pada awalnya, penerimaan hibah hanya dicatatkan realisasinya saja dalam APBN. Namun semenjak tahun 2002, penerimaan hibah mulai dianggarkan dalam pos pendapatan negara sehubungan dengan adanya beberapa program pemerintah yang dibiayai melalui dana hibah.

Hibah digunakan untuk mendukung program pembangunan nasional dan/atau mendukung penanggulangan bencana alam dan bantuan kemanusiaan.

Oleh karena itu penganggaran penerimaan hibah sangat tergantung pada nota kesepahaman (MoU) antara Pemerintah dengan donor mengenai berapa jumlah dana hibah yang akan diberikan dan kapan pencairannya.

Tetapi dalam praktiknya penerimaan hibah adalah jenis penerimaan yang tidak dapat dikontrol oleh Pemerintah. Karena hibah merupakan pemberian dari donor yang bersifat sukarela tanpa paksaan dan tanpa konsekuensi. Oleh karena itu, apabila ada donor yang bersedia memberikan hibah kepada Pemerintah untuk melaksanakan program tertentu, maka penerimaan tersebut dapat langsung diterima oleh Pemerintah tanpa harus melalui proses penganggaran, sehingga menjadi lazim apabila realisasi penerimaan hibah menjadi jauh lebih besar daripada targetnya. Hal sebaliknya juga dapat terjadi di mana donor yang semula telah menandatangani MoU untuk memberikan hibah kepada Pemerintah tetapi dikarenakan suatu hal, maka donor tersebut belum memberikan hibah yang dijanjikan dalam perjanjiannya.

TABEL 3.1 PENERIMAAN PERPAJAKAN, 2005 - 2015 (triliun rupiah)											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Penerimaan Perpajakan	347,0	409,2	491,0	658,7	619,9	723,3	873,9	980,5	1.077,3	1.246,1	1.380,0
% thd PDB	12,5	12,3	12,4	13,3	11,0	11,3	11,8	11,9	11,9	12,4	12,4
a. Pajak Dalam Negeri	331,8	396,0	470,1	622,4	601,3	694,4	819,8	930,9	1.029,9	1.189,8	1.328,5
i. Pajak penghasilan	175,5	208,8	238,4	327,5	317,6	357,0	431,1	485,1	506,4	569,9	644,4
1. PPh Migas	35,1	43,2	44,0	77,0	50,0	58,9	73,1	83,5	88,7	83,9	88,7
2. PPh Non-Migas	140,4	165,6	194,4	250,5	267,6	298,2	358,0	381,6	417,7	486,0	555,7
ii. Pajak Pertambahan Nilai	101,3	123,0	154,5	209,6	193,1	230,6	277,8	337,6	384,7	475,6	525,0
iii. Pajak Bumi dan Bangunan	16,2	20,9	23,7	25,4	24,3	28,6	29,9	29,0	25,3	21,7	26,7
iv. BPHTB	3,4	3,2	6,0	5,6	6,5	8,0	(0,0)	-	-	-	-
v. Cukai	33,3	37,8	44,7	51,3	56,7	66,2	77,0	95,0	108,5	117,5	126,7
vi. Pajak lainnya	2,1	2,3	2,7	3,0	3,1	4,0	3,9	4,2	4,9	5,2	5,7
b. Pajak Perdagangan Int.	15,2	13,2	20,9	36,3	18,7	28,9	54,1	49,7	47,5	56,3	51,5
i. Bea masuk	14,9	12,1	16,7	22,8	18,1	20,0	25,3	28,4	31,6	35,7	37,2
ii. Bea Keluar	0,3	1,1	4,2	13,6	0,6	8,9	28,9	21,2	15,8	20,6	14,3

TABEL 3.2 PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK, 2005-2015 (triliun rupiah)												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
										APBNP	APBN	
Penerimaan Negara Bukan Pajak	146,9	227,0	215,1	320,6	227,2	268,9	331,5	351,8	354,8	386,9	410,3	
a. Penerimaan SDA	110,5	167,5	132,9	224,5	139,0	168,8	213,8	225,8	226,4	241,1	254,3	
i. Migas	103,8	158,1	124,8	211,6	125,8	152,7	193,5	205,8	203,6	211,7	224,3	
- Minyak bumi	72,8	125,1	93,6	169,0	90,1	111,8	141,3	144,7	135,3	154,8	170,3	
- Gas alam/Gas bumi	30,9	32,9	31,2	42,6	35,7	40,9	52,2	61,1	68,3	56,9	53,9	
ii. Non Migas	6,7	9,4	8,1	12,8	13,2	16,1	20,3	20,0	22,8	29,4	30,0	
- Pertambangan umum	3,2	6,8	5,9	9,5	10,4	12,6	16,4	15,9	18,6	23,6	24,6	
- Kehutanan	3,2	2,4	2,1	2,3	2,3	3,0	3,2	3,2	3,1	5,0	4,6	
- Perikanan	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	
- Pertambangan Panas Bumi	-	-	-	0,9	0,4	0,3	0,6	0,7	0,9	0,6	0,6	
b. Bagian Laba BUMN	12,8	21,5	23,2	29,1	26,0	30,1	28,2	30,8	34,0	40,0	44,0	
c. PNEBP Lainnya	23,6	38,0	56,9	63,3	53,8	59,4	69,4	73,5	69,7	85,0	89,8	
a) Surplus Bank Indonesia	-	1,5	13,7	-	2,6	-	-	-	-	-	-	
d. Pendapatan BLU	-	-	2,1	3,7	8,4	10,6	20,1	21,7	24,6	20,9	22,2	

BAB 4

PERHITUNGAN BELANJA NEGARA



BAB 4

PERHITUNGAN BELANJA NEGARA

Belanja Negara terdiri dari Belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah. Mulai RAPBN 2015, transfer ke daerah diubah dan ditambah substansinya menjadi Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Menurut UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, belanja negara dirinci menurut klasifikasi fungsi, organisasi, dan jenis belanja. Pengelompokan belanja Negara menurut fungsi menggambarkan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat.

Di dalam Bab 2 telah diuraikan secara umum faktor-faktor yang memengaruhi perhitungan belanja negara. Selanjutnya pada bab ini akan dijelaskan lebih detail mengenai perhitungan belanja negara yang sifatnya masih perhitungan dasar (*baseline*) yaitu perhitungan yang hanya memperhitungkan perubahan asumsi dasar ekonomi makro dan kebutuhan dasar pemerintahan dan pelayanan masyarakat tanpa kebijakan. Selanjutnya angka final belanja negara yang terdapat pada postur APBN meliputi angka perhitungan *baseline* dan kebijakan-kebijakan yang akan ditempuh pemerintah.

Pembagian belanja negara menurut organisasi, di level pusat, hanya berlaku untuk belanja pemerintah pusat. Secara umum, anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut organisasi dibagi ke dalam 2 kelompok besar, yaitu (1) anggaran yang dialokasikan melalui bagian anggaran kementerian Negara/lembaga (BA K/L) dengan

Menteri/Pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran (*Chief Operational Officer*), dan (2) anggaran yang dialokasikan melalui bagian anggaran bendahara umum Negara (BUN) melalui Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (*Chief Financial Officer*). Jenis belanja negara berdasarkan pengelola anggaran, dapat diklasifikasikan sebagaimana pada Tabel 4.1

Tabel 4.1 Belanja Pemerintah Pusat Berdasarkan Jenis dan Bagian Anggaran Pengelola

Belanja Menurut Jenis (Ekonomi)	Belanja Menurut Organisasi
1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Belanja Modal 4. Pembayaran Bunga Utang 5. Belanja Subsidi 6. Belanja Hibah 7. Bantuan Sosial 8. Belanja Lain-Lain	1. BA Kementerian Negara/Lembaga (BA K/L) – Belanja Pegawai – Belanja Barang – Belanja Modal – Bantuan Sosial 2. BA Bendahara Umum Negara (BA BUN) a. Pengelolaan Utang – Pembayaran Bunga Utang b. Pengelolaan Hibah – Belanja Hibah c. Pengelolaan Belanja Subsidi – Belanja Subsidi d. Pengelolaan Belanja Lainnya – Belanja Pegawai – Bantuan Sosial – Belanja Lain-Lain e. Pengelolaan Transaksi Khusus – Belanja Pegawai – Belanja Barang – Belanja Lain-Lain

Menurut jenis belanja (klasifikasi ekonomi), anggaran belanja pemerintah pusat dibagi ke dalam (1) belanja pegawai; (2) belanja barang; (3) belanja modal; (4) pembayaran bunga utang; (5) subsidi; (6) belanja hibah; (7) bantuan sosial; dan (8) belanja lain-lain.

Sementara itu, transfer ke daerah dan dana desa dirinci ke dalam 2 kelompok besar, yaitu (1) transfer ke daerah, terdiri atas (a) dana perimbangan yang meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus; (b) dana otonomi khusus; (c) dana keistimewaan DI Yogyakarta; dan (d) Dana Transfer Lainnya; dan (2) Dana Desa.

PERHITUNGAN BELANJA PEMERINTAH PUSAT MENURUT JENIS (KLASIFIKASI EKONOMI)

Belanja Pemerintah Pusat menurut jenis dapat diklasifikasikan ke dalam belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain. Pola perhitungan belanja pemerintah pusat menurut jenis dapat dijabarkan sebagai berikut.

1) Belanja Pegawai

Belanja pegawai adalah belanja yang digunakan untuk membiayai kompensasi dalam bentuk uang atau barang yang diberikan kepada pegawai pemerintah pusat, pensiunan, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pejabat negara, baik yang bertugas di dalam negeri maupun di luar negeri, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

Secara garis besar belanja pegawai terbagi atas 3 (tiga) pos belanja, yaitu: (1) Gaji dan Tunjangan (kelompok akun 511); (2) Honorarium, Vakasi, lembur, dll (kelompok akun 512); (3) Kontribusi Sosial (kelompok 513).

Tabel 4.2 Komponen Belanja Pegawai

Gaji dan Tunjangan	Honorarium, Vakasi, Lembur, dll	Kontribusi Sosial
i Gaji & Tunjangan	i Honorarium, Vakasi, Lembur, dll	i Pensiun dan THT
ii Tunjangan Beras	ii Belanja Tunjangan Khusus dan Belanja Pegawai Transito	ii Jaminan Pelayanan Kesehatan
iii Uang Makan/Lauk Pauk		
iv Belanja Pegawai Luar Negeri		
v Gaji Untuk Tambahan Pegawai Baru		

Gaji dan tunjangan adalah pengeluaran untuk kompensasi yang harus dibayarkan kepada pegawai pemerintah berupa gaji pokok dan berbagai tunjangan yang diterima berkaitan dengan jenis dan sifat pekerjaan yang dilakukan seperti tunjangan keluarga, tunjangan beras, tunjangan struktural dan fungsional, serta tunjangan lainnya bagi aparatur negara (baik di dalam maupun luar negeri) serta alokasi untuk pembayaran gaji pegawai negeri baru. Faktor-faktor yang memengaruhi dalam perhitungan proyeksi alokasi gaji dan tunjangan antara lain kebijakan gaji dan tunjangan, tingkat inflasi, nilai tukar rupiah, dan proyeksi jumlah tambahan pegawai baru.

Gaji pokok adalah landasan dasar dalam menghitung besarnya gaji seseorang pegawai negeri sipil. Hal ini disebabkan sebagian komponen perhitungan gaji seperti tunjangan isteri, tunjangan anak, dan tunjangan perbaikan penghasilan dihitung atas dasar persentase tertentu atau terkait dengan gaji pokok. Besarnya gaji pokok seorang pegawai negeri sipil tergantung atas golongan ruang penggajian yang ditetapkan untuk pangkat yang dimilikinya. Oleh karena itu pangkat berfungsi pula sebagai dasar penggajian.

Tunjangan-tunjangan yang melekat pada gaji antara lain terdiri atas tunjangan keluarga (tunjangan istri/suami dan tunjangan anak), tunjangan jabatan struktural/fungsional, tunjangan yang dipersamakan dengan tunjangan jabatan,

tunjangan kompensasi kerja, tunjangan beras, dan tunjangan khusus PPh.

Yang dimaksud dengan tunjangan istri/suami adalah tunjangan yang diberikan kepada pegawai negeri yang beristeri/suami. Besarnya tunjangan isteri/suami adalah 10% dari gaji pokok. Yang dimaksud dengan tunjangan anak adalah tunjangan yang diberikan kepada pegawai negeri yang mempunyai anak (anak kandung, anak tiri dan anak angkat). Maksimal anak yang ditanggung adalah 2 (dua) orang dengan besarnya tunjangan adalah 2% dari gaji pokok.

Tunjangan beras adalah tunjangan yang diberikan kepada pegawai negeri dan anggota keluarganya dalam bentuk natura (beras) atau dalam bentuk inatura (uang). Besaran tunjangan beras diberikan sebanyak 10 kg/orang/bulan, atau setara itu yang diberikan dalam bentuk uang dengan besaran harga beras per kg nya ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Banyaknya jumlah orang yang dapat diberikan tunjangan beras adalah pegawai yang bersangkutan ditambah jumlah anggota keluarga yang tercantum dalam daftar gaji.

Sementara itu, yang dimaksud dengan Uang Makan adalah uang yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil berdasarkan tarif dan dihitung secara harian untuk keperluan makan Pegawai Negeri Sipil sedangkan Uang lauk/pauk adalah uang yang diberikan kepada anggota TNI/Polri berdasarkan tarif dan dihitung secara harian untuk keperluan makan anggota TNI/Polri tersebut. Uang makan diberikan maksimal 22 (dua puluh dua) hari kerja dalam sebulan, sementara uang lauk/pauk diberikan sesuai dengan jumlah hari dalam bulan berkenaan.

Belanja pegawai luar negeri adalah alokasi anggaran yang digunakan untuk pembayaran gaji pegawai negeri sipil yang ditempatkan di kantor perwakilan pemerintah di luar negeri.

Selanjutnya, pos honorarium, vakasi, lembur, dan lain-lain dialokasikan untuk pembayaran kompensasi yang harus dibayarkan kepada pegawai pemerintah berupa lembur, vakasi, tunjangan khusus, dan berbagai pembiayaan kepegawaian lainnya sesuai dengan peraturan yang berlaku, serta kepada pegawai honorer berupa uang honor/upah bulanan. Adapun faktor-faktor yang memengaruhi dalam perhitungan proyeksi alokasi honorarium, vakasi, lembur, dan lain-lain antara lain kebijakan terkait pegawai honorer, tarif lembur, kebijakan tunjangan khusus dan remunerasi, serta tingkat inflasi.

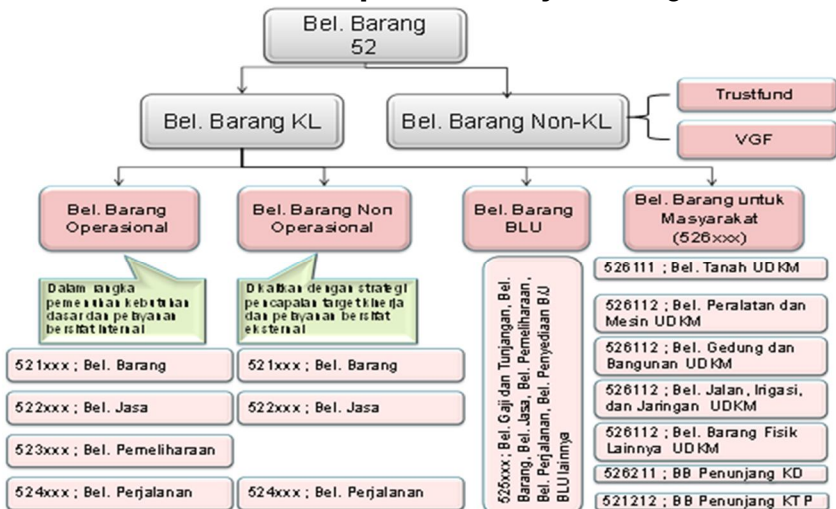
Sementara itu, kontribusi sosial dialokasikan untuk pembayaran manfaat pensiun aparatur negara serta kontribusi/iuran pemerintah dalam rangka pelaksanaan jaminan kesehatan bagi pegawai yang masih aktif maupun pensiunan. Faktor-faktor yang memengaruhi dalam perhitungan proyeksi alokasi kontribusi sosial antara lain kebijakan terkait jaminan sosial aparatur negara, jumlah peserta jaminan sosial, dan tingkat inflasi.

Dalam proses perencanaan belanja pegawai, Kementerian Keuangan berkoordinasi dengan instansi-instansi pemerintah lainnya seperti Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Dalam Negeri dan Badan Kepegawaian Negara, serta instansi non pemerintah yang terkait seperti PT Taspen (Persero), PT Askes (Persero), PT Asabri (Persero), dan PT KAI (Persero).

2) Belanja Barang

Belanja Barang adalah pengeluaran untuk pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan/atau jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat di luar kriteria belanja bantuan sosial serta belanja perjalanan.

Gambar 4.1 Komponen Belanja Barang



Penggunaan belanja barang tersebut dapat dikelompokkan lagi dalam 2 jenis, yaitu: Belanja Barang Operasional dan Belanja Barang Nonoperasional. Masing-masing kelompok ini dipergunakan sebagai berikut.

1. Belanja Barang Operasional merupakan pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai yang dipergunakan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar suatu satuan kerja dan umumnya pelayanan yang bersifat internal. Jenis pengeluaran terdiri dari antara lain:
 - a. belanja keperluan perkantoran;

- b. belanja pengadaan bahan makanan;
 - c. belanja penambah daya tahan tubuh;
 - d. belanja bahan;
 - e. belanja pengiriman surat dinas;
 - f. honor yang terkait dengan operasional Satker;
 - g. belanja langganan daya dan jasa (ditafsirkan sebagai Listrik, Telepon, dan Air) termasuk atas rumah dinas yang tidak berpenghuni;
 - h. belanja biaya pemeliharaan gedung dan bangunan (ditafsirkan sebagai gedung operasional sehari-hari berikut halaman gedung operasional);
 - i. belanja biaya pemeliharaan peralatan dan mesin (ditafsirkan sebagai pemeliharaan aset yang terkait dengan pelaksanaan operasional Satker sehari-hari) tidak termasuk biaya pemeliharaan yang dikapitalisasi;
 - j. belanja sewa gedung operasional sehari-hari satuan kerja; dan
 - k. belanja barang operasional lainnya yang diperlukan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.
2. Belanja Barang Nonoperasional merupakan pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai dikaitkan dengan strategi pencapaian target kinerja suatu satuan kerja dan umumnya pelayanan yang bersifat eksternal. Jenis pengeluaran Belanja Barang Nonoperasional tersebut terdiri:
- a. honor yang terkait dengan output kegiatan;
 - b. belanja operasional terkait dengan penyelenggaraan administrasi kegiatan di luar

- kantor, antara lain biaya paket rapat/pertemuan, ATK, uang saku, uang transportasi lokal, dan biaya sewa peralatan yang mendukung penyelenggaraan kegiatan berkenaan;
- c. belanja jasa konsultan;
 - d. belanja sewa yang dikaitkan dengan strategi pencapaian target kinerja;
 - e. belanja jasa profesi;
 - f. belanja biaya pemeliharaan nonkapitalisasi yang dikaitkan dengan target kinerja;
 - g. belanja jasa;
 - h. belanja perjalanan;
 - i. belanja barang penunjang kegiatan dekonsentrasi;
 - j. belanja barang penunjang kegiatan tugas pembantuan;
 - k. belanja barang fisik lain tugas pembantuan; dan
 - l. belanja barang nonoperasional lainnya terkait dengan penetapan target kinerja tahun yang direncanakan.
3. Belanja barang Badan Layanan Umum (BLU) merupakan pengeluaran anggaran belanja operasional BLU termasuk pembayaran gaji dan tunjangan pegawai BLU.
4. Belanja barang untuk masyarakat atau entitas lain merupakan pengeluaran anggaran belanja negara untuk pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan kepada masyarakat atau entitas lain yang tujuan kegiatannya tidak termasuk dalam kriteria kegiatan bantuan sosial.

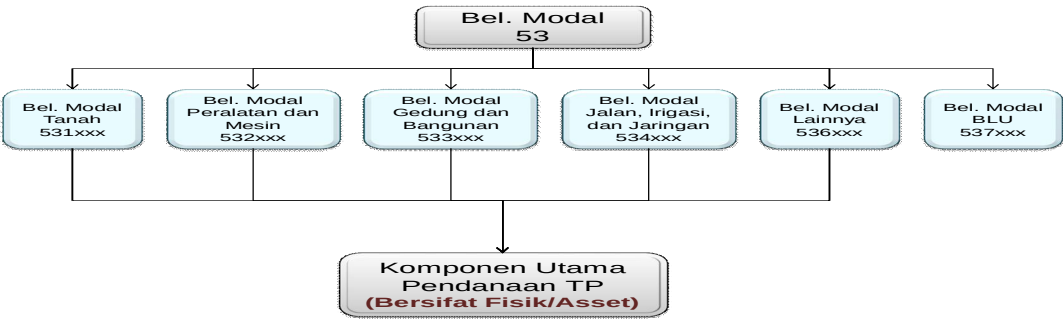
Selain belanja barang yang dialokasikan melalui K/L di atas, terdapat belanja Barang yang dialokasikan melalui nonK/L seperti:

- a. kontribusi internasional merupakan kewajiban Pemerintah Indonesia sebagai anggota Organisasi Internasional (OI) dan Lembaga Keuangan Internasional (LKI);
- b. *viability Gap Fund* (VGF) merupakan dukungan Pemerintah berupa kontribusi fiskal dalam bentuk tunai atas sebagian biaya pembangunan proyek yang dilaksanakan melalui skema kerja sama Pemerintah dengan badan Usaha.

3) Belanja Modal

Belanja Modal adalah pengeluaran untuk pembayaran perolehan aset dan/atau menambah nilai aset tetap/aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan melebihi batas minimal kapitalisasi aset tetap/aset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

Gambar 4.2 Komponen Belanja Modal



Belanja modal dipergunakan untuk mengelompokkan jenis transaksi berupa:

1. Belanja modal tanah

Seluruh pengeluaran untuk pengadaan/ pembelian/ pembebasan/ penyelesaian, balik nama, pengosongan, penimbunan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat tanah serta pengeluaran-pengeluaran lain yang bersifat administratif sehubungan dengan perolehan hak dan kewajiban atas tanah pada saat pembebasan/pembayaran ganti rugi sampai tanah tersebut siap digunakan/dipakai.

2. Belanja modal peralatan dan mesin

Pengeluaran untuk pengadaan peralatan dan mesin yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan antara lain biaya pembelian, biaya pengangkutan, biaya instalasi, serta biaya langsung lainnya untuk memperoleh dan mempersiapkan sampai peralatan dan mesin tersebut siap digunakan.

3. Belanja modal gedung dan bangunan

Pengeluaran untuk memperoleh gedung dan bangunan secara kontraktual sampai dengan gedung dan bangunan siap digunakan meliputi biaya pembelian atau biaya konstruksi, termasuk biaya pengurusan Izin Mendirikan Bangunan, notaris, dan pajak (kontraktual). Dalam belanja ini termasuk biaya untuk perencanaan dan pengawasan yang terkait dengan perolehan gedung dan bangunan.

4. Belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan

Pengeluaran untuk memperoleh jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan sampai siap pakai meliputi biaya perolehan atau biaya konstruksi dan biaya-biaya lain yang dikeluarkan sampai jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan tersebut siap pakai. Dalam belanja ini termasuk biaya untuk penambahan dan penggantian yang meningkatkan masa manfaat, menambah nilai aset, dan di atas batas minimal nilai kapitalisasi jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan.

5. Belanja modal lainnya

Pengeluaran yang diperlukan dalam kegiatan pembentukan modal untuk pengadaan/ pembangunan belanja modal lainnya yang tidak dapat diklasifikasikan dalam perkiraan kriteria belanja modal Tanah, Peralatan dan Mesin, Gedung dan Bangunan, Jaringan (jalan, irigasi, dan lain-lain). Termasuk dalam belanja modal ini: kontrak sewa beli (*leasehold*), pengadaan/pembelian barang-barang kesenian (*art pieces*), barang-barang purbakala dan barang-barang untuk museum, serta hewan ternak, buku-buku dan jurnal ilmiah sepanjang tidak dimaksudkan untuk dijual dan diserahkan kepada masyarakat.

Termasuk dalam belanja modal ini adalah belanja modal nonfisik yang besaran jumlah kuantitasnya dapat teridentifikasi dan terukur.

6. Belanja modal Badan Layanan Umum (BLU)

Pengeluaran untuk pengadaan/ perolehan/ pembelian aset yang dipergunakan dalam rangka penyelenggaraan operasional BLU.

Dalam rangka pembukuan dan pelaporan, nilai perolehan aset dihitung. Semua pendanaan yang dibutuhkan hingga aset tersebut tersedia dan siap untuk digunakan dihitung sebagai Belanja Modal, termasuk biaya operasional panitia pengadaan barang/jasa yang terkait dengan pengadaan aset berkenaan. Konsep ini disebut konsep nilai perolehan. Dalam proses penentuan jenis belanja modal atau belanja barang berdasarkan jenis transaksinya, kriteria kapitalisasi digunakan. Kriteria kapitalisasi dalam pengadaan/pemeliharaan barang/ aset merupakan suatu tahap validasi untuk penetapan belanja modal atau bukan dan merupakan syarat wajib dalam penetapan kapitalisasi atas pengadaan barang/aset. Kriteria tersebut meliputi:

1. Pengeluaran anggaran belanja tersebut mengakibatkan bertambahnya aset dan/atau bertambahnya masa manfaat/umur ekonomis aset berkenaan.
2. Pengeluaran anggaran belanja tersebut mengakibatkan bertambahnya kapasitas, peningkatan standar kinerja, atau volume aset.
3. Memenuhi nilai minimum kapitalisasi dengan rincian sebagai berikut:
 - a. untuk pengadaan peralatan dan mesin, batas minimal harga pasar per unit barang adalah sebesar Rp300.000,- (tiga ratus ribu rupiah),
 - b. untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan gedung dan bangunan per paket pekerjaan adalah sebesar Rp10.000.000,- (sepuluh juta rupiah).

Pengadaan barang tersebut tidak dimaksudkan untuk diserahkan/dipasarkan kepada masyarakat atau entitas lain di luar pemerintah.

4) Pembayaran Bunga utang

Pembayaran bunga utang adalah belanja pemerintah pusat yang digunakan untuk pembayaran atas kewajiban penggunaan pokok utang (*principal outstanding*), baik yang berasal dari dalam negeri maupun utang luar negeri, rupiah ataupun valas, yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman. Secara umum, bunga utang yang harus dibayarkan oleh pemerintah setiap tahunnya adalah beban bunga yang berasal dari Surat Berharga Negara (SBN) dan Pinjaman yang berasal dari dalam maupun luar negeri. Surat Berharga Negara (SBN) meliputi Surat Utang Negara (SUN) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). Sementara yang termasuk SUN adalah Obligasi Negara dan Surat Perbendaharaan Negara (SPN) sedangkan yang termasuk SBSN adalah SBSN reguler, sukuk ritel, *Islamic treasury bills*, *Project Based Sukuk*, dan Sukuk Dana Haji Indonesia. Selain bunga atas SBN atau pinjaman, komponen beban bunga utang yang juga harus ditanggung oleh pemerintah adalah *fees* yang disebabkan oleh penerbitan SBN dan pinjaman tersebut, yang antara lain seperti:

- a. *Commitment fee* merupakan biaya yang dibayar atas komitmen pinjaman yang telah disepakati dan dihitung berdasarkan persentase tertentu dari jumlah pinjaman yang belum ditarik sesuai kesepakatan dengan *lender*.
- b. *Front end fee* merupakan biaya yang dibayar pada saat pinjaman dinyatakan efektif berdasarkan persentase tertentu dari komitmen pinjaman luar negeri yang disepakati.
- c. *Insurance premium* merupakan premi yang dibayar atas pinjaman luar negeri dari *lender* komersial yang dilakukan oleh Pemerintah.

- d. *Listing fee* merupakan biaya penerbitan SBN yang dapat diperdagangkan, selain SPN.
- e. *Out of pocket fee* merupakan biaya yang dibayarkan kepada *joint lead manager* pada saat penerbitan SBN valas.

Pembayaran bunga utang yang harus ditanggung pemerintah, antara lain dipengaruhi oleh:

1. Jumlah *outstanding*:
 - a. *Outstanding* SBN: Perubahan jumlah *outstanding* SBN akibat penerbitan utang baru, jatuh tempo, maupun *buyback*, akan memengaruhi perhitungan bunga *baseline*.
 - b. *Outstanding* pinjaman: Perubahan jumlah *outstanding* pinjaman, baik dalam maupun luar negeri akibat tambahan penarikan, pembayaran cicilan pokok, *reschedulling*, dan *debt swap* akan memengaruhi perhitungan bunga.
2. Tingkat bunga SPN 3 bulan berpengaruh pada perhitungan beban bunga SBN domestik.
3. Tingkat bunga LIBOR (*London Inter-Bank Offered Rate*) (USD, EUR, JPY), CIRR (*Commercial Interest Reference Rates*), ADB *Cost of Borrowing*, World Bank *Cost of Borrowing*: berpengaruh pada perhitungan bunga pinjaman dengan tingkat bunga mengambang.
4. *Yield* penerbitan dan kupon, peningkatan/penurunan tingkat imbal hasil di pasar (*yield*): akan memengaruhi naik atau turunnya kupon/bunga dan diskon SBN pada saat penerbitan.
5. Nilai tukar (kurs) pada SBN: nilai tukar akan memengaruhi perhitungan beban bunga pada SBN

berdenominasi valas atau *international bonds*. Selain itu, nilai tukar juga akan memengaruhi beban bunga pada seluruh jenis pinjaman luar negeri terutama pinjaman dalam mata uang Yen, USD, EURO dan Poundsterling.

6. Perubahan komposisi penerbitan SBN: berpengaruh pada besar kupon dan diskon atas SBN yang diterbitkan pada tahun anggaran berjalan.
7. *Country Risk*: perubahan *country risk classification* akan memengaruhi besarnya *insurance premium* terutama pinjaman yang berasal dari negara anggota OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*).
8. Tambahan utang baru dalam rangka pembiayaan untuk menutup defisit anggaran.

5) Belanja Subsidi

Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat terjangkau oleh masyarakat (UU APBN). Belanja subsidi terdiri atas subsidi energi dan subsidi nonenergi.

Subsidi energi, terdiri dari:

- a. Subsidi BBM
- b. Subsidi Listrik

Subsidi nonenergi, terdiri dari:

- a. Subsidi Pangan
- b. Subsidi Pupuk
- c. Subsidi Benih
- d. Subsidi Bunga kredit program
- e. Subsidi/bantuan PSO
- f. Subsidi Pajak/DTP

Subsidi BBM

Subsidi BBM, diberikan dengan maksud untuk mengendalikan harga jual BBM di dalam negeri, sebagai salah satu kebutuhan dasar masyarakat, sedemikian rupa, sehingga dapat terjangkau oleh daya beli masyarakat, terutama masyarakat berpenghasilan rendah. Hal ini dikarenakan harga jual BBM dalam negeri sangat dipengaruhi oleh perkembangan berbagai faktor eksternal, terutama harga minyak mentah di pasar dunia dan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat. Pada saat ini, BBM bersubsidi hanya diberikan pada beberapa jenis BBM tertentu, yaitu meliputi minyak tanah (*kerosene*) untuk rumah tangga, minyak solar (*gas oil*), dan premium di SPBU kecuali untuk industri, dan Bahan Bakar Nabati (BBN) serta LPG tabung 3 kg.

Beberapa parameter yang memengaruhi perubahan subsidi BBM di Indonesia :

- a. ICP (*Indonesian Crude Oil Price*) adalah harga jual minyak mentah di Indonesia.
- b. Kurs adalah nilai tukar mata uang asing terhadap nilai mata uang dalam negeri.

- c. Alpha (α) adalah biaya yang terdiri dari biaya distribusi dan margin.
- d. Volume BBM bersubsidi yaitu jumlah bahan bakar yang dipasarkan dan menyangkut hajat hidup orang banyak sehingga perlu untuk disubsidi. Volume BBM bersubsidi termasuk volume Bahan Bakar Nabati (BBN) dan LPG tabung 3 kg.
- e. Harga jual BBM bersubsidi.
- f. Jenis BBM yang disubsidi.

Subsidi Listrik

Dalam rangka menyediakan kebutuhan energi listrik yang dapat terjangkau oleh masyarakat luas, Pemerintah memberikan subsidi listrik yang diperuntukkan bagi pelanggan listrik tertentu yang menjadi sasaran subsidi, yaitu kelompok pelanggan sosial (S1 dan S2), rumah tangga (R1), bisnis (B1), dan industri (I1) dengan daya terpasang sampai dengan 900 VA. Subsidi diberikan dalam bentuk penetapan tarif dasar listrik (TDL) yang harga jual tenaga listrik rata-ratanya lebih rendah dari harga pokok produksinya pada golongan tarif tersebut, sehingga akan lebih mencerminkan keadilan dan pemerataan. Subsidi listrik ini disalurkan melalui PT PLN.

Perhitungan subsidi listrik dihitung dari selisih negatif antara harga jual tenaga listrik rata-rata (Rp/kwh) dari masing-masing golongan tarif dikalikan volume penjualan (kwh) untuk masing-masing golongan tarif. Biaya pokok produksi (BPP) listrik adalah biaya penyediaan tenaga listrik oleh PT PLN untuk melaksanakan kegiatan operasi mulai dari pembangkitan, penyaluran (transmisi) sampai dengan pendistribusian kepada pelanggan.

Besarnya peningkatan atau penurunan beban subsidi listrik dipengaruhi oleh:

1. Perkembangan nilai tukar (kurs) rupiah terhadap dolar Amerika Serikat,
2. Harga minyak mentah Indonesia (ICP),
3. Kebijakan tarif tenaga listrik (TTL),

Parameter perhitungan subsidi listrik : margin usaha, susut jaringan / *fuel mix*, *growth sales*, *energy sales*, golongan tarif yang disubsidi.

Subsidi Pangan

Subsidi pangan adalah subsidi yang diberikan dalam bentuk penyediaan beras murah untuk masyarakat miskin (Raskin) melalui program operasi pasar khusus (OPK) beras. Subsidi pangan bertujuan untuk menjamin distribusi dan ketersediaan beras dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat miskin. Subsidi ini disalurkan melalui Perum Bulog selaku operator yang ditunjuk oleh Pemerintah.

Besaran alokasi anggaran subsidi pangan dipengaruhi oleh:

- a. Durasi penyaluran;
- b. harga pokok pembelian beras Bulog (HPB);
- c. jumlah keluarga miskin yang menjadi sasaran subsidi;
- d. alokasi kuantum beras per kepala keluarga; dan
- e. Harga jual beras Raskin.

Melalui subsidi pangan ini, setiap kepala keluarga miskin yang menjadi target subsidi akan menerima beras per bulan selama beberapa bulan, dengan harga yang ditetapkan lebih murah dibandingkan harga pasar. Data

rumah tangga sasaran (RTS) ditentukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS).

Di sisi lain, subsidi pangan juga menjamin penyerapan beras petani oleh Perum Bulog. Dalam upaya menjaga harga dasar gabah di tingkat petani tetap stabil maka Perum Bulog diwajibkan membeli beras petani dengan harga yang telah ditetapkan oleh Pemerintah (HPP). Perum Bulog akan menyerap sebagian hasil panen di dalam negeri dan digunakan untuk penyaluran beras Raskin. Dengan demikian Perum Bulog mempunyai 2 (dua) peran sekaligus, di satu sisi menjaga harga dasar gabah di tingkat petani dan di sisi lain menyalurkan beras dengan harga murah kepada masyarakat miskin.

Subsidi Pupuk

Beban subsidi ini timbul sebagai konsekuensi dari adanya kebijakan pemerintah dalam rangka penyediaan pupuk bagi petani dengan harga jual pupuk yang lebih rendah dari harga pasar. Tujuan utama subsidi pupuk adalah agar harga pupuk di tingkat petani dapat tetap terjangkau oleh petani, sehingga dapat mendukung peningkatan produktivitas petani, dan mendukung program ketahanan pangan.

Beban subsidi pupuk dipengaruhi oleh:

- a. biaya pengadaan pupuk yang bersubsidi yang merupakan selisih antara harga eceran tertinggi (HET) dengan harga pokok produksi (HPP), dan
- b. volume pupuk yang memperoleh subsidi.

Khusus untuk urea, HET dipengaruhi oleh pasokan gas bagi produsen pupuk. Oleh karena harga gas diperhitungkan dalam dolar (US\$/MMBTU (*million metric British thermal*

unit)), maka besaran subsidi pupuk urea juga dipengaruhi oleh nilai tukar rupiah terhadap dolar. Selain HET, HPP, harga gas, dan kurs, subsidi pupuk juga dipengaruhi oleh biaya transportasi ke daerah terpencil dan biaya pengawasan. Besaran HET dan HPP serta volume pupuk bersubsidi ditentukan oleh Menteri Pertanian. Mulai TA. 2009, pemerintah juga mengalokasikan anggaran untuk subsidi pupuk organik dalam rangka mengurangi ketergantungan petani pada pupuk anorganik.

Perhitungan subsidi pupuk berdasarkan selisih antara harga pokok produksi (HPP) dengan harga eceran tertinggi (HET) dikalikan dengan volume pupuk bersubsidi. Dengan demikian apabila kita menghendaki subsidi pupuk naik atau turun dapat dilakukan dengan cara penyesuaian terhadap faktor-faktor tersebut. Misalkan, untuk menurunkan subsidi pupuk dapat dilakukan dengan cara menaikkan HET. Sementara itu, untuk menjaga stabilitas harga gas agak sulit mengingat fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap dolar yang sangat tajam. Akibatnya beban subsidi pupuk akan meningkat seiring dengan peningkatan kurs.

Subsidi Benih

Subsidi benih adalah subsidi untuk pengadaan benih unggul padi, kedelai, jagung, dan ikan. Tujuan utama pemberian subsidi benih adalah agar petani bisa mendapatkan benih berkualitas dengan harga yang terjangkau. Dengan ketersediaan benih berkualitas maka produksi pertanian diharapkan dapat meningkat. Subsidi ini disalurkan melalui perusahaan negara penyedia benih, yaitu PT Sang Hyang Seri (Persero), PT Pertani (Persero), dan Penangkar Swasta dalam koordinasi PT Sang Hyang Seri dan PT Pertani, serta Unit Pelaksana Teknis (UPT)

Pusat di lingkungan Departemen Kelautan dan Perikanan. Untuk TA. 2009, subsidi benih ikan dialihkan ke anggaran Departemen Kelautan dan Perikanan.

Parameter yang digunakan dalam subsidi benih:

- a. harga eceran tertinggi (HET) benih bersubsidi;
- b. harga pokok produksi (HPP) benih bersubsidi; dan
- c. volume benih bersubsidi.

Subsidi/Bantuan PSO (Public Service Obligation)

Sementara itu, dalam rangka memenuhi kewajiban pemerintah dalam penyelenggaraan layanan publik. Pemerintah dapat menggunakan BUMN dalam rangka menyediakan barang dan jasa kepada masyarakat. Menurut Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi pelayanan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak fisibel, pemerintah diwajibkan untuk memberikan kompensasi finansial kepada BUMN-BUMN yang diberikan tugas untuk menjalankan pelayanan umum (*public service obligation*/PSO), seperti PT Kereta Api (Persero) untuk tugas layanan jasa angkutan kereta api kelas ekonomi, PT Pos Indonesia (Persero) untuk tugas layanan jasa pos pada kantor cabang luar kota dan daerah terpencil, PT Pelayaran Nasional Indonesia (Persero) untuk tugas layanan jasa angkutan laut kelas ekonomi.

Subsidi Bunga Kredit Program

Sementara itu, dalam rangka membantu masyarakat pada sektor perkreditan perbankan, pemerintah selama periode 2005-2009 juga menyalurkan subsidi yang disediakan untuk meringankan beban bunga pada beberapa program antara lain menutup selisih antara bunga pasar dengan bunga yang ditetapkan lebih rendah oleh pemerintah untuk berbagai skim kredit program seperti Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E), Pemilikan Rumah Sederhana (KPRS) dan Kredit Pemilikan Rumah Sangat Sederhana (KPRSS), termasuk beban risiko (*risk sharing*) bagi kredit yang tidak dapat ditagih kembali (*default*). Kenaikan realisasi anggaran yang sangat signifikan tersebut disebabkan adanya peningkatan yang sangat tajam dalam realisasi subsidi Kredit Pemilikan Rumah Sederhana (KPRS) dan Kredit Pemilikan Rumah Sangat Sederhana (KPRSS) dalam rangka program pemerintah untuk membangun rumah susun/apartemen bersubsidi baik rusunawa ataupun rusunami.

Selain itu, dalam perkembangannya pada tahun 2007 sampai dengan 2009 pemerintah memberikan penambahan realisasi dan jenis subsidi bunga kredit program antara lain (i) subsidi bunga kredit program untuk usaha bahan bakar nabati (*biofuel*) sebagai salah satu upaya untuk mendukung program diversifikasi energi; (ii) subsidi bunga bagi pengusaha NAD; (iii) imbal jasa atas kredit usaha rakyat (KUR); (iv) kredit program pada sektor peternakan dan resi gudang; serta (v) subsidi bunga dalam rangka penyediaan air bersih. Khusus untuk subsidi bunga dalam rangka penyediaan air bersih merupakan kebijakan dalam program stimulus fiskal tahun 2009.

Faktor yang memengaruhi perkembangan subsidi bunga kredit program adalah sebagai berikut.

- a. Jenis subsidi bunga kredit program.
- b. Besarnya bunga yang disubsidi oleh pemerintah.
- c. Tingkat bunga pasar yang berlaku.

Subsidi Pajak Ditanggung Pemerintah (DTP)

Guna mendukung stabilisasi perekonomian yang sehat, pemerintah memberikan insentif berupa pemberian subsidi pajak yang disebut pajak ditanggung pemerintah (DTP) yang bertujuan untuk mendorong daya beli masyarakat melalui subsidi Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 21, menekan laju inflasi dan menurunkan harga kebutuhan dalam bentuk insentif kepada pengusaha melalui subsidi Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan mendorong laju perdagangan ekspor impor melalui fasilitas bea masuk (BM). Peningkatan realisasi subsidi pajak tersebut merupakan upaya pemerintah untuk memantapkan stabilitas perekonomian nasional dengan menambah jumlah pajak yang ditanggung pemerintah baik menambah jenisnya maupun besarnya.

6) Belanja Hibah

Belanja Hibah merupakan pengeluaran Pemerintah Pusat dalam bentuk uang, barang, atau jasa dari Pemerintah kepada pemerintah negara lain, lembaga/organisasi internasional, dan pemerintah daerah khususnya pinjaman dan/atau hibah luar negeri yang diterushibahkan ke daerah yang tidak perlu dibayar kembali, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, tidak

secara terus menerus, bersifat sukarela dengan pengalihan hak dan dilakukan dengan naskah perjanjian antar pemberi hibah dan penerima hibah.

Pemberian hibah kepada pemerintah daerah merupakan salah satu sumber penerimaan daerah untuk mendanai penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan pemda dalam kerangka hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diprioritaskan untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Pemberian hibah kepada pemda bersumber dari pinjaman luar negeri yang diterushibahkan, hibah luar negeri yang diterushibahkan, dan penerimaan dalam negeri

Kegiatan hibah yang bersumber dari Pinjaman Luar Negeri digunakan untuk melaksanakan kegiatan yang merupakan urusan Pemerintah Daerah dalam rangka pencapaian sasaran program dan prioritas pembangunan nasional yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kegiatan hibah yang didanai dari hibah luar negeri harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. kegiatan yang menjadi urusan Pemerintah Daerah;
- b. kegiatan yang mendukung program pembangunan nasional; dan/atau
- c. kegiatan tertentu yang secara spesifik ditentukan oleh calon Pemberi Hibah Luar Negeri.

Kegiatan hibah yang didanai dari penerimaan dalam negeri harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. kegiatan yang menjadi urusan Pemerintah Daerah atau untuk kegiatan peningkatan fungsi pemerintahan,

layanan dasar umum, dan pemberdayaan aparatur Pemerintah Daerah;

- b. kegiatan lainnya sebagai akibat kebijakan Pemerintah yang mengakibatkan penambahan beban pada APBD;
- c. kegiatan tertentu yang merupakan kewenangan daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan kegiatan berskala nasional atau internasional; dan/atau
- d. kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah.

7) Bantuan Sosial

Bantuan sosial adalah transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat melalui Kementerian Negara/Lembaga (Pemerintah) dan/atau pemerintah daerah guna melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya "*risiko sosial*". Risiko sosial yang dimaksud dalam hal ini adalah kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan potensi terjadinya kerentanan sosial yang ditanggung oleh individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat sebagai dampak krisis sosial, krisis ekonomi, krisis politik, fenomena alam dan bencana alam yang jika tidak diberikan bantuan sosial akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi yang wajar.

Bantuan sosial untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, kelangsungan hidup, dan memulihkan memiliki ketentuan sebagai berikut: (a) dapat langsung diberikan kepada anggota masyarakat dan/atau lembaga kemasyarakatan (kelompok masyarakat) termasuk lembaga nonpemerintah bidang pendidikan dan keagamaan; (b) bersifat sementara atau berkelanjutan; (c) ditujukan untuk mendanai kegiatan rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial,

penanggulangan kemiskinan dan penanggulangan bencana; dan (d) bertujuan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian sehingga terlepas dari risiko sosial.

Selain hal tersebut, bantuan sosial juga memiliki beberapa kriteria dalam rangka untuk membatasi program/kegiatan yang dapat dikategorikan dalam bantuan sosial, yaitu:

1. Tujuan Penggunaan

- a. Rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.
- b. Perlindungan sosial dimaksudkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.
- c. Pemberdayaan Sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.
- d. Jaminan Sosial adalah skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.
- e. Penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan.

- f. Penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

2. Pemberi Bantuan Sosial

Pemberi bantuan sosial adalah Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah. Institusi pemerintah baik pusat atau daerah yang dapat memberikan bantuan sosial adalah institusi yang melaksanakan perlindungan sosial, rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, penanggulangan kemiskinan dan pelayanan dasar serta penanggulangan bencana.

3. Persyaratan Penerima Bantuan

Hanya diberikan kepada calon penerima yang memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam pengertian belanja bantuan sosial, yaitu *“melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial”*. Penerima belanja bantuan sosial adalah seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang mengalami keadaan yang tidak stabil sebagai akibat dari situasi krisis sosial, ekonomi, politik, bencana, dan fenomena alam agar dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum, termasuk di dalamnya bantuan untuk lembaga nonpemerintah bidang pendidikan dan keagamaan.

4. Bersifat Sementara/Berkelanjutan

Pemberian belanja bantuan sosial umumnya bersifat sementara dan tidak terus-menerus, namun terdapat kondisi dimana belanja bantuan sosial tersebut diberikan secara terus-menerus. Yang dimaksud dengan belanja bantuan sosial berkelanjutan yaitu bantuan

yang diberikan secara terus menerus untuk mempertahankan taraf kesejahteraan sosial dan upaya untuk mengembangkan kemandirian. Jangka waktu pemberian belanja bantuan sosial kepada anggota masyarakat atau kelompok masyarakat tergantung pada apakah si penerima bantuan masih memenuhi kriteria/persyaratan sebagai pihak yang berhak menerima bantuan. Apabila si penerima sudah tidak termasuk yang mempunyai risiko sosial, telah dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum maka kepada yang bersangkutan tidak dapat diberikan bantuan lagi.

8) Belanja Lain-Lain

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011, pengertian belanja lain-lain adalah semua pengeluaran atau belanja Pemerintah Pusat yang dialokasikan untuk membiayai keperluan lembaga yang belum mempunyai kode bagian anggaran, keperluan yang bersifat *ad hoc* (tidak terus menerus), kewajiban Pemerintah berupa kontribusi atau iuran kepada organisasi/lembaga keuangan internasional yang belum ditampung dalam bagian anggaran kementerian negara/lembaga, dan dana cadangan risiko fiskal serta mengantisipasi kebutuhan mendesak.

Menurut PMK Nomor 101/PMK.02/2011 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, belanja lain-lain adalah pengeluaran negara untuk pembayaran atas kewajiban Pemerintah yang tidak masuk dalam kategori belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, belanja bunga utang, belanja subsidi, belanja hibah, dan belanja bantuan

sosial serta bersifat mendesak dan tidak dapat diprediksi sebelumnya.

Unsur–unsur dalam penyusunan perhitungan belanja lain-lain adalah sebagai berikut.

1. Proyeksi Dasar (*Baseline Projection*), memperkirakan anggaran berdasarkan: (a) perkiraan realisasi tahun berjalan; (b) perkiraan indikator ekonomi makro; dan (c) belum memperhitungkan langkah kebijakan.
2. Langkah - langkah Kebijakan (*Policy Measures*), adalah koreksi terhadap perkiraan APBN melalui rangkain kebijakan yang akan ditempuh.
3. Sasaran yang akan dicapai (Program), merupakan target final APBN dari hasil koreksi dalam *policy measures* terhadap proyeksi dasar.

Secara ringkas formula perhitungan belanja pemerintah pusat dapat dilihat pada lampiran.

Box 1. Mapping Belanja Pemerintah Pusat Tahun 2015

Penyajian besaran belanja Pemerintah Pusat juga dapat dilakukan dengan format organisasi secara agregat, yang terdiri atas: (1) belanja K/L; dan (2) belanja Non K/L. Besaran belanja K/L dihitung dari komponen jenis belanja yang dikelola K/L selaku organisasi, yang mencakup: belanja pegawai K/L (seperti gaji, uang makan, lembur), belanja barang K/L, belanja modal, dan bantuan sosial melalui K/L. Sementara itu, besaran belanja non K/L dihitung dari komponen jenis belanja yang dikelola Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN), yang

mencakup: belanja pegawai non K/L (seperti pensiun, iuran askes), belanja barang non K/L (kontribusi terhadap organisasi internasional dan alokasi untuk *viability gap fund*), pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial (cadangan bencana alam), dan belanja lain-lain. Untuk lebih jelasnya, konversi dari klasifikasi jenis belanja menjadi klasifikasi organisasi secara agregat dapat dilihat pada gambar berikut.

► Menurut Jenis

- Belanja Pegawai
- Belanja Barang
- Belanja Modal
- Pembayaran Bunga Utang
- Subsidi
- Belanja Hibah
- Bantuan Sosial
- Belanja Lain-lain

► Menurut K/L dan Non K/L

- Belanja K/L
 - Belanja Pegawai
 - Belanja Barang
 - Belanja Modal
 - Bantuan Sosial
- Belanja Non K/L
 - Belanja Pegawai
 - Belanja Barang
 - Pembayaran Bunga Utang
 - Subsidi
 - Belanja Hibah
 - Bantuan Sosial
 - Belanja Lain-lain

Penggunaan format organisasi secara agregat menjadi penting pasca putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013 terkait pengujian Undang-undang nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, di mana pembahasan APBN dengan DPR bersifat hal-hal yang strategis, tidak lagi membahas pada level kegiatan dan jenis belanja (klasifikasi ekonomi). Namun demikian, kegiatan dan jenis belanja merupakan alat akuntansi dalam pencatatan operasi APBN Pemerintah.

PERHITUNGAN TRANSFER KE DAERAH DAN DANA DESA

Secara umum, perhitungan alokasi transfer ke daerah dan dana desa dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan atau kebijakan khusus yang hendak dicapai Pemerintah pada tahun anggaran tertentu. Namun demikian, setiap subbagian dari transfer ke daerah dan dana desa memiliki karakteristik dan tata cara pengalokasian yang berbeda-beda. Perhitungan alokasi setiap subbagian dari transfer ke daerah dan dana desa dapat diuraikan sebagai berikut.

Perhitungan Dana Perimbangan

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan negara yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yang terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Pengalokasian dana perimbangan diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah, yang secara ringkas, dijelaskan sebagai berikut.

Perhitungan Dana Bagi hasil

Dana Bagi Hasil, yang selanjutnya disingkat DBH, adalah dana yang bersumber dari pendapatan Negara yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Bagi Hasil (DBH) terdiri dari (1) DBH pajak dan (2) DBH Sumber Daya Alam (SDA) yaitu keduanya dihitung berdasarkan persentase tertentu terhadap penerimaan negara. Perhitungan masing-masing DBH dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Perhitungan besaran DBH Pajak Pasal 21 dan Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri diperoleh dari 20 persen dari penerimaan masing-masing jenis penerimaan pajaknya.
2. Perhitungan DBH PBB terdiri dari DBH PBB sektor perkebunan, perhutanan, pertambangan umum, dan pertambangan minyak dan gas bumi, dengan perhitungan sebagai berikut: $(91\% \times \text{PBB}) + (9\% \times ((40\% \times \text{PBB perkebunan}) + (35\% \times \text{PBB perhutanan}) + (30\% \times \text{PBB pertambangan}) + (30\% \times \text{PBB migas}))$.
3. Perhitungan DBH Cukai Hasil Tembakau yaitu 2 persen dari penerimaan cukai tembakau.
4. Perhitungan DBH SDA minyak bumi adalah sebesar 15,5 persen dari penerimaan SDA minyak bumi, sedangkan DBH SDA gas bumi sebesar 30,5 persen dari penerimaan SDA gas bumi.
5. Perhitungan DBH pertambangan umum, DBH kehutanan kecuali dana reboisasi, DBH perikanan, dan DBH pertambangan panas bumi, adalah sebesar 80 persen dari masing-masing jenis penerimaannya.
6. Perhitungan DBH dana reboisasi adalah sebesar 40 persen dari penerimaan terkait kehutanan.

Berkaitan dengan DBH SDA minyak dan gas bumi, Provinsi Papua Barat dan Aceh mendapatkan suatu perlakuan khusus. Kedua provinsi tersebut menerima DBH migas sebesar 70 persen dari penerimaannya. Ketentuan pemberian khusus untuk Provinsi Papua Barat ini berlaku selama 25 tahun dimulai pada tahun 2001 sampai dengan 2025. Pada tahun ke-26, pembagian DBH migas untuk Provinsi Papua Barat menjadi 50%.

Setiap tahunnya, alokasi DBH ke daerah dimungkinkan mengalami kekurangan sebagai akibat adanya proses identifikasi daerah penghasil. Sebelum tahun 2014, permasalahan ini diselesaikan dengan menerapkan mekanisme *escrow account* namun sejak tahun 2014, dalam rangka *good governance* mekanisme tersebut tidak diperbolehkan berdasarkan atas rekomendasi BPK.

Perhitungan Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus, yang selanjutnya disingkat DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan Negara yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Besaran Dana Alokasi Khusus (DAK) menyesuaikan dengan kemampuan keuangan negara. Besaran DAK pada dasarnya diupayakan selalu meningkat dari tahun ke tahun dengan mempertimbangkan unsur-unsur inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan DAK pada tahun-tahun sebelumnya. Selanjutnya, besaran DAK di dalam APBN bersifat final setelah dikesepakati antara Pemerintah dan DPR.

Bidang-bidang yang didanai dari DAK dari tahun 2005 sampai dengan 2015, telah mengalami perubahan/penambahan. Jika alokasi DAK pada tahun 2005 digunakan untuk mendanai kegiatan di 8 bidang, yaitu pendidikan, kesehatan, jalan, irigasi, prasarana pemerintahan, kelautan dan perikanan, air bersih, dan pertanian, maka pada tahun 2006 dialokasikan untuk mendanai kegiatan di 9 bidang (pendidikan, kesehatan, jalan, irigasi, air minum, prasarana pemerintahan, kelautan dan perikanan, pertanian dan lingkungan hidup). Bidang yang didanai dari DAK bertambah dua bidang lagi pada

tahun 2008, yaitu bidang keluarga berencana (KB) dan bidang kehutanan sehingga menjadi 11 bidang.

Pada tahun 2009, DAK bertambah menjadi 13 bidang karena adanya penambahan bidang perdagangan dan bidang sarana prasarana perdesaan, dan untuk selanjutnya mengalami menjadi 14 bidang pada tahun 2010 karena adanya pemisahan Bidang DAK Air Minum dan Sanitasi menjadi DAK Air Minum dan DAK Sanitasi. Pada tahun 2011, bidang-bidang yang didanai dari DAK menjadi 19 bidang karena adanya penambahan 5 bidang baru, yaitu bidang listrik perdesaan, perumahan dan permukiman, keselamatan transportasi darat, transportasi perdesaan dan sarana dan prasarana kawasan perbatasan. Sama halnya dengan tahun 2011, dalam tahun 2012 sampai dengan tahun 2014, bidang-bidang yang didanai DAK berjumlah 19 (sembilan belas) yaitu sebagai berikut.

- a. Pendidikan.
- b. Kesehatan.
- c. Infrastruktur Jalan.
- d. Infrastruktur irigasi.
- e. Infrastruktur air minum.
- f. Infrastruktur sanitasi.
- g. Prasarana pemerintah.
- h. Kelautan dan perikanan.
- i. Pertanian.
- j. Lingkungan hidup.
- k. Keluarga berencana.
- l. Kehutanan.
- m. Perdagangan.
- n. Sarana dan prasarana daerah tertinggal.
- o. Listrik pedesaan.
- p. Perumahan dan permukiman.
- q. Transportasi perdesaan.

- r. Sarana dan prasarana kawasan perbatasan.
- s. Keselamatan transportasi darat.

Selanjutnya, dalam RAPBN tahun 2015, dilakukan restrukturisasi bidang DAK agar lebih fokus dan berdampak signifikan terhadap peningkatan kuantitas dan kualitas layanan publik. Dengan restrukturisasi bidang tersebut, maka DAK mencakup dua kelompok, yaitu: (1) Kelompok DAK pelayanan dasar yang terdiri dari enam bidang dan (2) Kelompok DAK nonpelayanan dasar yang terdiri dari delapan bidang, dengan rincian sebagai berikut:

1. Kelompok DAK pelayanan dasar, yaitu:
 - a. DAK Bidang Pendidikan,
 - b. DAK Bidang Kesehatan,
 - c. DAK Bidang Infrastruktur Irigasi,
 - d. DAK Bidang Infrastruktur Sanitasi dan Air Minum,
 - e. DAK Bidang Transportasi,
 - f. DAK Bidang Energi Perdesaan.
2. Kelompok DAK nonpelayanan dasar, yaitu
 - a. DAK Bidang Kelautan dan Perikanan,
 - b. DAK Bidang Pertanian,
 - c. DAK Bidang Prasarana Pemerintahan Daerah,
 - d. DAK Bidang Lingkungan Hidup,
 - e. DAK Bidang Kehutanan,
 - f. DAK Bidang Keluarga Berencana,
 - g. DAK Bidang Sarana Perdagangan,
 - h. DAK Bidang Perumahan dan Permukiman.

Perhitungan Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum, yang selanjutnya disingkat DAU, adalah dana yang bersumber dari pendapatan Negara yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan

desentralisasi. Pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan sebuah upaya Pemerintah untuk mengurangi kesenjangan pembiayaan dan pelayanan publik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan juga kesenjangan antardaerah. Secara nasional (agregat), besaran DAU dihitung berdasarkan persentase tertentu dari Pendapatan Dalam Negeri neto (PDN neto) yaitu merupakan total penerimaan dalam negeri dikurangi penerimaan dalam negeri yang dibagihasilkan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, formula DAU adalah sekurang-kurangnya 26 persen dari PDN neto.

Pada APBN tahun 2015, Pemerintah melakukan reformulasi faktor pengurang PDN bruto yang dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 disebut sebagai penghasilan yang dibagihasilkan. Dengan tujuan tetap menjaga peningkatan riil alokasi DAU setiap tahun, pada APBN 2015 bobot DAU ditentukan sebesar 27,7 persen dari PDN neto meskipun secara historis, besaran DAU rata-rata sebesar 26 persen dari PDN neto. Berikut ini merupakan penerimaan yang dibagihasilkan sebagai faktor pengurang PDN bruto.

- a. Penerimaan PPh Pasal 21 Wajib Orang Pribadi Dalam Negeri.
- b. Penerimaan PPh Pasal 25/29 Wajib Orang Pribadi Dalam Negeri.
- c. Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan.
- d. Penerimaan Cukai Hasil Tembakau.
- e. PNBPN Migas.
- f. PNBPN Pertambangan Umum yang berasal dari Iuran Tetap.
- g. PNBPN Pertambangan Umum yang berasal dari Royalti.
- h. PNBPN Kehutanan yang berasal dari Dana Reboisasi.

- i. PNBP Kehutanan yang berasal dari Provisi Sumber Daya Hutan.
- j. PNBP Kehutanan yang berasal dari Iuran Izin Usaha Pengelolaan Hutan.
- k. PNBP Perikanan.
- 1. PNBP Pertambangan Panas Bumi.

Perhitungan Dana Otonomi Khusus

Dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dengan provinsi lain serta meningkatkan taraf hidup masyarakat di ketiga provinsi tersebut, maka diperlukan sebuah kebijakan khusus untuk mencapai tujuan tersebut. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, Pemerintah berkewajiban untuk mengalokasikan sebesar dua persen dari alokasi DAU nasional khusus bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dengan perbandingan penyaluran sebesar 70 persen untuk Provinsi Papua dan 30 persen untuk Provinsi Papua Barat. Pengalokasian dana Otsus Provinsi Papua dan Papua Barat ini hanya akan dialokasikan selama 20 tahun terhitung mulai tahun 2001. Besaran dana Otsus untuk Papua adalah sebesar 2% dari DAU Nasional. Selain dari itu, Pemerintah juga dapat memberikan alokasi dana tambahan Otsus untuk kedua provinsi tersebut yang terutama diperuntukkan bagi pembangunan infrastruktur yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan keuangan Negara.

Berbeda dengan dana Otsus untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, sesuai amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dana Otsus bagi Provinsi NAD yang berlaku selama 20 tahun dimulai pada tahun 2007. Pada lima belas tahun pertama,

alokasi dana Otsus bagi Provinsi NAD adalah dua persen dari alokasi DAU nasional, namun mulai tahun keenam belas alokasi tersebut berubah menjadi satu persen dari alokasi DAU nasional. Dana Otsus bagi Provinsi NAD ini ditujukan untuk membiayai terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan.

Perhitungan Dana Keistimewaan Di Yogyakarta

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Pemerintah berkewajiban mendukung keistimewaan DIY. Dukungan keistimewaan tersebut bertujuan antara lain untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, tata pemerintahan dan tatanan sosial yang baik, serta melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta. Dana Keistimewaan DIY ini dialokasikan setiap tahun yang besarnya sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.

Perhitungan Dana Transfer Lainnya

Dana transfer lainnya, dahulu disebut dengan dana penyesuaian, dialokasikan Pemerintah untuk membantu daerah melaksanakan beberapa kegiatan dalam rangka melaksanakan kebijakan sesuai peraturan perundangan. Kegiatan-kegiatan tersebut terutama yang berhubungan dengan pendidikan dan infrastruktur.

Dalam APBN 2015, dana transfer lainnya meliputi dana untuk tunjangan profesi guru PNSD, bantuan operasional sekolah, dana tambahan penghasilan guru PNSD, dana insentif daerah, dan dana proyek pemerintah daerah dan

desentralisasi. Pengalokasian dana transfer lainnya disesuaikan dengan usulan kebutuhan Kementerian terkait dan kemampuan keuangan negara.

Perhitungan Dana Desa

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang diterjemahkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa, pengalokasian anggaran dana desa dalam APBN adalah sebesar sepuluh persen dari dana transfer ke daerah. Namun, dalam masa transisi, pengalokasian tersebut akan secara bertahap dipenuhi sesuai dengan usulan dari kementerian terkait dan kemampuan keuangan Negara.

Pengalokasian dan penyaluran dana desa yang berasal dari APBN dilakukan melalui dua tahap, tahapan di tingkat Pemerintah Pusat dan tahapan di tingkat Pemerintah Daerah. Tahap pertama, Pemerintah Pusat mengalokasikan dana desa kepada seluruh kabupaten/kota berdasarkan jumlah desa dan dihitung dengan memperhatikan variabel jumlah penduduk (30 persen), luas wilayah (20 persen), dan angka kemiskinan (50 persen). Hasil perhitungan tersebut selanjutnya disesuaikan dengan tingkat kesulitan geografis yang dicerminkan oleh variabel indeks kemahalan konstruksi masing-masing kabupaten/kota.

Tahap kedua, berdasarkan alokasi dana desa masing-masing kabupaten/kota, bupati/walikota menghitung alokasi dana desa setiap desa di wilayahnya berdasarkan variabel jumlah penduduk desa (30 persen), luas wilayah desa (20 persen), dan angka kemiskinan desa (50 persen). Hasil perhitungan tersebut selanjutnya juga disesuaikan dengan tingkat kesulitan geografis masing-masing desa yang ditetapkan oleh bupati/walikota. Adapun tata cara

pembagian dan penetapan besaran dana desa setiap desa ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota.

Selain dana desa yang bersumber dari APBN, setiap desa juga mendapat alokasi dana yang bersumber dari APBD kabupaten/kota berupa:

- a. Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD) kabupaten/kota paling sedikit sepuluh persen;
- b. Alokasi dana desa (ADD) paling sedikit sepuluh persen dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota setelah dikurangi DAK; dan
- c. Bantuan keuangan dari APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

PERHITUNGAN ANGGARAN PENDIDIKAN

Sesuai dengan amanat UUD 1945 Amendemen Keempat pasal 31 ayat (4), anggaran pendidikan dialokasikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan 20% dari APBD, untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Dalam UU APBN, anggaran pendidikan didefinisikan sebagai alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui Kementerian Negara/Lembaga, alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah dan dana desa, dan alokasi anggaran pendidikan melalui pengeluaran pembiayaan, termasuk gaji pendidik, tetapi tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan, untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah.

Formula anggaran pendidikan dalam postur = $20\% \times \text{total belanja negara}$

Adapun faktor yang menyebabkan perubahan total belanja Negara akan menyebabkan perubahan anggaran pendidikan. Padahal anggaran pendidikan sendiri merupakan bagian dari belanja Negara. Oleh karena itu, anggaran pendidikan baru dapat dihitung setelah postur APBN lengkap selesai disusun. Mengingat formulanya yang sirkular, maka penghitungan anggaran pendidikan menggunakan proses iterasi yang cukup panjang.

TABEL 4.3 BELANJA PEMERINTAH PUSAT, 2005 - 2015 (triliun rupiah)											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
										APBNP	APBN
I. Belanja Pemerintah Pusat	361,2	440,0	504,6	693,3	628,8	697,4	883,7	####	1.137,2	1.280,4	1.392,4
1. Belanja Pegawai	54,3	73,3	90,4	112,8	127,7	148,1	175,7	197,9	221,7	258,4	293,1
2. Belanja Barang	29,2	47,2	54,5	56,0	80,7	97,6	124,6	140,9	169,7	195,2	222,5
3. Belanja Modal	32,9	55,0	64,3	72,8	75,9	80,3	117,9	145,1	180,9	160,8	174,7
4. Pembayaran Bunga Utang	65,2	79,1	79,8	88,4	93,8	88,4	93,3	100,5	113,0	135,5	152,0
i. Utang Dalam Negeri	43,0	54,9	54,1	59,9	63,8	61,5	66,8	70,2	98,7	120,6	137,9
ii. Utang Luar Negeri	22,2	24,2	25,7	28,5	30,0	26,9	26,4	30,3	14,3	14,9	14,0
5. Subsidi	120,8	107,4	150,2	275,2	138,1	192,7	295,4	346,4	355,0	403,0	414,7
i. Subsidi Energi	104,4	94,6	116,9	223,0	94,6	140,0	255,6	306,5	310,0	350,3	344,7
ii. Subsidi Non Energi	16,3	12,8	33,3	52,2	43,5	52,8	39,7	39,9	45,1	52,7	70,0
6. Belanja Hibah	-	-	-	-	-	0,1	0,3	0,1	1,3	2,9	3,6
7. Bantuan Sosial	24,9	40,7	49,8	57,7	73,8	68,6	71,1	75,6	92,1	96,7	85,5
8. Belanja Lain-lain	34,0	37,4	15,6	30,3	38,9	21,7	5,5	4,1	3,4	27,9	46,4

BAB 5

PERHITUNGAN PEMBIAYAAN ANGGARAN



BAB 5

PERHITUNGAN PEMBIAYAAN ANGGARAN

Postur APBN dapat digunakan untuk melihat arah kebijakan fiskal yang ditempuh oleh Pemerintah. Jika postur APBN menunjukkan terjadinya defisit anggaran (pendapatan negara lebih rendah daripada belanja negara), dapat diartikan bahwa Pemerintah menerapkan kebijakan fiskal ekspansif. Sebaliknya, jika postur APBN menunjukkan terjadinya surplus anggaran (pendapatan negara lebih tinggi daripada belanja negara), dapat diartikan bahwa Pemerintah menerapkan kebijakan fiskal kontraktif. Dalam format tabel *I-Account*, defisit/surplus anggaran akan ditutup dengan pembiayaan anggaran dalam jumlah yang sama. Namun demikian, pembiayaan anggaran juga ditujukan untuk membiaya pengeluaran pemerintah yang sifatnya investasi (tidak mengurangi aset) seperti Penanaman Modal Negara (PMN) pada BUMN.

Bab 4 menjelaskan secara singkat formula perhitungan pembiayaan anggaran dan formula-formula dalam menyusun postur APBN secara keseluruhan. Selain itu, diuraikan juga formula anggaran pendidikan. Sebagai penutup disajikan analisis sensitivitas, sebagai sari dari dampak perubahan asumsi dasar ekonomi makro terhadap perubahan postur APBN.

PERHITUNGAN PEMBIAYAAN ANGGARAN

Pembiayaan anggaran adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali, penerimaan kembali atas pengeluaran tahun-tahun anggaran sebelumnya, pengeluaran kembali atas penerimaan tahun-tahun anggaran sebelumnya, penggunaan saldo anggaran lebih, dan/atau pengeluaran

yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Menurut sumbernya, pembiayaan anggaran terdiri atas pembiayaan dalam negeri dan pembiayaan luar negeri. Pola perhitungan pembiayaan anggaran menurut asal sumber pendanaan adalah sebagai berikut.

1. PERHITUNGAN PEMBIAYAAN DALAM NEGERI

Pembiayaan dalam negeri adalah semua penerimaan pembiayaan yang berasal dari perbankan dan nonperbankan dalam negeri dikurangi dengan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan terdiri dari yang terdiri atas penerimaan cicilan pengembalian penerusan pinjaman, saldo anggaran lebih, hasil pengelolaan aset, penerbitan surat berharga negara neto (jumlah bersih dari penerbitan SBN yang telah memperhitungkan pembayaran pokok utang SBN), pinjaman dalam negeri neto (jumlah bersih dari utang dalam negeri yang telah memperhitungkan pembayaran pokok). Sementara itu, pengeluaran pembiayaan meliputi alokasi untuk penyertaan modal negara, dana bergulir, kewajiban yang timbul akibat penjaminan Pemerintah, dan cadangan pembiayaan untuk dana pengembangan pendidikan nasional.

Pembiayaan Perbankan Dalam Negeri

- a. Penerimaan cicilan pengembalian penerusan pinjaman.

Besaran Penerimaan cicilan pengembalian penerusan pinjaman tergantung dari pengembalian cicilan pokok penerusan pinjaman sesuai dengan dengan jadwal angsuran yang telah ditentukan.

b. Saldo Anggaran Lebih (SAL).

Saldo Anggaran Lebih (SAL) adalah akumulasi neto dari Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) dan Sisa Kurang Pembiayaan Anggaran (SiKPA) tahun-tahun anggaran yang lalu dan tahun anggaran yang bersangkutan setelah ditutup, ditambah/dikurangi dengan koreksi pembukuan. Sementara itu, sisa lebih pembiayaan anggaran (SiLPA) adalah selisih lebih realisasi pembiayaan anggaran atas realisasi defisit anggaran yang terjadi dalam satu periode pelaporan.

Besaran penggunaan SAL tergantung pada kebutuhan pembiayaan defisit Pemerintah serta ketersediaan sumber-sumber pembiayaan lain dengan memperhitungkan nilai SAL yang liquid (belum ditentukan peruntukannya), kebutuhan anggaran sampai dengan akhir tahun anggaran berjalan dan awal tahun anggaran berikutnya

Pembiayaan Nonperbankan Dalam Negeri

Pembiayaan Non perbankan Dalam negeri menurut kelompok penerimaan meliputi:

a. Privatisasi

Dalam beberapa tahun terakhir, privatisasi tidak dijadikan prioritas sebagai sumber penerimaan pembiayaan dalam APBN. Penerimaan dari privatisasi lebih banyak masuk kas perusahaan dan ditujukan untuk meningkatkan kapasitas usaha BUMN. Pelaksanaan privatisasi harus mendapat ijin DPR terlebih dahulu.

Besaran privatisasi berasal dari jumlah saham milik Pemerintah pada BUMN yang dijual dikalikan dengan

harga per lembar saham dikurangi dengan biaya pelaksanaan privatisasi.

b. Hasil Pengelolaan Aset (HPA)

Hasil Pengelolaan Aset sebagai salah satu sumber pembiayaan dalam APBN bersumber dari aset-aset yang dikelola sebagai akibat kebijakan penanganan krisis moneter dan perbankan tahun 1998-1999, termasuk aset eks Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan piutang eks Bank Dalam Likuidasi (BDL).

Nilai HPA dalam APBN diperoleh dari jumlah pembayaran hutang/kewajiban debitur eks BPPN dan penjualan aset sesuai dengan kondisi dan legalitas aset serta kondisi perekonomian yang mempengaruhi daya beli masyarakat

c. Surat Berharga Negara (SBN) Neto

SBN merupakan sumber pembiayaan paling dominan dalam APBN karena jumlahnya paling besar dan jenisnya pinjaman tunai, yang digunakan untuk membiayai defisit APBN serta pengelolaan portofolio utang.

SBN terdiri atas surat utang negara (SUN) dan surat berharga syariah negara (SBSN). SUN adalah surat berharga berupa surat pengakuan utang dalam mata uang rupiah maupun valuta asing yang dijamin pembayaran bunga dan pokoknya oleh negara republik Indonesia sesuai dengan masa berlakunya. SBSN atau sukuk negara adalah SBN yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah, sebagai bukti atas bagian penyertaan terhadap aset SBSN, baik dalam mata uang rupiah maupun valuta asing. Perbedaan prinsip

keduanya hanya terletak pada sistem konvensional dan syariah.

Oleh karena penggunaannya untuk membiayai defisit APBN, pembiayaan utang yang bersumber dari SBN cukup fleksibel. Oleh karenanya tidak ada formula perhitungan yang baku dalam perencanaan APBN. Bahkan, jika terjadi kekurangan pembiayaan dalam APBN, kecenderungannya akan ditutup dengan SBN. Hanya saja, keputusan apakah kekurangan pembiayaan APBN akan ditutup dengan SBN, menaikkan pendapatan negara, pemotongan belanja, ataukah kombinasi diantara ketiga, diserahkan pada mekanisme rapat pimpinan Kementerian Keuangan.

Meskipun demikian, di dalam proses penyusunan *resource envelope*, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU) tetap mengusulkan target indikatif penerbitan SBN yang akan dimasukkan dalam RAPBN tahun anggaran yang akan datang.

d. Pinjaman Dalam Negeri Neto

Pinjaman dalam negeri adalah setiap pinjaman oleh Pemerintah yang diperoleh dari pemberi pinjaman dalam negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu, sesuai dengan masa berlakunya.

Perhitungan pinjaman dalam negeri menggunakan konsep neto yaitu penarikan pinjaman dalam negeri bruto dikurangi dengan pembayaran cicilan pokok pinjaman dalam negeri.

Penggunaan konsep neto dimaksudkan untuk mengetahui apakah nilai bersih arus dana yang bersumber dari pinjaman bernilai positif ataukah negatif. Positif artinya menambah stok utang,

sedangkan negatif berarti mengurangi stok utang. Dari sini dapat diketahui apakah kebijakan yang diterapkan positive ataukah negative *net flow*.

Formula perhitungan pinjaman dalam negeri neto dalam APBN adalah sebagai berikut.

Pinjaman dalam negeri neto = penarikan pinjaman dalam negeri bruto *dikurangi* pembayaran cicilan pokok pinjaman dalam negeri.

Pinjaman dalam negeri dapat dikelompokkan ke dalam jenis pinjaman kegiatan yaitu pinjaman yang digunakan untuk membiayai kegiatan tertentu. Artinya pinjaman dalam negeri yang ditarik langsung digunakan untuk membiayai kegiatan atau proyek tertentu di K/L. Ini sejenis dengan pinjaman proyek yang berasal dari pinjaman luar negeri. Sampai dengan saat ini pemanfaatan pinjaman dalam negeri masih dikhususkan untuk membiayai proyek pengadaan alutsista dan almatsus di Kemenhan dan Polri. Selain itu arah kebijakan tetap difokuskan untuk upaya pemberdayaan industri dalam negeri.

Rencana penarikan pinjaman dalam negeri dalam setiap tahun anggaran didasarkan pada Batas Maksimal Pinjaman Dalam Negeri yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan berdasarkan usulan dan masukan dari Bappenas. Sumber dananya berasal dari perbankan nasional baik BUMN maupun BUMD.

Perhitungan pembayaran cicilan pokok pinjaman dalam negeri didasarkan pada jadwal jatuh tempo pembayaran cicilan pokok pada tahun anggaran yang direncanakan.

Pembiayaan Non perbankan Dalam negeri menurut kelompok pengeluaran meliputi:

a. Dana Investasi Pemerintah

Dana Investasi Pemerintah adalah alokasi dana investasi Pemerintah untuk Pusat Investasi Pemerintah, penyertaan modal negara, dan/atau dana bantuan perkuatan permodalan usaha yang sifat penyalurannya bergulir, yang dilakukan untuk menghasilkan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

Besaran dan komponen Dana investasi Pemerintah dapat berbeda-beda setiap tahunnya, tergantung dari kebijakan Pemerintah pada waktu tertentu. Beberapa komponen dana investasi pemerintah dan tata cara penghitungannya dapat dijelaskan sebagai berikut.

▪ Pusat Investasi Pemerintah

Pusat Investasi Pemerintah merupakan sebuah Satuan Kerja Badan Layanan Umum (Satker BLU) yang berada di bawah pembinaan Kementerian Keuangan yang berperan untuk menjadi katalis bagi pertumbuhan ekonomi terutama dalam percepatan pembangunan infrastruktur dan investasi pada sektor-sektor strategis.

Kebutuhan dana Pusat Investasi Pemerintah =
Target penyaluran – saldo dana yang belum
disalurkan– pengembalian pokok dana yang telah
disalurkan

▪ Penyertaan Modal Negara (PMN)

PMN adalah dana APBN yang dialokasikan menjadi kekayaan negara yang dipisahkan atau penetapan

cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau perseroan terbatas lainnya dan dikelola secara korporasi, termasuk penyertaan modal kepada organisasi/Lembaga Keuangan Internasional (LKI) dan PMN Lainnya. PMN ada 3, yaitu PMN kepada BUMN, PMN kepada Organisasi/LKI, dan PMN Lainnya.

✓ PMN kepada BUMN

PMN kepada BUMN dialokasikan untuk mendukung pencapaian program pemerintah di bidang tertentu, mendukung penugasan yang diberikan Pemerintah kepada BUMN dan mendukung upaya restrukturisasi BUMN.

PMN kepada BUMN dapat dibedakan menjadi 2, yaitu yang bersifat tunai (*fresh money*) dan konversi (*non cash*).

Nilai PMN kepada BUMN yang bersifat tunai diperoleh dari proposal tambahan PMN yang diajukan oleh BUMN/Kementerian BUMN dan *assessment* Kementerian Keuangan atas proposal tersebut.

Sementara itu, PMN kepada BUMN yang bersifat konversi, antara lain dapat berasal dari konversi utang pokok penerusan pinjaman, konversi dividen, dan hibah saham.

Nilai PMN yang bersifat konversi merupakan nilai lawan (pengeluaran pembiayaan) dari besaran utang pokok penerusan pinjaman, dividen dan hibah saham yang dikonversikan (penerimaan pembiayaan).

- ✓ PMN kepada Organisasi/LKI = besaran komitmen Pemerintah pada Organisasi/LKI pada tahun yang bersangkutan dalam US\$ x kurs rupiah terhadap US\$ sesuai dengan asumsi kurs APBN.

- ✓ PMN Lainnya

PMN Lainnya dialokasikan kepada badan usaha yang tidak dapat dikategorikan ke dalam BUMN dan Organisasi/LKI, baik yang berada di dalam negeri maupun luar negeri.

Untuk badan usaha yang berada di dalam negeri, nilai PMN lainnya diperoleh dari proposal tambahan PMN yang diajukan oleh BUMN/Kementerian BUMN dan *assesment* Kementerian Keuangan atas proposal tersebut.

Untuk Badan Usaha yang berada di luar negeri, nilai PMN lainnya diperoleh sesuai dengan komitmen Pemerintah pada badan usaha (dalam US\$) dikalikan dengan kurs rupiah terhadap US\$ yang dipergunakan sebagai asumsi APBN.

- Dana Bergulir

Dana Bergulir adalah dana yang dikelola oleh BLU untuk dipinjamkan dan digulirkan kepada masyarakat/lembaga dengan tujuan untuk meningkatkan ekonomi rakyat dan tujuan lainnya.

Nilai Dana Bergulir = Target penyaluran *minus* saldo dana bergulir yang belum disalurkan *minus* pengembalian pokok dana bergulir yang telah disalurkan

b. Dana Pengembangan Pendidikan Nasional (DPPN)

Dana Pengembangan Pendidikan Nasional merupakan bagian dari minimal 20 persen alokasi anggaran pendidikan yang diatur dalam UUD 1945. Selain pada pembiayaan, anggaran pendidikan juga dialokasikan pada belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah.

DPPN dikelola oleh Lembaga Pengembangan Dana Pendidikan (LPDP), sebuah Satker BLU yang berada di bawah pembinaan Kementerian Keuangan. DPPN diperuntukan untuk pemberian bea siswa, riset, dan rehabilitasi fasilitas pendidikan yang rusak akibat bencana alam. Nilai DPPN setiap tahun diakumulasi, pokok dana bersifat abadi, sementara yang disalurkan adalah bunganya.

Besaran DPPN berasal dari kebutuhan dana pada tahun yang direncanakan dikurangi dengan perkiraan bunga yang diperoleh dari pokok DPPN yang diinvestasikan, dengan memperhatikan nilai anggaran pendidikan secara keseluruhan.

c. Kewajiban Penjaminan Pemerintah

Kewajiban Penjaminan adalah kewajiban yang secara potensial menjadi beban Pemerintah akibat pemberian jaminan kepada BUMN dan/atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam hal BUMN dan/atau BUMD dimaksud tidak dapat membayar kewajibannya kepada kreditur sesuai perjanjian pinjaman. Kewajiban Penjaminan Pemerintah terdiri atas

- Proyek Percepatan Pembangkit Tenaga Listrik menggunakan Batu Bara

Pemerintah memberikan penjaminan (*full guarantee*) terhadap Proyek Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik 10.000 MW Tahap I. Risiko fiskal terjadi ketika PT PLN tidak mampu memenuhi kewajiban kepada kreditur secara tepat waktu, dan oleh karenanya Pemerintah wajib memenuhi kewajiban tersebut.

Alokasi anggaran kewajiban penjaminan untuk proyek percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik menggunakan batu bara dihitung berdasarkan formula berikut:

$$\begin{aligned} & (\text{Outstanding pinjaman dalam rupiah (IDR)} + \\ & (\text{Outstanding pinjaman dalam USD} \times \text{kurs})) \times \\ & \text{probability of default} \end{aligned}$$

Keterangan:

Probability of default: Perkiraan kemungkinan kreditur (PT PLN) tidak mampu melakukan kewajiban utangnya kepada debitur. Penentuan *probability of default* didasarkan pada *credit rating* S & P dan menggunakan *transtition matrix study* yang dilakukan oleh S & P yang diupdate secara berkala.

- Proyek Percepatan Penyediaan Air Minum

Pemerintah memberikan penjaminan terhadap proyek percepatan penyediaan air minum sebesar 70 persen, sedangkan sisanya sebesar 30 persen menjadi risiko bank yang memberikan kredit investasi. Risiko fiskal yang mungkin terjadi dari penjaminan ini adalah ketidakmampuan PDAM untuk membayar kewajibannya yang jatuh tempo kepada perbankan.

Alokasi anggaran kewajiban penjaminan untuk proyek percepatan penyediaan air minum dihitung berdasarkan formula berikut :

$$\text{Total } \textit{outstanding} \text{ pinjaman} \times \textit{probability of default}$$

Keterangan:

Probability of default menggunakan *transtition matrixs study* yg dilakukan oleh Pefindo yang diup date secara berkala

- Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur

Pemerintah memberikan penjaminan terhadap Proyek kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha yang dilakukan melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur pada proyek *Independent Power Procedures* (IPP) PLTU Jawa Tengah. Risiko fiskal terjadi jika PT PLN tidak memenuhi kewajiban pembayaran kepada pengembang listrik swasta.

Alokasi anggaran kewajiban penjaminan untuk Proyek kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha yang dilakukan melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur dihitung berdasarkan formula berikut:

$$(\text{Outstanding pinjaman dalam USD} \times \text{kurs}) \times \textit{probability of default}$$

Keterangan:

Probability of default didasarkan pada *credit rating* S & P dan menggunakan *transtition matrix study* yang dilakukan oleh S & P yang diupdate secara berkala.

Formula penghitungan pembiayaan dalam negeri disajikan pada lampiran.

2. PERHITUNGAN PEMBIAYAAN LUAR NEGERI

Dalam postur APBN, untuk pembiayaan luar negeri menggunakan konsep neto. Dalam hal ini, pembiayaan Luar Negeri Neto adalah semua pembiayaan yang berasal dari penarikan pinjaman luar negeri yang terdiri atas pinjaman program dan pinjaman proyek dikurangi dengan penerusan pinjaman dan pembayaran cicilan pokok utang luar negeri. Pembiayaan luar negeri neto dihitung berdasarkan formula berikut:

$$\text{Pembiayaan luar negeri neto} = \text{Penarikan pinjaman luar negeri bruto} - (\text{Alokasi penerusan pinjaman} + \text{Pembayaran cicilan pokok utang luar negeri})$$

Pola perhitungan masing-masing komponen tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. **Pinjaman program** merupakan pinjaman dalam bentuk devisa dan/atau rupiah yang digunakan untuk pembiayaan defisit dan pengelolaan portofolio utang. Pinjaman program adalah pinjaman yang diterima dalam bentuk tunai dimana pencairannya mensyaratkan dipenuhinya kondisi tertentu yang disepakati kedua belah pihak seperti matrik kebijakan atau dilaksanakannya kegiatan tertentu.

Menurut pengertian tersebut dapat diketahui bahwa pinjaman program termasuk jenis pinjaman tunai. Pinjaman tunai didefinisikan sebagai pinjaman luar negeri dalam bentuk devisa dan/atau rupiah yang digunakan untuk pembiayaan defisit APBN dan pengelolaan portofolio utang.

Pengertian pinjaman luar negeri didefinisikan sebagai setiap pembiayaan melalui utang yang diperoleh Pemerintah dari pemberi pinjaman luar negeri yang diikat oleh suatu perjanjian pinjaman dan tidak berbentuk surat berharga, yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.

Perhitungan target indikatif pinjaman program dalam setiap tahun anggaran adalah sebagai berikut:

$$\text{Pinjaman program (rupiah)} = \text{Rencana penarikan (valas)} \times \text{asumsi kurs}$$

Konsep target indikatif dalam pinjaman program bertujuan agar Pemerintah memiliki fleksibilitas dalam memilih atau mengganti donor dan jenis pinjaman program di tengah-tengah tahun anggaran yang sedang berjalan, tetapi tidak sampai mengubah target total yang telah ditetapkan dalam undang-undang APBN. Terkadang pinjaman program jenis tertentu yang sudah direncanakan pada awal penyusunan RAPBN tidak dapat dieksekusi dengan alasan tertentu. Padahal Pemerintah membutuhkan sumber pendanaan tersebut untuk membiayai defisit APBN. Oleh karenanya Pemerintah butuh keleluasaan untuk mengganti dengan jenis pinjaman program dan/atau lembaga donor lainnya.

- b. **Pinjaman proyek** adalah pinjaman yang digunakan untuk membiayai kegiatan tertentu yang dilaksanakan oleh K/L, Pemda, dan BUMN. Pinjaman proyek oleh Pemda dan/atau BUMN dilaksanakan dengan mekanisme pinjaman diterushibahkan (*on-granting*) dan/atau pinjaman (*on-lending*). Formula pinjaman proyek sebagai berikut:

$$\text{Pinjaman proyek} = \text{Rencana penarikan (valas)} \times \text{asumsi kurs}$$

Besaran rencana penarikan pinjaman proyek K/L didasarkan atas usulan dari K/L yang bersangkutan. Sementara besaran rencana *on-granting* dan *on-lending* didasarkan atas usulan dari Pemda dan/atau BUMN yang bersangkutan. Faktor-faktor yang dipertimbangkan dalam melakukan perhitungan besaran rencana penarikan pinjaman proyek antara lain kebutuhan dana untuk membiayai kegiatan, kemampuan penyerapan, serta batas akhir penarikan dana pinjaman.

- c. **Alokasi penerusan pinjaman** merupakan pos pengeluaran (*out*) pembiayaan yang besarnya sama dengan penarikan pinjaman proyek yang diterima Pemerintah untuk diteruskan kepada Pemda dan/atau BUMN.
- d. **Pembayaran cicilan pokok utang luar negeri** dihitung berdasarkan formula berikut:

$$\text{Rencana pembayaran pokok (valas)} \times \text{asumsi kurs}$$

Perhitungan rencana pembayaran pokok utang luar negeri mempertimbangkan jadwal pembayaran cicilan yang jatuh tempo pada tahun yang direncanakan, pembayaran cicilan untuk penarikan pinjaman baru, dan rencana percepatan pembayaran (*prepayment*).

TABEL 5.1
PEMBIAYAAN ANGGARAN, 2005 - 2015
(triliun rupiah)

URAIAN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pembiayaan Anggaran	11.121,2	29.415,6	42.456,7	84.071,7	112.583,3	91.552,0	130.948,8	175.158,2	237.394,6	241.494,3	245.994,7
I. Penerimaan Pembiayaan	55.677,2	89.626,7	107.802,6	155.196,3	199.880,1	171.712,4	204.756,8	256.002,0	316.242,3	327.935,1	331.682,7
1. nonuang	4.013,5	23.988,6	16.560,2	19.061,4	41.747,1	25.421,4	50.525,8	63.981,1	35.674,2	6.398,5	5.595,8
a. Penerimaan Cicilan Pengembalian SLA (RDI)	7150,0	2.000,0	4.000,0	300,0	3.705,0	4.841,4	7.946,9	6.533,1	4.174,1	4.398,5	4.467,5
b. SAL	-	-	279,1	-	36.730,8	17.347,9	40.319,0	56.170,0	30.000,0	1.000,0	-
c. RKUN utk Pembiayaan Kredit Investasi	4.000,0	-	-	-	-	-	661,9	-	-	-	-
d. RPH	-	-	-	-	621,0	-	-	-	-	-	-
e. Rek Cadangan Dana Reboisasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
f. Rek Pemerintah Lainnya	(13.700,0)	9.555,5	521,6	15.859,3	-	-	-	-	-	-	-
g. Penunasan Piutang Pertamina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
h. Eks. Moratorium NAD & Nias	-	7.357,4	6.342,6	-	-	-	-	-	-	-	-
i. Privatisasi	-	2.371,7	3.004,3	82,3	-	2.098,7	4.250	138,3	56,7	-	-
j. Hasil Pengelolaan Aset	6.563,5	2.684,0	2.412,6	281,9	690,3	1.133,4	1.172,9	1.139,7	1.443,5	1.000,0	350,0
k. Penerimaan Kembali Investasi	6.563,5	2.684,0	2.412,6	281,9	690,3	1.133,4	1.172,9	1.139,7	1.443,5	1.000,0	350,0
2. UTANG	51.663,7	65.658,1	91.242,4	136.134,9	158.133,0	146.291,0	154.230,9	192.020,9	280.568,1	321.536,7	326.086,9
a. SBN (Neto)	22.574,7	35.985,5	57.172,2	85.916,2	99.471,0	91.102,6	119.864,4	159.704,3	224.672,5	264.983,7	277.049,8
b. Penarikan Pinjaman Luar Negeri (Bruto)	29.089,0	29.672,6	34.070,2	50.218,7	58.662,0	54.794,8	33.747,2	31.403,5	55.279,8	54.129,6	47.037,1
i. Pinjaman Program	12.264,8	13.579,6	19.607,5	30.100,4	28.937,7	28.974,6	15.266,1	15.003,5	18.426,4	16.899,6	7.140,0
ii. Pinjaman Proyek	16.824,2	16.093,0	14.462,7	20.118,3	29.724,3	25.820,2	18.481,0	16.400,0	36.853,4	37.230,0	39.897,1
c. Pinjaman Dalam Negeri (Neto)	-	-	-	-	-	393,6	619,4	913,1	615,7	2.423,4	2.000,0
i. Penarikan PDN (Bruto)	-	-	-	-	-	393,6	619,4	913,1	615,7	2.423,4	2.000,0

TABEL 5.1 (lanjutan)
PEMBIAYAAN ANGGARAN, 2005 - 2015
(triliun rupiah)

URAIAN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
II. PENGELUARAN PEMBIAYAAN	(44.556.0)	(60.211.1)	(65.345.9)	(71.124.6)	(87.296.8)	(80.160.4)	(73.807.9)	(80.843.8)	(78.847.7)	(86.440.9)	(85.788.0)
1. NONUTANG	(5.195.0)	(3.972.0)	(4.700.6)	(2.500.0)	(13.085.0)	(20.799.1)	(22.261.6)	(25.862.5)	(17.621.5)	(18.628.2)	(14.557.1)
a. Dana Investasi Pemerintah & PMN	(5.195.0)	(3.972.0)	(4.700.0)	(2.500.0)	(13.085.0)	(12.299.1)	(19.643.9)	(18.862.5)	(11.915.4)	(9.305.0)	(13.425.4)
i. Investasi Pemerintah	-	-	-	-	(500.0)	(927.5)	(1.550.0)	(3.299.6)	-	-	-
- PIP (Reguler)	-	-	-	-	(500.0)	(927.5)	(1.000.0)	(1.299.6)	-	-	-
- Pembiayaan Kredit Investasi Pemerintah	-	-	-	-	-	-	(550.0)	-	-	-	-
- Inalum	-	-	-	-	-	-	-	(2.000.0)	-	-	-
ii. PMN	(5.195.0)	(3.972.0)	(4.700.0)	(2.500.0)	(11.674.0)	(6.038.6)	(9.295.8)	(8.519.5)	(3.997.1)	(5.305.0)	(7.319.1)
- BUMN	(1.195.0)	(1.972.0)	(2.700.0)	(2.500.0)	(11.674.0)	(6.038.6)	(8.684.5)	(7.600.0)	(2.000.0)	(3.000.0)	(5.107.3)
- Organisasi Internasional	-	-	-	-	-	-	(611.3)	(541.1)	(592.3)	(724.6)	(433.5)
- Lainnya	(4.000.0)	(2.000.0)	(2.000.0)	-	-	-	-	(378.4)	(1.404.8)	(1.580.4)	(1.778.3)
iii. Dana Bergulir	-	-	-	-	(911.0)	(5.333.0)	(8.798.1)	(7.043.4)	(3.335.8)	(4.000.0)	(6.106.3)
- Kehutanan	-	-	-	-	(621.0)	-	-	-	-	-	-
- LPDB KUMKM	-	-	-	-	(290.0)	(350.0)	(250.0)	(557.7)	(1.000.0)	(1.000.0)	(1.000.0)
- BPIT	-	-	-	-	-	(2.300.0)	(3.850.0)	(900.0)	-	-	-
- FLPP	-	-	-	-	-	(2.683.0)	(3.571.6)	(4.709.3)	(1.209.3)	(3.000.0)	(5.106.3)
- Geothermal	-	-	-	-	-	-	(1.126.5)	(676.5)	(1.126.5)	-	-
iv. Pembiayaan Investasi Pengambilalihan PT Inalum	-	-	-	-	-	(1.000.0)	(2.617.7)	(7.000.0)	(5.000.0)	-	-
b. Dana Pengembangan Pendidikan Nasional	-	-	-	-	-	(7.500.0)	-	-	-	-	-
c. Pinjaman Kepada PT PLN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
d. Kewajiban Penjaminan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
i. PT PLN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ii. PDAM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
iii. Proyek kerjasama Pemerintah dengan badan usaha melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur	-	-	-	-	-	-	-	-	(706.0)	(964.1)	(1.131.6)
e. Cadangan Pembiayaan Investasi	-	-	-	-	-	-	-	(623.3)	(623.3)	(833.2)	(833.2)
f. Cadangan Pembiayaan untuk DPPN	-	-	-	-	-	-	-	(10.0)	(10.0)	(10.0)	(1.9)
2. UTANG	(39.361.0)	(56.239.1)	(60.645.9)	(68.624.6)	(74.211.8)	(59.361.3)	(51.546.3)	(54.981.3)	(61.226.2)	(67.817.7)	(71.230.9)
a. Penerusan Pinjaman	(2.248.6)	(3.558.0)	(2.723.4)	(5.189.3)	(6.180.7)	(8.728.8)	(4.223.8)	(3.753.0)	(3.880.6)	(3.407.4)	(4.319.4)
b. Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN	(37.112.4)	(52.681.1)	(57.922.5)	(63.435.3)	(68.031.1)	(50.632.5)	(47.322.5)	(51.114.8)	(57.204.4)	(64.159.9)	(68.532.8)
c. Pembayaran Cicilan Pokok PON	-	-	-	-	-	-	-	(113.4)	(141.3)	(245.4)	(378.8)

*) Termasuk Dana Kontinjensi dan Cadangan Pembiayaan

BAB 6

KETERKAITAN ANTAR KOMPONEN APBN: RUANG FISKAL DAN POTENSI INEFISIENSI



BAB 6

KETERKAITAN ANTAR KOMPONEN APBN: RUANG FISKAL DAN POTENSI INEFISIENSI

UUD 1945 pasal 23 mengamanatkan bahwa APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan UU dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk dapat mewujudkan amanat tersebut, dibutuhkan dukungan pendanaan yang optimal. Namun demikian, permasalahannya adalah, pada prakteknya selama ini, dana APBN sudah ter-“kavling” antara lain sebagai konsekuensi dari amanat konstitusi untuk mengalokasi anggaran belanja dengan besaran porsi (persentase) tertentu atau sering disebut *mandatory spending*. Sebagai contoh misalnya ketentuan anggaran pendidikan 20% dari belanja negara, alokasi (minimal) 26% dari penerimaan dalam negeri neto untuk DAU, dan lain lain sebagainya. Selain disebabkan karena amanat peraturan perundangan, keterkaitan antar komponen postur APBN juga terjadi secara alamiah seperti misalnya yang terjadi antara defisit, pembiayaan anggaran dan pembayaran bunga utang. Isu mengenai keterkaitan antar komponen di dalam postur APBN dan implikasinya terhadap ruang gerak fiskal akan menjadi pokok bahasan yang akan dijelaskan pada bab ini.

Masih terkait dengan ruang fiskal, pada bab ini juga akan memberikan ilustrasi melalui beberapa contoh kasus bagaimana dampak *mandatory spending* terhadap ketersediaan ruang fiskal. Dengan adanya ilustrasi tersebut diharapkan publik dapat memahami bahwa apabila terdapat tambahan pada sisi penerimaan negara

tidak serta merta akan memperbesar ruang fiskal karena tambahan penerimaan tersebut, bisa saja sebagian (seluruhnya) sudah terbagi habis untuk belanja yang sudah diamanatkan peraturan dan perundang-undangan tertentu.

Selain itu, pada bab ini juga akan mengangkat topik mengenai pentingnya akurasi dalam penyusunan dan penetapan postur APBN. Perhitungan besaran angka di dalam postur APBN tentunya harus dilandasi perhitungan yang akurat karena besaran angka yang terdapat di dalam postur APBN ditetapkan dengan undang-undang dan akan menjadi acuan pemerintah dalam menjalankan rencana anggarannya. Ketidakakuratan dalam menentukan besaran pada masing-masing komponen postur APBN akan menimbulkan risiko tidak tercapainya target pendapatan negara, inefisiensi alokasi belanja dan inefisiensi dari sisi biaya utang yang ditimbulkan. Sebagai contoh, perhitungan pendapatan negara yang *overestimate* akan menyebabkan seolah-olah terjadi peningkatan pada kapasitas fiskal. Padahal, dengan target pendapatan yang *overestimate* tersebut berisiko tidak tercapai. Selain itu, pendapatan yang *overestimate* juga akan mendorong belanja negara yang *overestimate* (lebih besar dari kebutuhan) sehingga apabila target pendapatan tersebut tidak tercapai, sementara belanja yang terlanjur *overestimate* terealisasi seluruhnya maka akan berdampak pada terjadinya (peningkatan) defisit APBN.

Banyak hal yang memengaruhi akurasi dalam perhitungan postur APBN antara lain adalah faktor teknis meliputi model dan parameter perhitungan, basis data yang digunakan serta masalah teknis lainnya. Hal lain yang perlu dicermati dalam menjaga akurasi perhitungan

komponen postur APBN adalah keterkaitan antara satu komponen dengan komponen lainnya di dalam postur APBN. Oleh karena itu, akurasi perhitungan komponen postur APBN perlu dijaga, baik itu pada tingkat penyusunan di level teknis pemerintah maupun dalam proses pembahasan UU APBN dalam rangka menghasilkan postur APBN yang ideal dan efisien.

BELANJA WAJIB AMANAT KONSTITUSI

Sebagaimana dijelaskan pada bagian formula perhitungan, terdapat keterkaitan antarkomponen di dalam postur APBN. Keterkaitan tersebut antara lain merupakan konsekuensi aturan perundang-undangan yang mengamanatkan secara khusus bahwa pemerintah harus mengalokasikan proporsi tertentu dari penerimaan negara untuk digunakan pada pos belanja tertentu. Aturan “pengkavlingan” penggunaan pendapatan negara ini sering disebut dengan istilah *earmarking* (dilihat dari sisi pendapatan negara) atau *mandatory spending* (dilihat dari sisi belanja yg diamanatkan). Berikut ini adalah beberapa aturan perundangan yang menjadi dasar adanya keterkaitan antara komponen pendapatan negara dan belanja negara.

1. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Berdasarkan undang-undang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, sebagian pendapatan negara secara hukum wajib dialokasikan untuk alokasi belanja transfer ke daerah dalam bentuk dana perimbangan. Dana tersebut bersumber dari pendapatan APBN dan dialokasikan kepada daerah

untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

a. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang bersumber dari penerimaan pajak dan sumber daya alam yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu. DBH yang bersumber dari pajak terdiri atas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21. Sementara itu, DBH yang bersumber dari sumber daya alam, atau biasa disebut Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), meliputi penerimaan hasil kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi.

Penerimaan Kehutanan memiliki tiga komponen utama yang dibagikan ke daerah, yaitu Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), serta Dana Reboisasi. Penerimaan Pertambangan Minyak Bumi dan Penerimaan Pertambangan Gas Bumi yang dihasilkan daerah dibagikan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penerimaan APBN, baik yang berasal dari penerimaan pajak ataupun penerimaan sumber daya alam dibagi antara Pemerintah Pusat dengan daerah sesuai dengan proporsi tertentu.

Tabel 6.1 Jenis dan Besaran Pendapatan Negara yang Dibagihasilkan ke Daerah

Penerimaan	Besaran	Transfer ke Daerah
1. Penerimaan Pajak		
- PBB	Seluruh Penerimaan di luar Biaya Pungut	DBH PBB
- BPHTB	100%	Dikelola Daerah
- PPh Pasal 25/29 OP dan PPh Pasal 21	20%	DBH PPh Perseorangan
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak		
- Kehutanan		DBH Kehutanan
<i>IIUPH</i>	80%	<i>DBH IIUPH</i>
<i>PSDH</i>	80%	<i>DBH PSDH</i>
<i>Dana Reboisasi</i>	40%	<i>DBH Dana Reboisasi</i>
- Pertambangan Umum	80%	DBH Pertambangan Umum
- Perikanan	80%	DBH Perikanan
- Pertambangan Minyak Bumi	15,5%	DBH Minyak Bumi
- Pertambangan Gas Bumi	30,5%	DBH Gas Bumi
- Pertambangan Panas Bumi	80%	DBH Panas Bumi

b. Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Proporsi alokasi DAU berdasarkan undang-undang ditetapkan minimal sebesar 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Netto (PDN Netto) APBN. Sementara itu, PDN Netto adalah penerimaan negara setelah dikurangi dengan penerimaan yang dibagihasilkan ke daerah. Dalam RAPBN 2015,

besaran yang digunakan sebagai proporsi alokasi DAU adalah 27,7 persen dari PDN Netto.



Gambar 6.1. Alur Alokasi DAU

2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.

Menurut peraturan perundangan, sebesar 2% penerimaan negara dari cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagihasilkan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau. DBH cukai hasil tembakau ditujukan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal di daerah bersangkutan.

3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) meliputi penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah, pemanfaatan sumber daya alam, hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah, pengenaan denda administrasi, hibah, dan penerimaan di luar pajak lainnya yang diatur dalam peraturan perundangan tersendiri. Menurut perundangan, sebagian dana dari suatu jenis PNBP dapat digunakan untuk kegiatan tertentu yang berkaitan dengan jenis PNBP tersebut oleh instansi yang menghasilkan penerimaan tersebut. Kegiatan tertentu dimaksud meliputi kegiatan penelitian dan pengembangan teknologi, pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelatihan, penegakan hukum, pelayanan yang melibatkan kemampuan intelektual tertentu, serta pelestarian sumber daya alam.

Dengan adanya pengaturan tersebut, sekalipun PNBP yang dihasilkan dicatat dalam penerimaan negara secara menyeluruh, penggunaannya hanya dapat dialokasikan untuk belanja dari kementerian Negara/lembaga yang menghasilkan PNBP tersebut. Dengan kata lain, pemanfaatan PNBP di-*earmarked* (sebagian), sesuai dengan besarnya persentase tertentu pagu penggunaan PNBP untuk belanja K/L. Akibatnya, proporsi pagu penggunaan PNBP memengaruhi fleksibilitas dalam pengalokasian anggaran.

Di sisi lain, pendapatan negara bukan pajak dari badan layanan umum digunakan 100% untuk

kegiatan BLU itu sendiri sehingga PNPB dari BLU tersebut tidak dapat digunakan untuk menambah kapasitas fiskal. Transaksi PNPB BLU sifatnya hanya “numpang lewat” dalam postur APBN, karena keluar masuknya pendapatan BLU dan belanja BLU melalui rekening BLU itu sendiri. Pencantuman transaksi BLU di dalam postur APBN bisa menimbulkan kesalahan penafsiran terutama jika kita berbicara mengenai kapasitas fiskal. Sebagai contoh: peningkatan pendapatan PNPB dari BLU akan menambah besaran belanja (belanja BLU meningkat) dan akan berdampak pada alokasi anggaran pendidikan yang turut menjadi lebih tinggi. Padahal pendapatan negara dari BLU tersebut dikembalikan seluruhnya kepada BLU dan tidak dapat digunakan untuk belanja yang lain. Dengan asumsi defisit yang tetap maka untuk menjaga 20% anggaran pendidikan karena adanya tambahan belanja BLU tersebut akan mengorbankan anggaran nonpendidikan dalam postur APBN.

4. Undang Undang Dasar 1945 Amandemen ke-4.

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke-4, khususnya pasal 31 ayat (4) mengamanatkan bahwa Negara wajib mengalokasikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan. Amar putusan Mahkamah Konstitusi nomor 013/PUU-VI/2008 menegaskan bahwa alokasi 20% dari APBN untuk anggaran pendidikan adalah ketentuan yang bersifat imperatif, yakni bidang pendidikan harus diprioritaskan tanpa menafikan bidang-bidang lain yang juga penting bagi kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, setiap

perubahan pada komponen di dalam postur APBN yang bersumber baik dari penerimaan maupun dari belanja yang menyebabkan perubahan pada belanja negara akan diikuti oleh perubahan pada alokasi belanja negara untuk pendidikan. Oleh karena itu, untuk menjaga anggaran pendidikan minimal 20% dari total belanja negara, dimungkinkan pula terjadi peningkatan pada belanja negara secara *on top* yang selanjutnya berpengaruh secara keseluruhan pada postur APBN. Tabel 6.2 di bawah ini secara ringkas menggambarkan hubungan anggaran pendidikan dan komponen lainnya di dalam postur APBN.

**Tabel 6.2 Skema Transmisi Keterkaitan Perubahan Asumsi Dasar
Ekonomi Makro dan Paramater dengan Anggaran Pendidikan**

No.	Faktor	Transmisi					
		Awal		Antara		Akhir	
Asumsi Ekonomi Makro							
1	Pertumbuhan Ekonomi	Penerimaan Perpajakan (nonmigas)	+	DBH, DAU	+	Anggaran Pendidikan	+
		PNBP Lainnya +BLU	+	DAU	+	Anggaran Pendidikan	+
		Belanja barang dan modal	+			Anggaran Pendidikan	+

No.	Faktor	Transmisi					
		Awal		Antara		Akhir	
2	Inflasi	Penerimaan Perpajakan (nonmigas)	+	DBH, DAU	+	Anggaran Pendidikan	+
		Belanja pegawai, barang, dan modal	+			Anggaran Pendidikan	+
3	Nilai Tukar Rupiah	Penerimaan Perpajakan (migas, nonmigas)	+	DBH, DAU	+	Anggaran Pendidikan	+
4	Tingkat Bunga	Pembayaran bunga utang	+		+	Anggaran Pendidikan	+
5	ICP	Penerimaan PNBP (SDA migas, pajak migas, DMO)	+	DBH, DAU	+	Anggaran Pendidikan	+
		Subsidi energi	+	Belanja Negara	-	Anggaran Pendidikan	-
						Anggaran Pendidikan	+
6	Lifting Migas	Penerimaan SDA Migas (dan PPh migas)	+	DBH, DAU	+	Anggaran Pendidikan	+
Parameter							
1	<i>Cost Recovery</i>	Penerimaan SDA Migas (dan PPh migas)	-	DBH		Anggaran Pendidikan	-
				DAU	-	Anggaran Pendidikan	-
2	<i>MOPS (Mean Plats Of Sing)</i>	Belanja Subsidi	+	DAU	-	Anggaran Pendidikan	-
						Anggaran Pendidikan	+

No.	Faktor	Transmisi					
		Awal		Antara		Akhir	
3	Alpha (diary dist, margin)	BelanjaSubsidi	+	DAU	-	Anggaran Pendidikan	-
						Anggaran Pendidikan	+

5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pada Pasal 72 ayat (2) dijelaskan bahwa alokasi anggaran yang berasal dari Pemerintah Pusat yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% dari dan di luar dana Transfer Daerah (*on top*) secara bertahap. Berdasarkan amanat perundangan ini maka perubahan apabila terjadi perubahan pada sisi penerimaan yang menyebabkan perubahan pada dana perimbangan akan turut diikuti oleh perubahan anggaran untuk desa. Namun dalam implementasinya, sumber pendanaan Dana Desa ini tidak hanya berasal dari dana APBN, melainkan juga kontribusi dari APBD. Pada tahun 2015, sebagai tahun pertama pengimplementasian Dana Desa, alokasi anggaran Dana Desa sementara belum mencapai 10% dari nilai total Transfer ke Daerah. Peraturan perundangan sendiri mengamanatkan bahwa implementasi Dana Desa tersebut akan dilakukan secara bertahap hingga alokasi sebesar 10% tersebut tercapai.

Anggaran yang bersumber dari APBN dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan,

luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa. Sama halnya dengan anggaran pendidikan, *earmarking* anggaran desa ini dimungkinkan pula terjadi peningkatan pada belanja negara secara *on top* untuk menjaga rasio anggaran desa tersebut yang selanjutnya akan berpengaruh secara keseluruhan pada postur APBN.



Gambar 6.2. Alur Alokasi Dana Desa

6. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

Sejalan dengan semakin terbatasnya daya dukung APBN untuk menggerakkan pembangunan sektor ekonomi secara berkesinambungan dan belum optimalnya pemanfaatan instrumen pembiayaan lainnya, peraturan perundangan mengamankan bahwa Pemerintah dapat menerbitkan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). SBSN yang diterbitkan tersebut dapat digunakan untuk membiayai pembangunan proyek, termasuk proyek

infrastruktur dalam sektor energi, telekomunikasi, perhubungan, pertanian, industri manufaktur, dan perumahan rakyat. Oleh karena itu, berbeda dengan kapasitas instrumen pembiayaan lainnya yang bisa digunakan secara fleksibel untuk menutupi defisit anggaran dan belanja negara, penggunaan SBSN terikat pada alokasi belanja tertentu.

KETERKAITAN ALAMIAH

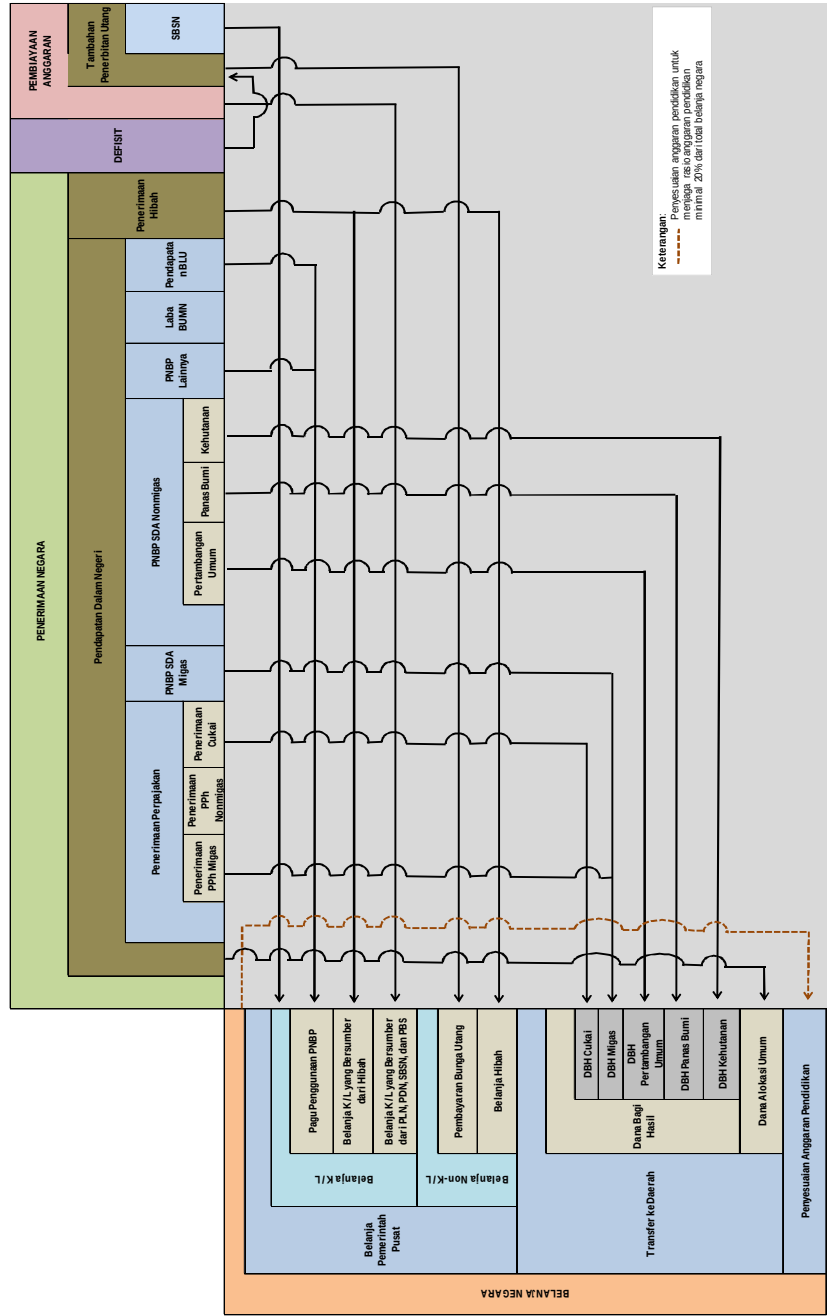
Di sisi lain, keterkaitan antara komponen timbul karena suatu konsekuensi alamiah yang mengharuskan adanya hubungan tersebut. Hal ini seperti terjadi pada hubungan antara utang dan kewajiban membayar bunga utang. Kondisi postur APBN yang mengalami defisit membutuhkan sumber pembiayaan yaitu antara lain yang bersumber dari utang (luar dan dalam negeri). Utang tentunya memiliki konsekuensi adanya biaya utang dalam bentuk kewajiban untuk membayar bunga.

Di dalam postur APBN, utang ditempatkan pada pos pembiayaan (*below the line*) karena sifatnya sebagai penerimaan yang harus dibayarkan kembali dikemudian hari. Sementara itu, pembayaran bunga utang ditempatkan pada pos belanja Negara karena sifatnya adalah biaya atau pengeluaran yang habis pakai dalam suatu periode tertentu. Dalam hal ini maka, terdapat keterkaitan secara alamiah antara tiga komponen di dalam postur APBN yaitu defisit keseimbangan umum, utang dan pembayaran bunga utang. Dengan demikian, perubahan pada defisit postur APBN akan berpengaruh positif terhadap peningkatan utang pemerintah dan selanjutnya akan

menambah beban pembayaran bunga utang. Keterkaitan alamiah ini dapat berdampak negatif karena ketiganya akan membentuk suatu lingkaran yang tak berujung (*vicious circle*) karena bunga utang akan menambah beban belanja pemerintah sehingga jika tidak diimbangi dengan peningkatan penerimaan maka akan menyebabkan peningkatan defisit yang kemudian akan ditutup dengan menambah utang dan begitu seterusnya.

Dari penjelasan di atas, secara keseluruhan keterkaitan antar komponen di dalam postur APBN tersebut dapat dilihat secara utuh pada **Gambar 6.3**.

GAMBAR 6.3 Matriks Hubungan Antar Akun Di Dalam Postur APBN



RUANG FISKAL DALAM POSTUR APBN

Ruang fiskal atau *fiscal space* menjadi salah satu hal yang sering dibahas baik oleh kalangan internal Pemerintah maupun oleh pakar ekonomi. Sebagian atau bahkan banyak orang menduga bahwa jika pendapatan negara naik X triliun maka pemerintah akan memiliki tambahan kapasitas fiskal untuk dibelanjakan sebesar X triliun. Namun faktanya tidak demikian karena adanya keterkaitan antarkomponen APBN sesuai dengan formula perhitungan tertentu termasuk *mandatory spending* menyebabkan *fiscal space* yang terjadi tidak sebesar tambahan pendapatan.

Untuk memahami apa itu ruang fiskal, sudah ada beberapa tulisan yang membahas hal tersebut. Menurut ekonom IMF, Heller (2005), ruang fiskal merupakan ruang dalam anggaran pemerintah yang memungkinkan untuk menyediakan sumber daya untuk tujuan yang diinginkan tanpa mengesampingkan keberlanjutan fiskal atau stabilitas ekonomi. Sedangkan menurut UNDP, ruang fiskal adalah anggaran yang tersedia sebagai hasil kebijakan dalam mengatur sumber daya, yang didukung dengan informasi kebijakan yang memastikan agar Pemerintahan, kelembagaan, dan kondisi perekonomian dapat menjamin implementasi kebijakan tersebut berjalan efektif, untuk mencapai tujuan pembangunan tertentu. Sedangkan, Schick (2009) mendefinisikan ruang fiskal adalah ketersediaan sumberdaya keuangan bagi pemerintah untuk membiayai program-program yang diinginkan melalui anggaran dan kebijakan terkait. Sedangkan menurut pemerintah RI sebagaimana tercantum dalam buku Nota Keuangan dan APBN 2010, mendefinisikan ruang fiskal sebagai pengeluaran diskresioner/tidak terikat (antara lain pengeluaran negara untuk

pembangunan proyek-proyek infrastruktur) yang dapat dilakukan oleh pemerintah tanpa menyebabkan terjadinya *fiscal insolvency*. Dengan demikian ruang fiskal (*fiscal space*) merupakan total pengeluaran dikurangi dengan belanja non diskresioner/terikat seperti belanja pegawai, pembayaran bunga, subsidi, dan pengeluaran yang dialokasikan untuk daerah.

Seperti telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa terdapat komponen-komponen dalam postur APBN yang bersifat *mandatory* dan secara alamiah memengaruhi formula perhitungan. Pengaruh *mandatory* tersebut dapat dilihat pada formula beberapa komponen di belanja Negara yang dipengaruhi secara otomatis dari angka komponen penerimaan Negara. Hal tersebut tidak terlepas dari kebijakan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa sebagian dari komponen penerimaan Negara merupakan bagian dari belanja tertentu pada komponen belanja Negara.

Selain *nondiscretionary spending*, besaran *mandatory spending* (mandat undang-undang) inilah, yang membuat ruang fiskal (*fiscal space*) semakin sempit. Hal ini menyulitkan Pemerintah ketika memerlukan tambahan belanja yang mendesak untuk kegiatan-kegiatan yang menjadi prioritas nasional seperti pembangunan proyek-proyek infrastruktur.

Dalam postur RAPBN 2015 yang diajukan oleh Pemerintah, pendapatan negara ditargetkan sebesar Rp1.762.296,0 miliar, dengan rincian: penerimaan perpajakan sebesar Rp1.370.827,2 miliar dan PNPB sebesar Rp388.037,0 miliar. Selanjutnya, belanja negara ditargetkan Rp2.019.868,3 miliar yang terdiri dari pagu belanja

pemerintah pusat sebesar Rp1.379.875,3 miliar dan transfer daerah dan dana desa sebesar Rp639.993,0 miliar.

Berdasarkan pada postur RAPBN 2015, berikut ini akan dijelaskan bagaimana *mandatory spending* memengaruhi ruang fiskal.

Contoh Kasus I: Peningkatan Penerimaan Migas

Komponen PPh migas yang merupakan bagian dari Pendapatan Negara yang awalnya ditargetkan sebesar Rp82,9 triliun, dalam perkembangannya diproyeksikan meningkat sebesar Rp10,0 triliun menjadi Rp92,9 triliun. Adanya keterkaitan antara komponen-komponen dalam postur APBN, menyebabkan ruang fiskal yang terjadi tidak secara otomatis sama dengan besaran tambahan penerimaan tersebut. Dari hasil perhitungan, tambahan penerimaan migas sebesar Rp10,0 triliun hanya menambah menambah ruang fiskal pemerintah sebesar Rp5,2 triliun dengan penjelasan sebagai berikut.

Sesuai mandat Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Daerah, besaran alokasi DAU ditetapkan sekurang-kurangnya sebesar 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto (PDN Neto) APBN, dimana PDN Neto sama dengan penerimaan pajak dan PNBPN setelah dikurangi dengan penerimaan yang dibagihasilkan ke daerah. Pada perhitungan RAPBN 2015 besaran alokasi DAU ditetapkan sebesar 27,7% dari PDN Neto sehingga diperoleh besaran DAU sebesar Rp2.770,0 miliar. Selanjutnya dana otonomi khusus untuk provinsi Papua, Papua Barat sebesar 2% dari DAU, dan provinsi NAD besarnya 2% dari DAU, diperoleh total penambahan dana otsus sebesar Rp110,8 miliar. Kemudian sebagai konsekuensi kenaikan belanja negara tersebut, harus dilakukan penyesuaian terhadap anggaran

mandat undang-undang adalah sebesar 20% dari total belanja Negara. Oleh karena itu, total ruang fiskal yang dapat digunakan setelah memperhitungkan dana pendidikan secara optimal dan fleksibel oleh pemerintah adalah sebesar Rp5.263,2 miliar (20% dari Rp6.579,1 miliar).

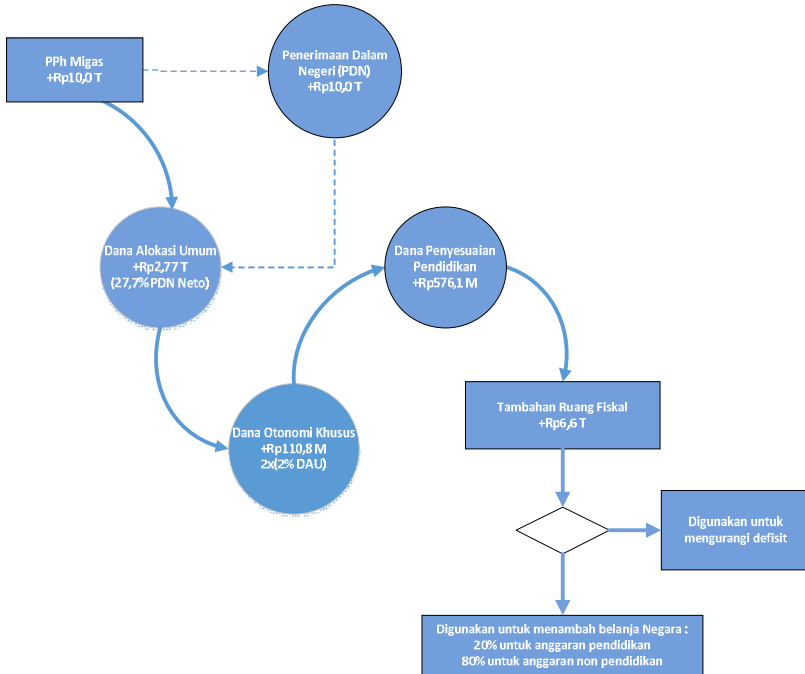
Contoh Kasus II: Peningkatan Penerimaan Royalti Batubara

Penerimaan dari royalti batubara pada komponen penerimaan SDA non migas diproyeksikan bertambah sebesar Rp10.000,0 miliar menjadi Rp32.527,9 miliar, sehingga total PNPB akan bertambah menjadi Rp398.037,0 miliar.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Daerah, bagian daerah untuk penerimaan pertambangan umum sebesar 80%. Dari hasil perhitungan tersebut maka dana bagi hasil pada Transfer ke daerah dan dana desa sebesar Rp8.000,0 miliar. Selanjutnya, dengan bertambahnya belanja Negara, otomatis akan menambah penyesuaian anggaran pendidikan sebesar Rp2.000,0 miliar. Dari perhitungan tersebut, maka seluruh tambahan penerimaan tersebut habis dibagihasilkan sehingga tidak menambah ruang fiskal bagi pemerintah.

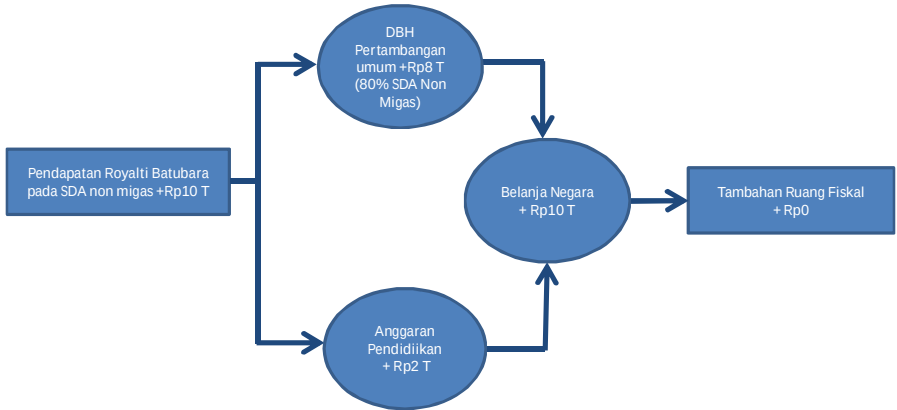
Dari contoh kedua kasus tersebut, dapat dijelaskan bahwa penambahan penerimaan sebesar x rupiah, tidak secara otomatis menambah ruang fiskal sebesar x rupiah. Terdapat *mandatory spending* yang harus dipenuhi terlebih dahulu, untuk mendapatkan “sisanya” kelebihan anggaran untuk menjadi ruang fiskal.

pendidikan sebesar Rp576,1 miliar, hasil dari perhitungan anggaran pendidikan yaitu $20\% \times (2.770,0 + 110,8) = 576,1$, dalam rangka menjaga amanat konstitusi terkait penyediaan anggaran pendidikan.



Gambar 6.4 Implikasi Peningkatan PPh Migas Terhadap Ruang Fiskal

Dari hasil perhitungan di atas, diperoleh kelebihan pembiayaan sebesar Rp6.579,1 miliar. Kelebihan pembiayaan anggaran sebesar Rp6.579,1 miliar, tidak otomatis menjadi ruang fiskal, karena dari dana tersebut masih mengandung dana anggaran pendidikan yang sesuai



Gambar 6.5 Implikasi Peningkatan PNPB Royalti Batubara Terhadap Ruang Fiskal

KONSEKUENSI PERENCANAAN PENDAPATAN NEGARA YANG TIDAK AKURAT DAN RISIKO INEFISIENSI BELANJA NEGARA

Penyusunan postur APBN dipengaruhi oleh faktor internal yang meliputi: *pertama*, arah dan strategi kebijakan keuangan negara untuk mewujudkan berbagai tujuan yang telah digariskan maupun untuk mencapai sasaran-sasaran yang ditetapkan dalam perencanaan jangka menengah dan jangka panjang. *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 nonekonomi. Sementara itu, faktor eksternal penting yang juga turut berdampak pada perkembangan APBN Indonesia di antaranya meliputi perkembangan

kondisi ekonomi global, terutama nilai tukar antarmata uang asing (khususnya mata uang kuat dunia yang menjadi mitra dagang utama dan kerjasama ekonomi dengan Indonesia), harga dan permintaan minyak mentah di pasar internasional, serta tingkat bunga internasional.

Sesuai dengan siklus penyusunan APBN, penyusunan postur APBN dimulai dengan penyusunan dan penetapan asumsi dasar ekonomi makro. Pada dasarnya, asumsi dasar ekonomi makro merupakan basis dalam perhitungan komponen-komponen APBN dalam postur APBN, secara *baseline*. Pada tahap tersebut, penyusunan dan penetapan asumsi dasar ekonomi makro menjadi hal yang sangat krusial. Kekurangtepatan penetapan asumsi dasar ekonomi makro, dapat berdampak pada kekurangakuratan perhitungan komponen-komponen APBN sehingga mengganggu kualitas Postur APBN secara keseluruhan.

Berbeda dengan proses pembahasan di negara-negara lain, asumsi dasar ekonomi makro di Indonesia dibahas dan ditetapkan dengan DPR RI. Oleh karenanya, penetapan asumsi dasar ekonomi makro tersebut, dalam beberapa kasus, tidak hanya memperhitungkan alasan logis ekonomis semata, tetapi juga berkaitan dengan alasan politis. Misalkan, sesuai dengan formula, dan berdasarkan analisis dengan melihat perkembangan ekonomi global dan domestik di masa lalu dan di saat ini, maka pertumbuhan ekonomi, yang dipandang realistis untuk dicapai pada tahun t versi usulan pemerintah, adalah sebesar 5%. Namun, dengan pertimbangan politis pertumbuhan ekonomi pada tahun t dimungkinkan disepakati bersama DPR lebih tinggi misalnya menjadi sebesar 6%.

Asumsi pertumbuhan ekonomi digunakan salah satunya untuk menghitung proyeksi penerimaan perpajakan. Dengan basis asumsi pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi, maka salah satu implikasinya adalah proyeksi penerimaan perpajakan yang akan lebih tinggi dan berpotensi *over-optimistic*. Target penerimaan perpajakan yang *over-optimistic* tersebut akan menimbulkan risiko tidak tercapai dan butuh *extra effort*.

Selanjutnya, besaran penerimaan perpajakan akan menentukan besaran alokasi dana transfer ke daerah, baik berupa dana bagi hasil, maupun dana alokasi umum dan dana otonomi khusus. Sesuai dengan amanat UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, besaran DAU nasional ditetapkan minimal 26% dari penerimaan dalam negeri neto. Penerimaan perpajakan merupakan salah satu komponen dari penerimaan dalam negeri neto, selain penerimaan negara bukan pajak. Jika mengacu pada penerimaan perpajakan yang *over-optimistic* tersebut maka implikasinya adalah potensi alokasi besaran DAU yang *over-estimate* (melebihi yang seharusnya).

Sementara itu, besaran DAU menjadi patokan dalam menghitung dana otonomi khusus. Sesuai dengan amanat UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dana otonomi khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua ditetapkan masing-masing sebesar 2% dari besaran DAU nasional. Dengan kata lain, besaran dana otonomi khusus adalah sebesar 4% dari DAU nasional. Dengan DAU yang *over-estimate*, maka dana otonomi khusus juga akan berpotensi *over-estimate*.

Proyeksi alokasi transfer ke daerah yang lebih tinggi akan menyebabkan total alokasi belanja negara menjadi lebih tinggi juga. Konsekuensi dari hal tersebut adalah lebih tingginya anggaran pendidikan yang sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 31 ayat 4 dialokasikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN (belanja negara). Setelah UU APBN/APBNP disahkan, alokasi belanja negara tersebut akan ditetapkan dengan dokumen isian anggaran (DIPA) sebagai dasar pagu belanja. Oleh karena itu, alokasi belanja negara adalah sudah pasti, mengikat secara hukum. Sementara itu, proyeksi penerimaan negara yang didasarkan pada proyeksi pertumbuhan ekonomi merupakan hal yang belum pasti terjadi. Oleh karena itu, melesetnya prediksi pertumbuhan ekonomi karena tidak sesuai dengan keadaan yang sesungguhnya, mengakibatkan tidak tercapainya target penerimaan, dapat menyebabkan terjadinya inefisiensi anggaran belanja negara karena tambahan-tambahan belanja tersebut semestinya tidak perlu dialokasikan.

Selanjutnya, akurasi proyeksi penerimaan negara dan belanja negara akan berpengaruh pada ketepatan proyeksi pembiayaan anggaran, khususnya pembiayaan utang. Dalam penerbitan SBN, misalnya, Pemerintah harus mempertimbangkan kemampuan pasar dalam menyerap SUN. Apabila, Pemerintah menerbitkan SUN melebihi kemampuan pasar, maka biaya yang ditanggung atas suku bunga SUN akan menjadi lebih besar (*yield* SBN yang tinggi). Penerbitan utang di sisi lain juga diikuti dengan biaya-biaya utang lainnya termasuk pembayaran bunga utang yang secara otomatis akan menambah total belanja negara. Konsekuensi lanjutannya dengan adanya tambahan pembayaran bunga utang adalah tambahan untuk anggaran pendidikan agar tetap menjaga anggaran

pendidikan tersebut tidak kurang dari 20% terhadap total belanja negara. Risiko-risiko yang berpotensi timbul karena ketidakakuratan perhitungan inilah yang harus diminimalisasi.

Pada dasarnya, akurasi perhitungan besaran masing-masing komponen APBN dipengaruhi oleh asumsi dasar ekonomi makro yang digunakan yang meliputi seperti nilai tukar, suku bunga, harga minyak, dan *lifting* migas serta parameter-parameter lainnya yang terkait pada masing-masing komponen seperti elastisitas, volume BBM bersubsidi, dan sebagainya. Sebagai contoh misalnya, proyeksi asumsi *lifting* migas yang terlalu optimis berisiko melesetnya pencapaian target penerimaan negara dari migas. Meskipun dalam pelaksanaannya, realisasi DBH Migas disalurkan sesuai dengan realisasi penerimaan migas, namun di dalam postur APBN besaran alokasi DBH yang digunakan adalah berdasarkan besaran target penerimaan migasnya sehingga secara langsung memengaruhi besaran belanja negara (termasuk 20 persen alokasi anggaran pendidikan).

Selanjutnya, faktor lain yang memengaruhi akurasi perhitungan postur APBN adalah proses politik. Kita tahu bahwa proses penyusunan APBN tidak dapat dipisahkan dari proses politik. Dalam proses politik tersebut memungkinkan adanya perbedaan pendapat antara Pemerintah dan DPR dalam menentukan besaran angka postur APBN. Dalam proses politik, penetapan UU APBN yang terjadi selama ini, memungkinkan adanya perubahan atas rancangan APBN yang disampaikan Pemerintah. Perubahan tersebut meliputi tambahan target penerimaan negara yang selanjutnya tambahan penerimaan tersebut akan dimanfaatkan sebagai tambahan belanja dan atau mengurangi defisit anggaran. Perlu menjadi perhatian

bersama untuk mengawal proses politik dalam menghasilkan optimalisasi penerimaan negara karena proses tersebut berpotensi menjadikan penerimaan negara tersebut terlalu optimis atau *over-estimate* dan berisiko tidak tercapai. Sebagai akibatnya, inefisiensi belanja negara dan pembiayaan anggaran berpotensi tidak efisien seperti halnya risiko efisiensi yang ditimbulkan dari proyeksi asumsi dasar ekonomi makro yang tidak akurat.

PELAKSANAAN ANGGARAN DAN RISIKO INEFISIENSI BELANJA NEGARA

Potensi inefisiensi tidak hanya dipengaruhi oleh akurasi proyeksi asumsi dasar ekonomi makro dan proyeksi penerimaan negara, tetapi juga dapat disebabkan oleh pelaksanaan anggaran (penyerapan) yang lebih rendah dari yang telah ditetapkan di dalam APBN. Sebagai contoh yaitu rendahnya realisasi belanja kementerian negara/lembaga dari rencana semula. Selama ini secara rata-rata realisasi anggaran K/L masih di bawah 95% dari pagu yang ditetapkan. Melesetnya realisasi dari rencana semula pada belanja kementerian negara/lembaga tidak hanya dipengaruhi oleh faktor internal namun juga berasal dari faktor eksternal seperti tidak terealisasikannya dana hibah maupun pinjaman proyek.

Dengan belanja K/L yang tidak sesuai rencana tersebut, dalam kondisi defisit APBN, maka penerbitan utang untuk membiayai defisit tersebut dan stok utang pemerintah menjadi lebih tinggi dari yang seharusnya dibutuhkan. Selain itu, penerbitan utang yang dinilai lebih tinggi tersebut tentunya juga akan diikuti pula dengan timbulnya biaya penerbitan utang (*cost of borrowing*) termasuk pembayaran bunga utang yang semestinya tidak perlu.

Dengan penjelasan tersebut dapat kita lihat bahwa akurasi perencanaan maupun ketepatan pelaksanaan APBN turut menentukan ideal tidaknya postur APBN yang disusun.

MENCERMATI APBN 2013: IMPLIKASI AKURASI PENERIMAAN NEGARA TERHADAP DANA YANG DITRANSFER KE DAERAH

Tabel 6.3 menunjukkan perkembangan proyeksi asumsi dasar ekonomi makro tahun 2013. Dalam tabel tersebut terlihat bahwa realisasi ekonomi makro 2013 relatif meleset jika dibandingkan dengan asumsinya. Pada saat menyusun Pagu Indikatif RAPBN 2013 (bulan Maret 2012), pertumbuhan ekonomi diproyeksikan mencapai 7,0%. Berdasarkan perkembangan terkini perekonomian domestik maupun global pada saat itu, maka asumsi pertumbuhan ekonomi tersebut kemudian direvisi ke bawah menjadi 6,8% dan angka tersebut disampaikan di dalam dokumen Nota Keuangan dan RAPBN 2013 (Juli 2012) lalu disetujui oleh DPR (Oktober 2012). Selama pelaksanaan APBN 2013 ternyata perkembangan ekonomi domestik mengalami perlambatan sehingga pemerintah mengajukan APBN Perubahan 2013 dengan asumsi pertumbuhan ekonomi yang direvisi lagi menjadi 6,2%. Namun demikian, berdasarkan hasil pembahasan dengan DPR, asumsi pertumbuhan ekonomi pada akhirnya disepakati sebesar 6,3 persen. Sampai dengan akhir tahun, ternyata realisasi pertumbuhan ekonomi pada tahun 2013 hanya dapat mencapai 5,7 % dari yang diasumsikan (6,3%).

Realisasi *lifting* minyak 2013 juga di bawah asumsinya (825 ribu barel per hari, dari asumsi 840 ribu barel per hari di APBNP 2013 atau 900 ribu barel per hari di APBN

2013). Sebaliknya, realisasi inflasi dan nilai tukar melampaui asumsinya.

Tabel 6.3 Asumsi Dasar Ekonomi Makro Tahun 2013

	Pagu Indikatif	RAPBN	APBN	RAPBNP	APBNP	Realisasi
Pertumbuhan ekonomi (%)	7,0	6,8	6,8	6,2	6,3	5,8
Inflasi (%) y-o-y	5,0	4,9	4,9	7,2	7,2	8,4
Nilai tukar (Rp/US\$1)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	10.460
Tkt bunga SPN 3 bulan (%)	9.000	9.300	9.300	9.600	9.600	4,5
Harga minyak (US\$/barel)	110	100	100	108	108	106,0
Lifting Minyak (ribu barel/hari)	940	900	900	840	840	825,0

Sebagaimana dijelaskan pada bab 2, asumsi dasar ekonomi makro pada dasarnya merupakan indikator acuan yang digunakan sebagai *proxy* dalam menghitung besaran pada komponen-komponen dalam postur APBN. Di sisi lain, asumsi dasar ekonomi makro merupakan acuan target yang harus dicapai oleh Pemerintah yang ditetapkan secara politis bersama dengan DPR. Dengan demikian, asumsi dasar ekonomi makro yang terkandung di dalam UU APBN, selain merefleksikan perkembangan ekonomi terkini dan proyeksi ke depan, juga merupakan target politis kesepakatan antara Pemerintah dan DPR. Dengan fakta tersebut, maka akurasi asumsi dasar ekonomi makro baik itu secara perhitungan teknis oleh Pemerintah maupun hasil kesepakatan politik bersama DPR harus tetap terjaga untuk menghindari ketidakefisienan postur APBN.

Sejalan dengan realisasi asumsi dasar ekonomi makro 2013 yang mengalami deviasi dari asumsinya tersebut, maka realisasi APBNP 2013 juga mengalami deviasi dari rencana semula. Deviasi yang terjadi antara APBNP 2013 dengan realisasinya sebagaimana disajikan dalam **Tabel 6.4**.

Tabel 6.4 Perhitungan Dau, Dana Otsus, Anggaran Pendidikan APBN 2013
(dalam miliar rupiah)

URAIAN	APBN	APBNP	Realisasi LKPP Audited	Perhitungan Berdasarkan Realisasi *)	Selisih
A. PENDAPATAN NEGARA	1.529.673,1	1.502.005,0	1.438.891,1	1.438.891,1	0,0
I. PENDAPATAN DALAM NEGERI	1.525.189,5	1.497.521,4	1.432.058,6	1.432.058,6	0,0
1. PENERIMAAN PERPAJAKAN	1.192.994,1	1.148.364,7	1.077.306,7	1.077.306,7	0,0
2. PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK	332.195,4	349.156,7	354.751,9	354.751,9	0,0
II. PENERIMAAN HIBAH	4.483,6	4.483,6	6.832,5	6.832,5	0,0
III. Faktor Pengurang	329.255,0	348.669,4	301.480,2	317.494,8	16.013,9
IV. PDN Neto (I - III)	1.195.934,6	1.148.852,0	1.130.578,4	1.114.564,5	(16.013,9)
B. BELANJA NEGARA					
a. Dana Alokasi Umum	311.139,3	311.139,3	311.139,3	289.786,8	(21.352,5)
a. Dana Otonomi Khusus	13.445,6	13.445,6	13.445,6	12.591,5	(854,1)
Total Anggaran Pendidikan	336.849,0	345.335,1	342.029,1	339.461,1	(2.568,0)
Rasio Anggaran Pendidikan Total (%)	20,01	20,01	20,72	20,72	

Jika kita melihat lebih dalam pada realisasi APBNP 2013, terdapat beberapa hal yang menyiratkan adanya potensi inefisiensi belanja negara dan pembiayaan anggaran dalam pelaksanaan APBNP 2013, yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

Dalam APBN 2013 pendapatan negara ditargetkan sebesar Rp 1.525.189,5 miliar. Dari jumlah tersebut, pendapatan dalam negeri neto (PDN neto) sebagai dasar perhitungan DAU adalah sebesar Rp 1.196.689,6 miliar. Sebagaimana amanat pasal 27 UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah bahwa DAU dalam APBN 2013 sebesar (minimal) 26% dari penerimaan dalam negeri neto yaitu dalam kasus ini sebesar Rp311.139,3 miliar.

Sejalan dengan perkembangan indikator ekonomi makro yang meleset dari perkiraan awal, Pemerintah mengajukan RAPBN Perubahan untuk memutakhirkan asumsi dasar ekonomi makro dan proyeksi postur APBN 2013. Setelah dibahas dengan DPR, ditetapkan target pendapatan negara direvisi ke bawah menjadi Rp1.502.005,0 miliar. Namun demikian, berdasarkan UU No.33 tahun 2004 pasal 27

bahwa DAU 26% dari APBN maka meskipun terjadi perubahan, besaran DAU tetap sebesar pagu pada APBN-nya (Rp311.139,3 miliar).

Dalam perkembangannya, realisasi pendapatan dalam negeri sampai dengan akhir tahun 2013 yang dapat dihimpun ternyata di bawah target yang telah ditetapkan di dalam APBNP 2013 (Rp1.432.058,6 miliar). Jika mengacu pada realisasi tersebut, PDN netto DAU yang direalisasikan (pada APBN 2013) semestinya lebih rendah dari yang ditetapkan. Namun demikian, realisasi DAU tersebut sah secara hukum meskipun secara ekonomi alokasi tersebut melebihi yang seharusnya jika dibandingkan dengan realisasi pendapatan dalam negeri nettonya. Pada tabel 6.4 pada kolom perhitungan berdasarkan realisasi dapat dilihat bahwa besaran DAU jika mengacu pada realisasi PDN nya adalah sebesar Rp289.786,8 miliar atau lebih rendah sekitar Rp21.352,5 miliar dari DAU yang ditetapkan/direalisasikan.

Di sisi lain, dengan DAU yang tetap maka besaran Dana Otsus (2% dari DAU) juga tidak berubah meskipun terjadi penurunan pendapatan dalam negeri netto pada APBNP 2013. Pada tabel tersebut juga dapat dilihat bahwa apabila DAU mengikuti realisasi PDN netto maka besaran dana Otsus adalah sebesar Rp12.591,5 miliar atau lebih rendah sekitar Rp854,1 miliar dari Dana Otsus yang ditetapkan/direalisasikan.

Selanjutnya, apabila DAU dan Dana Otsus mengikuti realisasi PDN netto maka belanja negara tentunya akan lebih rendah sehingga anggaran pendidikan pun akan lebih rendah. Pada tabel di bawah juga dapat dilihat bahwa dengan tetap mempertahankan rasio anggaran pendidikan sebesar 20,72% sebagaimana ditetapkan pada APBNP

maka anggaran pendidikan berdasarkan belanja negara yang mengacu pada realisasi pendapatan yaitu sebesar Rp339.461,1 miliar atau lebih rendah Rp2.568,0 miliar dari alokasi anggaran pendidikan yang diteapkan/direalisasikan (Rp342.029,1 miliar). Dengan demikian, jika mengacu pada realisasi pendapatan negara yang dapat dihimpun pada tahun 2013 maka belanja negara berpotensi dapat dihemat sekitar Rp24.774,6 miliar yaitu Rp21.352 miliar dari DAU; Rp854,1 miliar dari Dana Otsus dan Rp2.568,0 miliar dari anggaran pendidikan.

Lampiran

Formula Belanja Pemerintah Pusat

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
1.	Belanja Pegawai	Persamaan identitas belanja pegawai adalah: $BPg_t = GT_t + HV_t + KS_t$ Keterangan: • BPg_t = belanja pegawai tahun berjalan • GT_t = gaji dan tunjangan tahun berjalan (MAK 511) • HV_t = honorarium, vakasi, lembur, dll tahun berjalan (MAK 512) • KS_t = kontribusi sosial tahun berjalan (MAK 513)

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
2.	Gaji dan Tunjangan (MAK 511)	Persamaan identitas untuk belanja gaji dan tunjangan (MAK 511) adalah: $GT_t = G_t + TB_t + TL_t + UM_t + BPLN_t + GPB_t$ Keterangan: • G_t = Gaji/tunjangan tahun berjalan • TB_t = Tunjangan Beras tahun berjalan • TL_t = Tunjangan lainnya tahun berjalan • UM_t =Uang makan dan ULP tahun berjalan • $BPLN_t$ =Belanja pegawai LN tahun berjalan • GPB_t = Gaji Pegawai Baru tahun berjalan

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
3.	Honorarium, vakasi, lembur dan lain-lain (MAK 512)	Persamaan identitas untuk belanja Honorarium, vakasi, lembur dan lain-lain (MAK 512): $HV_t = HVL_t + TK_t + PNBP_t$ Keterangan: • HV_t = Honorarium, vakasi, lembur, dan lain-lain tahun berjalan • HVL_t = Honorarium, vakasi, dan lembur tahun berjalan • TK_t = Tunjangan Khusus/Kegiatan tahun berjalan • $PNBP_t$ = Belanja Pegawai dari pagu penggunaan PNBP tahun berjalan

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
4.	Kontribusi Sosial (MAK 513)	Persamaan identitas untuk belanja kontribusi sosial (MAK 513) adalah: $KS_t = MP_t + JPK_t$ Keterangan: • KS_t = Kontribusi Sosial tahun berjalan • MP_t = Manfaat pensiun tahun berjalan • JPK_t = Jaminan Pelayanan Kesehatan tahun berjalan
5.	Program Pemeliharaan Kesehatan Veteran (non	Iuran Vet = $I_j \times Vet \times Period$ Keterangan: • I_j = Iuran per Jiwa • Vet = Jumlah Veteran

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
	tuve)	Period = Periode dalam 1 tahun anggaran
6.	Subsidi Katastropik	$SK_t = (U_{t-1} \times (1+H.Inf)) \times CP \times (50\%)$ Keterangan: • UC = <i>Unit cost</i>/biaya per kasus • H.Inf = <i>Health Inflation</i>/ inflasi kesehatan (BPS) • CP = Proyeksi jumlah kasus • 50% = <i>Cost Sharing</i> bagian Pemerintah

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
1.	Belanja Barang	<u>$BB_t = (\% \text{ Rata Real } BB_5 \times BB_{t-1}) \times (1 + \text{Inflasi}_t) \times (1+PO)$</u> Keterangan: • BB_t = Belanja Barang pada tahun berjalan (tahun t) • % Rata Real BB_5 = % Rata-rata realisasi belanja barang selama 5 tahun sebelum tahun yg direncanakan. • Perhitungan = % rata-rata realisasi BB_5 tahun sebelum tahun yg direncanakan dikalikan angka BB_{t-1} • BB_{t-1} = belanja barang 1 tahun sebelum tahun yang direncanakan • Inflasi_t = Asumsi inflasi tahun yang direncanakan

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
		PO = Pertumbuhan organisasi pemerintahan sebesar 3 %
	Belanja Modal	<u>$BM_t = \{ [(B_5 \times PDB \text{ growth}) + 1] \times \text{Perk Real } t-1 \}$</u> Keterangan: - BM t = belanja modal tahun yang direncanakan. - Perk. Real t-1 = merupakan presentase penyerapan rata-rata 4 tahun dikali dengan pagu thn sebelumnya. - PDB growth = $(PDB_t / PDB_{t-1}) - 1$. - PDB t = PDB nominal tahun yang direncanakan. - PDB t-1 = PDB nominal 1 tahun sebelumnya.

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
		• B5 = Rata-rata <i>bouyancy</i> selama 5 tahun terakhir.
	Bunga Utang SBN Domestik	Bunga Utang SBN Domestik = $(a + b + c + d + \dots + j)$ Keterangan: a. Belanja Pembayaran Bunga Obligasi Negara – Rupiah b. Belanja Pembayaran Imbalan SBSN - Jangka Panjang c. Belanja Pembayaran Bunga SPN – Rupiah d. Belanja Pembayaran Biaya/Kewajiban Lainnya Bunga ON e. Belanja Pembayaran Biaya/Kewajiban Lainnya SBSN - Jgk Pjg f. Belanja Pembayaran Discount Surat Perbendaharaan Negara DN

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
		g. Belanja Pembayaran Discount Obligasi Negara Dalam Negeri h. Belanja Pembayaran Discount SBSN - Jangka Panjang Dalam Negeri i. Belanja Pembayaran Discount SPN-Syariah j. Belanja Pembayaran Loss on Bond Redemption atas Buy Back ON
	SBN Valas	$SBN\ Valas = (a+b+c+d+e+f)$ Keterangan: a. Belanja Bunga Obligasi Negara – Valas b. Belanja Pembayaran Imbalan SBSN - Jangka Panjang – Valas c. Belanja Biaya/Kewajiban Lainnya - Bunga Obligasi Negara d. Belanja Pembayaran Biaya/Kewajiban Lainnya SBSN -

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
		Jgk Pjg – Valas e. Belanja Pembayaran Discount Obligasi Negara Luar Negeri f. Belanja Pembayaran Loss on Bond Redemption atas Buy Back ON Valas
	Subsidi BBM dan LPG 3 kg	Subsidi BBM dan LPG 3 Kg = $(a + b + c + d + e + f)$ Keterangan a. $[\text{harga patokan BBM} - (\text{harga jual eceran BBM} - \text{pajak})] \times \text{Volume BBM}$ • Harga patokan BBM adalah harga yang dihitung berdasarkan MOPS (<i>Mid Oil Platt's Singapore</i>) ditambah α (<i>alpha</i>) BBM (biaya distribusi dan margin).

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
		• Harga jual eceran BBM merupakan harga jual eceran per liter BBM dalam negeri. • Pajak yang dimaksud terdiri dari Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), kecuali minyak tanah tidak dikenakan PBBKB. • Perkiraan MOPS sendiri dihitung dengan formula: perkiraan ICP ditambah Δ (delta) MOPS dimana Δ MOPS adalah rata-rata selisih realisasi ICP dikurangi dengan realisasi MOPS. <i>Sejak APBN-P 2011, Pajak DTP untuk subsidi BBM dimasukkan dalam pos Subsidi BBM, dengan</i>

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
		<i>formula : Subsidi BBM x 10%</i> b. Subsidi LPG TA berjalan c. Subsidi LGV d. PPN BBM Bersubsidi (10% X (a+b)) e. Kurang Bayar tahun sebelumnya (hasil audit BPK) f. Perkiraan kurang bayar
	Subsidi Listrik	Subsidi Listrik = (a + b + c) a. Subsidi TA Berjalan $S = - (HJTL - BPP (1+m)) * V$ Keterangan : - S : subsidi listrik - HJTL : harga jual tenaga listrik rata-rata (Rp/kWh) dari masing-masing gol tarif - BPP : biaya pokok penyediaan (Rp/kWh) pada tegangan di

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
		masing-masing gol tarif - TDL : Tarif dasar listrik - m: marjin - V : volume penjualan tenaga listrik (kWh) untuk setiap gol tarif b. Kekurangan pembayaran TA sebelumnya (given setelah di audit BPK) c. carry over ke TA sebelumnya (Given) Subsidi listrik merupakan subsidi yang diberikan dalam rangka menjaga stabilitas harga jual listrik agar yang terjangkau oleh daya beli masyarakat luas, mengingat listrik adalah sumber energi vital yang sangat dibutuhkan oleh hampir semua sektor ekonomi. Subsidi listrik diberikan kepada

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
		pelanggan dengan golongan tarif yang harga jual tenaga listrik rata-ratanya lebih rendah dari BPP tenaga listrik pada tegangan di golongan tarif tersebut.
	Subsidi Pangan atau subsidi Raskin	(jumlah RT penerima raskin)x (durasi operasi raskin) x (kuantum beras RTS per bulan) x (harga pembelian beras Bulog oleh pemerintah-harga jual raskin)
	Subsidi Pupuk	$\sum$ jenis pupuk ((harga pokok produksi-harga eceran tertinggi) x volume)
	Subsidi Benih	(HPP-Harga jual) x Volume
	Bantuan Sosial	Bantuan Sosial = { (Bantuan Sosial K/L + Anggaran PBI JKN) + Dana Cadangan Bencana Alam }

NO	KOMPONEN APBN	FORMULA
	Subsidi Pajak	Berdasarkan kebijakan Pemerintah

DAFTAR PUSTAKA

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945
amandemen ke empat

Republik Indonesia.1969. Undang-undang Nomor 11 Tahun
1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda
Pegawai.

Republik Indonesia.1974. Undang-undang Nomor 8 Tahun
1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

Republik Indonesia. 1985. Undang-undang Nomor 13
Tahun 1985 Tentang Bea Meterai

Republik Indonesia. 1997. Undang-undang nomor 20 tahun
1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

Republik Indonesia. 2001. Undang-Undang Nomor 21
tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi
Papua

Republik Indonesia. 2003. Undang-Undang Nomor 17
Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Republik Indonesia.2009. Undang-undang Nomor 27 Tahun
2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan
Perwakilan Rakyat

Republik Indonesia. 2003. Undang-Undang No.19 Tahun
2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Republik Indonesia. 2003. Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional membagi dokumen perencanaan pembangunan nasional

Republik Indonesia. 2004. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan

Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

Republik Indonesia. 2006. Undang-undang nomor 17 tahun 2006 perubahan atas Undang Undang nomor 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan

Republik Indonesia. 2004. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia. 2008. Undang-undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang

Republik Indonesia. 2007. Undang - undang nomor 39 tahun 2007 Perubahan atas Undang Undang nomor 11 tahun 1995 tentang cukai

Republik Indonesia.2008. Undang-undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan keempat atas undang-undang nomor 7 tahun 1983 tentang pajak penghasilan

Republik Indonesia. 2009. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Republik Indonesia. 2009. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan

Republik Indonesia. 2009. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 42 tahun 2009 Tentang Perubahan ketiga atas undang-undang nomor 8 tahun 1983 Tentang pajak pertambahan nilai barang dan jasa Dan pajak Penjualan Atas Barang Mewah

Republik Indonesia. 2011. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

Republik Indonesia. 2011. Undang-undang Nomor 22 tahun 2011 tentang APBN tahun anggaran 2012

Mahkamah Konstitusi. 2008. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 013/PUU-VI/2008

Mahkamah Konstitusi. 2008. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/PUU-XI/2013

DPR RI. 2009. Peraturan DPR RI nomor 1/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib DPR RI.

Republik Indonesia. 1997. Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran PNBP

Republik Indonesia. 2003. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2003 tentang Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Departemen Keuangan

Republik Indonesia. 2004. Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi PNBP

Republik Indonesia. 2004. Peraturan Pemerintah nomor 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah

Republik Indonesia. 2005. Peraturan Presiden No 7 tahun 2005 tentang RPJM Nasional 2004-2009

Republik Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

Republik Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan Republik Indonesia. 2006.

Peraturan Pemerintah 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri.

Republik Indonesia. 2006. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2006 Tentang Pengelolaan barang milik negara/daerah

Republik Indonesia. 2008. Peraturan Presiden No.54 Tahun 2008 Tata cara pengadaan dan penerusan Pinjaman dalam negeri oleh pemerintah

Republik Indonesia. 2009. Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2009 tentang Tata Cara Penentuan Jumlah, Pembayaran, dan Penyetoran PNBPN yang Terutang

Republik Indonesia. 2010. Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2010 tentang Pengajuan dan Penyelesaian Keberatan atas Penetapan PNBPN yang Terutang

Republik Indonesia. 2010. Peraturan Pemerintah nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga sebagai pengganti PP nomor 21 tahun 2004

Republik Indonesia. 2011. Peraturan Pemerintah No 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52 Tahun 2006 tentang tata cara pemberian hibah kepada Daerah
Peraturan Menteri Keuangan No. 184/PMK.01/2010 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Keuangan

Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 238/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Endowment Fund dan Dana Cadangan Pendidikan

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 151 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penarikan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri

Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan

Pembangunan nasional Nomor 5 Tahun 2006 tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan serta Penilaian Kegiatan yang Dibiayai dari Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri

Republik Indonesia. Nota Keuangan dan Anggaran Belanja Negara (beberapa tahun)

Badan Analisa Fiskal. Bunga Rampai Kebijakan Fiskal. Jakarta: Departemen Keuangan RI, 2002

Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran, Buku Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN Edisi II, Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran: 2014

Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran Buku Pokok-Pokok Siklus APBN di Indonesia, Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran: 2014

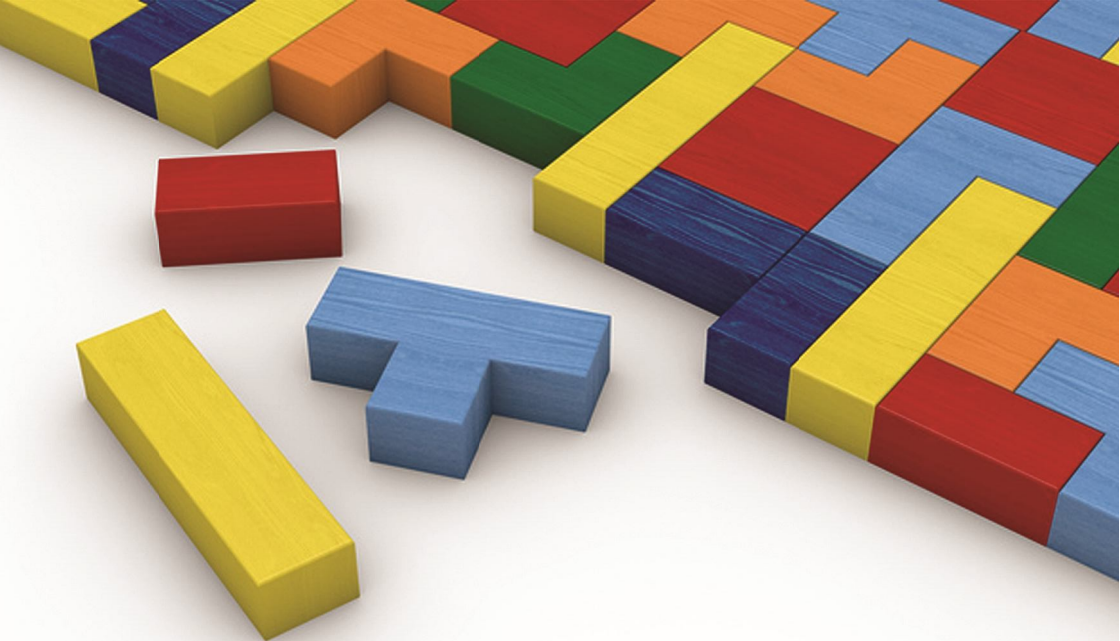
Depdikbud.. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta : Balai Pustaka, 1996

Pemerintah Hindia-Belanda. *Indische Comptabiliteit Wet (ICW)* tahun 1867

International Monetary Fund, *Government Finance Statistic manual* 2001. New York: IMF, 2001

Peter S. Heller. *Understanding Fiscal Space*, New York: IMF, 2005

Allen Schick. *OECD Journal On Budgeting-Volume 2009/2 :
Budgeting For Fiscal Space*. OECD: 2009



Kondisi tubuh manusia secara kasat mata dapat dilihat dari postur tubuhnya. Sama halnya dengan manusia, melalui Postur APBN, secara kasat mata kita juga bisa melihat berbagai hal yang berhubungan dengan kondisi keuangan negara. Deretan angka-angka yang terdapat pada postur APBN mengandung intisari yang dapat menjelaskan kondisi perekonomian dan kebijakan apa yang ditempuh pemerintah.

Postur APBN 2015 sudah mencapai lebih dari Rp2.000 triliun. Anggaran sebesar itu tentunya juga didukung oleh partisipasi publik. Oleh karenanya, publik sudah selayaknya mendapat pengetahuan bagaimana seluk beluk postur APBN dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya.

Buku ini ditujukan sebagai upaya berbagi pengetahuan kepada masyarakat mengenai apa itu postur APBN, bagaimana masing-masing komponen di dalam postur APBN disusun, serta bagaimana antarkomponen saling terkait dan implikasinya terhadap ruang fiskal. Keberadaan buku ini diharapkan dapat menjadi media bagi publik untuk lebih memahami APBN.



KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA
DIREKTORAT JENDERAL ANGGARAN
DIREKTORAT PENYUSUNAN APBN
Gedung Sutikno Slamet Lt. 18
Jalan Dr Wahidin No. 1
Jakarta Pusat 10710
Telp 021-3505663 Fax 3505659
Email: penyusunan.apbn@anggaran.depkeu.go.id

ISBN 978-602-17675-4-2



9 786021 767542