

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Dr. Purbayu Budi Santosa, M.S.
Etty Puji Lestari, S.E., M.Si.



PENDAHULUAN

Anggaran atau yang biasa kita kenal dengan sebutan *budget* merupakan suatu daftar pernyataan terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu. Ada kalanya *budget* dibuat pada waktu tertentu misalnya satu tahun. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan rencana anggaran yang dilakukan pemerintah di pusat, sedangkan rencana anggaran yang dibuat oleh daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau APBD.

Kebijakan anggaran yang berimbang dan dinamis mulai diperkenalkan pada masa pemerintahan orde baru. Kebijakan ini merupakan kebijakan yang unik karena memasukkan pinjaman luar negeri sebagai penerimaan negara. Tujuannya adalah mengatasi masalah hiperinflasi yang terjadi pada pertengahan tahun 1966. Hiperinflasi sendiri dipicu oleh kebijakan pemerintah yang mengatasi defisit APBN dengan cara mencetak uang. Kebijakan memasukkan pinjaman luar negeri tersebut masih dipakai sampai tahun 1999.

APBN merupakan bagian yang tak terpisahkan dari perekonomian secara agregat. Setiap perubahan yang terjadi pada variabel-variabel ekonomi makro akan berpengaruh pada besaran-besaran APBN. Sebaliknya, kebijakan-kebijakan APBN pada gilirannya juga akan mempengaruhi aktivitas perekonomian.

Modul ini secara khusus membicarakan masalah APBN yang seimbang dan dinamis. Pada pokok bahasan pertama kita akan membicarakan tentang APBN yang berimbang dan dinamis sedangkan pada kegiatan belajar kedua kita akan mengupas tentang perkembangan kebijakan anggaran yang seimbang dan dinamis.

Setelah mempelajari modul ini secara umum Anda diharapkan dapat menjelaskan tentang kebijakan APBN yang berimbang dan dinamis, sedangkan secara khusus Anda diharapkan dapat:

1. menerangkan pengertian APBN;
2. menjelaskan APBN berimbang dinamis;
3. menjelaskan mekanisme kerja APBN;
4. menjelaskan perkembangan APBN berimbang dinamis;
5. menjelaskan perubahan-perubahan yang terjadi pada APBN;
6. menjelaskan dampak APBN terhadap perekonomian.

KEGIATAN BELAJAR 1**APBN Berimbang dan Dinamis****A. PENGERTIAN APBN**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau yang sering disebut APBN merupakan suatu sistem akuntansi yang menggambarkan seluruh penerimaan yang diharapkan dan pengeluaran yang di perkirakan oleh pemerintah pusat selama satu tahun. APBN merupakan rencana anggaran yang dilakukan pemerintah di pusat, sedangkan rencana anggaran yang dibuat oleh daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau APBD. Dalam pencatatan APBN terdiri dari dua kolom. Pada kolom kiri dicatat seluruh penerimaan pemerintah yang sebagian besar diharapkan diperoleh dari berbagai jenis pungutan pajak yang dikumpulkan oleh pemerintah, sedangkan di kolom sebelah kanan dicatat seluruh pengeluaran yang diperkirakan untuk membiayai seluruh kegiatan pemerintah. Apabila jumlah sisi penerimaan melebihi sisi pengeluaran, APBN dikatakan memperoleh surplus sedang sebaliknya apabila sisi penerimaan lebih kecil dari sisi pengeluaran maka APBN dikatakan defisit.

Banyak usaha yang dilakukan pemerintah untuk menstabilkan perekonomian. Salah satu upaya pemerintah yang paling sering digunakan adalah mendorong iklim yang kondusif agar distribusi pendapatan dapat menjadi lebih baik yang dilakukan melalui anggaran pendapatan dan belanja negara. Upaya ini sering disebut kebijakan fiskal. Selain kebijakan fiskal, pemerintah juga membuat peraturan-peraturan dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta membuat kebijakan-kebijakan lain yang mendukung upaya menstabilkan perekonomian. Kebijakan fiskal merupakan kebijakan yang dilakukan pemerintah dengan jalan memanipulasi pengeluaran dan penerimaan pemerintah sebagaimana terlihat dalam anggaran pendapatan dan belanja negara. Pembahasan yang lebih mendalam tentang kebijakan fiskal dapat dilihat pada Modul 2.

Pada masa Orde Lama, APBN selalu berada dalam kondisi defisit. Untuk mengatasi permasalahan ini pemerintah kemudian menutup kekurangan pendapatan tersebut dengan cara mencetak uang baru sehingga menimbulkan inflasi. Sementara pada masa Orde Baru, defisit tersebut tetap ada namun kekurangannya ditutup dengan utang luar negeri yang merupakan pinjaman

pemerintah terhadap kreditor luar negeri. Pada masa pemerintahan tersebut, pengeluaran pemerintah yang akan dilakukan disesuaikan dengan penerimaan pemerintah yang diharapkan akan diperoleh (termasuk yang akan diperoleh dari utang luar negeri). Oleh karena itu, pada zaman Orde Baru sisi penerimaan APBN selalu sama dengan sisi pengeluarannya. Kondisi seperti itu disebut kondisi APBN yang seimbang. Pada kasus Indonesia sebenarnya kondisi ini tidak pernah terjadi karena keseimbangan dalam APBN ditutup dengan adanya utang luar negeri dan bukan dari kegiatan produktif masyarakatnya.

Pada perekonomian terbuka atau perekonomian tiga sektor, pendapatan nasional (Y) merupakan akumulasi dari konsumsi (C), investasi (I) dan pengeluaran pemerintah (G). Adanya tambahan G akan menyebabkan perputaran arus pendapatan menjadi lebih besar. Pengeluaran pemerintah dapat bersifat *exhaustive* yaitu merupakan pembelian barang-barang dan jasa-jasa dalam perekonomian yang dapat langsung dikonsumsi maupun dapat pula untuk menghasilkan barang lain lagi. Selain itu pengeluaran pemerintah dapat pula bersifat *transfer* saja yaitu berupa pemindahan uang kepada individu-individu untuk kepentingan sosial, kepada perusahaan-perusahaan sebagai subsidi atau mungkin pula kepada negara lain sebagai hadiah (*grants*). Jadi *exhaustive expenditure* mengalihkan faktor-faktor produksi dari sektor swasta ke sektor pemerintah. Sedangkan *transfer payments* hanya menggeser tenaga beli dari unit-unit ekonomi yang satu kepada unit-unit ekonomi yang lain dan membiarkan yang terakhir ini menentukan penggunaan dari uang tersebut. *Exhaustive expenditures* dapat merupakan pembelian barang-barang yang dihasilkan oleh swasta misalnya bahan makanan, bangunan, mesin dan sebagainya dan dapat pula pembelian itu dilakukan terhadap barang-barang yang dihasilkan oleh pemerintah sendiri seperti jasa-jasa guru, militer dan pegawai negeri.

B. APBN BERIMBANG DAN DINAMIS

APBN berimbang dan dinamis diperkenalkan oleh Kabinet Ampera (Kabinet Orba) yang pertama di bawah pimpinan Presiden Soekarno dan Panglima Keamanan Nasional Jenderal Soeharto, sebagai pemegang pimpinan pemerintahan harian. APBN berimbang dan dinamis menggantikan anggaran moneter. Pada waktu itu APBN disatukan dengan anggaran kredit

dan anggaran devisa¹. APBN berimbang dan dinamis dibuat dengan tujuan untuk menertibkan keuangan negara serta mencari dana untuk membiayai pembangunan. Gangguan utama perekonomian Indonesia pada pertengahan 1966 adalah adanya hiperinflasi yang mencapai 650 persen. Penyebabnya adalah defisit APBN yang sangat besar dibiayai dengan cara pencetakan uang. Dengan demikian APBN berimbang mempunyai tugas menghilangkan defisit anggaran.

Kebutuhan APBN terus meningkat sejalan dengan meningkatnya kegiatan pembangunan sehingga dana yang diperlukan juga meningkat. Namun, pemerintah tidak diperbolehkan lagi untuk membiayai pembangunannya dengan jalan mencetak uang. Alternatifnya mereka harus aktif mencari dari sumber dana di luar antara lain hibah dan pinjaman luar negeri.

APBN berimbang dan dinamis, di satu sisi dibuat untuk menertibkan defisit, namun di sisi lain dapat menimbulkan defisit. Defisit anggaran dalam pengertian ekonomi adalah selisih antara seluruh penerimaan di luar pinjaman dengan total pengeluaran. Dalam anggaran pemerintah Indonesia, defisit anggaran tersebut terlihat sebagai selisih antara dana pembangunan dengan pengeluaran pembangunan. Dana pembangunan sendiri adalah penjumlahan antara tabungan pemerintah yang merupakan selisih antara penerimaan dalam negeri dikurangi dengan pengeluaran rutin dan penerimaan pembangunan. Dari konsep tersebut jelaslah bahwa defisit anggaran di Indonesia dibiayai dengan penerimaan pembangunan.

Defisit ini tidak dibiayai secara *inflatoir* atau melalui pencetakan uang, tetapi melalui pinjaman/utang luar negeri, yang diberlakukan secara *intra-budgeter*. APBN berimbang dan dinamis definisinya tidak sesuai dengan *public finance* mengenai *balanced budget*. *Balance budget* dalam konsep ini adalah anggaran yang tidak selamanya harus tanpa defisit dengan menjadikan utang luar negeri sebagai penerimaan negara untuk membiayai defisit pembangunan dan dimasukkan sebagai mata anggaran *intra-budgeter*. Akibat dimasukkannya utang luar negeri dalam anggaran *intra-budgeter* menyebabkan pengawasan harus dilakukan dengan ketat oleh DPR. APBN berimbang dan dinamis bukanlah sekedar suatu kebijakan dalam penyusunan APBN, melainkan merupakan suatu sistem APBN yang tertib dan tertuju

¹ APBN waktu itu lebih dikenal dengan sebutan APBN Sosialisme ala Indonesia dari Orde Demokrasi Terpimpinnya Bung karno. Untuk literature lebih jelasnya lihat Seda (2004).

pada sasaran, yakni pembangunan ekonomi bagi kesejahteraan rakyat dengan suatu sistem pengolahan secara terpusat (*single management*). Tabel 1.1. menggambarkan anggaran berimbang dan dinamis yang dibuat pertama kali. Kedua sisi APBN itu adalah penerimaan dan pengeluaran.

Tabel 1.1.
Anggaran Berimbang dan Dinamis

Penerimaan Negara	Pengeluaran Negara
Pendapatan dan pajak	Belanja rutin
Pendapatan nonpajak	Belanja transfer (belanja untuk subsidi dan transaksi sosial lain)
Penerimaan pembangunan (pendapatan dan bantuan dari luar negeri)	Belanja pembangunan

Dasar hukum dalam menyusun APBN pada masa orde baru adalah Undang-Undang Perbendaharaan Negara (*Indische Comptabiliteits Wet*) atau Undang-undang Komptabilitas Hindia Belanda dari tahun 1926. Menurut UU/ICW ini, struktur dari APBN dari sisi penerimaan terdiri dari penerimaan dalam negeri (perpajakan) dan dari sisi pengeluaran terdiri dari belanja rutin dan belanja modal. Dengan demikian APBN berimbang ala ICW adalah pendapatan pajak = belanja rutin + belanja modal. Ideologi yang melatarbelakangi susunan APBN ala ICW ini adalah ideologi liberal, yang meminimalkan kegiatan peran pemerintah/negara dalam ekonomi dan masyarakat (Seda, 2004).

APBN berimbang dan dinamis yang ditetapkan mengubah seluruh struktur APBN bekas ICW. APBN berimbang dan dinamis juga mengubah pelaksanaan dari ketentuan kas yang diatur dalam Undang-Undang ICW. Ketentuan tersebut mensyaratkan bahwa semua pendapatan negara harus masuk kas negara pada hari yang sama. Pada akhir tahun anggaran, sisa anggaran di kas menjadi hangus. APBN berimbang dan dinamis juga mengubah jadwal tahun anggaran. Sesuai dengan ICW dan kebiasaan sampai saat itu, tahun anggaran adalah tahun takwim (Januari sampai Desember tahun yang sama). Dengan demikian tahun anggaran dimulai dengan beban utang pemerintah pada Bank Indonesia (BI). Hal ini pun menyebabkan tahun Anggaran 1967 yang diproksi sebagai Tahun Anggaran berimbang dan

dinamis yang pertama gagal karena pada akhir tahun Anggaran yang secara fiskal berimbang, namun dibelit utang pada BI. Kondisi inilah yang menjadi salah satu penyebab mengapa sejak tahun Anggaran 1989 mengubah Tahun Anggaran dimulai pada bulan April sampai dengan Maret tahun depannya sehingga utang beli beras pada BI sudah termasuk dalam APBN tahun tersebut.

Sejak tahun pertama pelaksanaan Repelita-I, APBN Indonesia sudah mengikuti konsep anggaran berimbang yang dinamis dan fungsional, seperti terlihat pada Tabel 1.1. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang disusun oleh pemerintah dan disetujui oleh DPR merupakan salah satu instrumen perencanaan tahunan yang dijabarkan dari perencanaan lima tahunan (Repelita). RAPBN memuat rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah selama satu tahun anggaran, dimulai tanggal 1 April hingga tanggal 31 Maret tahun berikutnya. Secara konseptual, struktur APBN sekarang mengikuti struktur anggaran pemerintah yang ada dalam *The Government Finance Statistics* (GFS) yang dikembangkan oleh IMF (*International Monetary Fund*) dan dalam *The System of National Account* (SNA) yang dikembangkan PBB. Struktur APBN dapat disusun menurut suatu *T-account* dimana di sisi kiri merupakan penerimaan dan di sisi kanan pengeluaran.

Tabel 1.2.
Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Indonesia

PENERIMAAN	PENGELUARAN
A. Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Migas 2. Penerimaan Nonmigas	C. Pengeluaran Rutin 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Subsidi Daerah Otonom 4. Bunga dan Cicilan Utang 5. Lain-lain
B. Penerimaan Pembangunan 1. Bantuan Program 2. Bantuan Proyek	D. Pengeluaran Pembangunan 1. Pembiayaan Rupiah 2. Bantuan Proyek
Total = (A+B)	Total = (C+D)

dimana:

Tabungan Pemerintah = (A - C)

Dana Pembangunan = (Tabungan Pemerintah + B)

Surplus (+) atau Defisit (-) = (Dana Pembangunan - D)

Berimbang artinya jumlah keseluruhan pengeluaran harus sama dengan jumlah keseluruhan penerimaan (termasuk bantuan dan pinjaman luar negeri). Dinamis artinya dalam hal penerimaan lebih rendah dari perencanaan maka pemerintah mengurangi pengeluaran. Hal ini berarti bahwa pemerintah tidak melakukan peminjaman domestik dengan mengeluarkan obligasi. Sebaliknya jika penerimaan melebihi target maka pemerintah meningkatkan pengeluaran. Selain itu konsep dinamis juga diartikan adanya usaha peningkatan dalam penerimaan dan pengeluaran dari tahun ke tahun. Konsep fungsional dimaksudkan bahwa fungsi dari penerimaan pembangunan semata mata untuk membiayai pengeluaran pembangunan. Hal ini untuk menghindari penggunaan hutang luar negeri untuk pengeluaran rutin.

Pada prinsipnya APBN merupakan bentuk campur tangan pemerintah terhadap aktivitas perekonomian dalam rangka menyediakan barang dan jasa kepada masyarakat. Adapun fungsi pokok kebijakan anggaran Pemerintah adalah: (1) fungsi alokasi, (2) fungsi distribusi, dan (3) fungsi stabilisasi. Fungsi alokasi berkaitan dengan kebijakan anggaran Pemerintah dalam rangka memberikan stimulasi kepada perekonomian baik melalui instrumen penerimaan (insentif) maupun belanja (anggaran sektoral). Fungsi distribusi berkaitan dengan upaya Pemerintah untuk mengurangi kesenjangan pendapatan masyarakat (pemerataan). Sementara itu fungsi stabilisasi berkaitan dengan peran kebijakan anggaran Pemerintah dalam rangka mengurangi gejolak perekonomian (*counter-cyclical*) yang dilakukan baik melalui kebijakan belanja maupun penerimaan negara. Hal ini terkait erat dengan fungsi kebijakan fiskal sebagai instrumen pengelolaan ekonomi makro (*macroeconomic management*) dari sisi permintaan agregat (*aggregate demand*).

Walaupun realisasinya belum tentu sama namun rencana penerimaan (penerimaan dalam negeri ditambah dengan penerimaan pembangunan) selalu tepat sama dengan rencana belanja (belanja rutin dan belanja pembangunan). Oleh sebab itu, anggaran negara kita selalu dikatakan sebagai anggaran yang berimbang. Namun, definisi anggaran berimbang yang umum diterapkan di dunia berdasarkan GFS dan SNA, adalah keseimbangan antara penerimaan (tanpa pinjaman) dengan total pengeluaran. Bila selisih ini positif maka terjadi surplus anggaran, sebaliknya bila negatif terjadi defisit anggaran. Jadi pada dasarnya ada perbedaan definisi defisit dan surplus anggaran antara RAPBN kita dengan

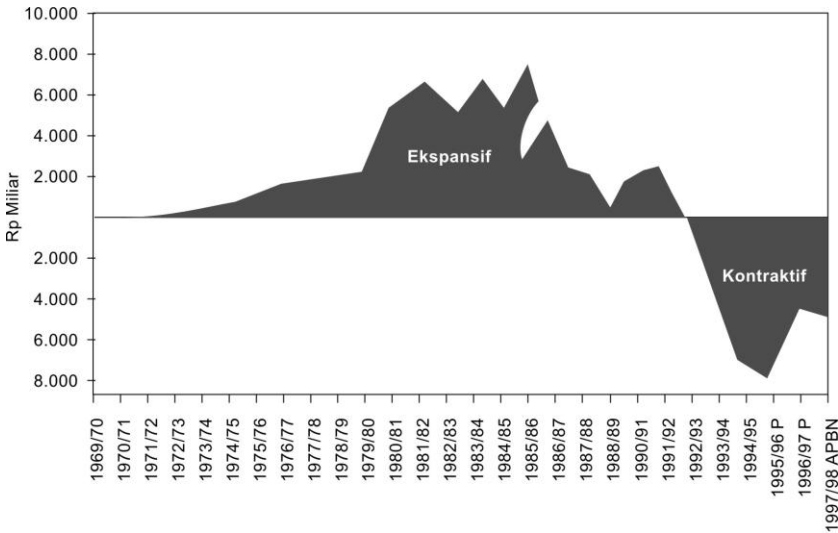
yang lazim digunakan oleh IMF. Dengan demikian, selisih antara rencana penerimaan pemerintah (dalam hal ini penerimaan dalam negeri) dengan seluruh rencana pengeluaran (rutin dan pembangunan) di Indonesia yang dibiayai dengan penerimaan pembangunan (yang terdiri dari hibah dan pinjaman luar negeri, merupakan suatu anggaran belanja yang defisit.

Prinsip anggaran berimbang berarti apabila sumber pendapatan terbatas, maka pengeluaran harus disesuaikan dengan sumber pembiayaan yang tersedia. Pada umumnya, pengeluaran rutin lebih sukar ditekan, kecuali dengan pencegahan kebocoran dan peningkatan efisiensi. Sedangkan pengeluaran pembangunan lebih mudah dijadwalkan kembali sesuai dengan arus dana yang tersedia. Sementara itu, *defisit spending* melalui pinjaman luar negeri hanya diperuntukkan untuk pengeluaran pembangunan. Dalam rangka pemikiran inilah tampaknya konsep anggaran berimbang yang dinamis dan fungsional dipakai untuk mencegah atau menghilangkan defisit anggaran.

Dalam perannya sebagai pendamping kebijakan moneter dalam mengendalikan stabilisasi ekonomi, maka berbagai pengamatan sering terfokus kepada fungsi stabilisasi dari anggaran negara. Anggaran yang bersifat kontraktif berpotensi untuk meningkatkan stabilisasi ekonomi, dan sebaliknya anggaran yang ekspansif akan berpotensi mendorong pemanasan ekonomi. Namun ukuran ekspansif atau kontraktif juga beraneka ragam. Perhitungan aritmatik dilakukan dengan melakukan penambahan dan pengeluaran dari unsur-unsur yang dianggap ekspansioner atau kontraksioner. Salah satu pandangan yang sederhana menganggap bahwa kontraksi atau ekspansi dapat diukur berdasarkan persamaan di bawah ini, yakni:

$\begin{aligned} & \text{Kontraksi (+) atau ekspansi (-)} \\ & = (\text{Pengeluaran rutin} - \text{Pembayaran utang LN} + \text{Pembiayaan Pembangunan}) \end{aligned}$

Gambar 1.1. menggambarkan APBN kita mulai tahun 1969/1970 sampai terjadinya krisis ekonomi tahun 1997/1998. Pada gambar tersebut terlihat bahwa anggaran pemerintah bersifat ekspansif mulai tahun 1969/1970 sampai 1993/1994. Selanjutnya anggaran pemerintah bersifat kontraktif sampai penetapan anggaran 1997/1998. Alasan perubahan tersebut adalah untuk mengantisipasi inflasi agar berada di bawah dua digit.



Gambar 1.1.
Pelaksanaan Anggaran Pemerintah 1969/1970-1997/1998

Sesuai dengan teori maka anggaran akan bersifat kontraktif apabila daya beli yang disedot dari masyarakat lebih besar dari kemampuan beli yang dipompakan kepada masyarakat. Oleh sebab itu, pandangan lainnya menyatakan bahwa untuk itu pengeluaran yang benar-benar ditarik dari masyarakat adalah pajak saja, dan yang dipompakan kepada masyarakat adalah seluruh pengeluaran di dalam negeri.

B. MEKANISME KERJA APBN

Struktur APBN terdiri dari anggaran penerimaan dan anggaran belanja. Pada sisi penerimaan dicatat penerimaan dari dalam negeri dan penerimaan dari luar negeri. Pada sisi pengeluaran terdiri dari belanja rutin dan belanja pembangunan. Kedua mata anggaran di kedua sisi APBN tersebut dikonfrontasikan satu sama lain. Penerimaan dalam negeri digunakan untuk membiayai belanja rutin, sedangkan penerimaan luar negeri digunakan untuk membiayai belanja pembangunan. Dengan demikian terjadilah *internal balance* dalam APBN berimbang dan dinamis itu. APBN tidak boleh menjadi sumber inflasi karena bersifat *internal balance*. Oleh karena itu, belanja rutin hanya disediakan sepanjang ada dana dari penerimaan dalam negeri,

sedangkan belanja pembangunan dapat dilakukan apabila terdapat penerimaan bantuan/pinjaman/utang luar negeri. *Internal balance* APBN berimbang dan dinamis akan memupuk *internal saving*. *Internal saving* ini merupakan selisih positif antara penerimaan dalam negeri dan belanja rutin.

Konsep *internal balance* dan *internal saving* dalam APBN berimbang dan dinamis didasari oleh persamaan pendapatan nasional yaitu:

$$Y = C + I \text{ dan } Y = C + S$$

dimana :

Y = pendapatan negara dari dalam negeri

Y' = pendapatan negara dari luar negeri

C = konsumsi atau pengeluaran rutin

I = investasi atau pengeluaran pembangunan

S = tabungan negara

Persamaan dalam perekonomian terbuka tersebut dapat kita bagi menjadi dua. Persamaan pertama adalah:

$$Y + Y' = C + I \text{ atau } Y + C = Y' + I$$

artinya pendapatan dalam negeri ditambah pinjaman luar negeri sama dengan belanja rutin ditambah belanja pembangunan.

Sementara itu persamaan kedua:

$$Y = C + S$$

$$Y - C = S$$

artinya pendapatan dalam negeri dikurangi belanja rutin sama dengan tabungan negara.

APBN berimbang dan dinamis telah menertibkan pengelolaan (*management*) dari APBN sejak dari persiapan, perencanaan, pembahasan di kabinet, penyampaian pada DPR dan pembicaraan di DPR, persetujuan bersama DPR menjadi UU dan penentuan pengaturan pelaksanaan APBN untuk departemen-departemen pemerintah, serta pengawasannya. Seluruh proses tersebut kembali berada di satu tangan, yaitu Menkeu. Menkeu bukanlah sekedar administrator, tetapi juga *manager* dari keuangan negara. Dengan demikian prinsip *single management* dari APBN ditegakkan.

Pengelolaan APBN secara *single management* berdampak pada cara penyusunan APBN dari sistem *wensbegroting* menjadi *performance budget*. Pengelolaan secara *single management* diperkenalkan secara drastis pada

tahun Anggaran 1967. Dalam sistem ini APBN harus seimbang setiap kuartal. Setiap departemen akan memperoleh anggaran untuk kuartal berikutnya, jika sudah melaporkan keuangannya selama kuartal sebelumnya. Sistem ini kemudian dilonggarkan menjadi enam bulan dan selanjutnya per tahun. Dengan demikian anggaran berimbang dan dinamis dapat dilanjutkan menjadi berimbang dalam tiga atau lima tahun. Selama itu boleh dilakukan defisit tergantung pada siklus kegiatan ekonomi.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan yang dimaksud dengan APBN
- 2) APBN yang berimbang dan dinamis diperlukan untuk menertibkan keuangan Negara. Apa yang dimaksud dengan anggaran berimbang dan dinamis?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) APBN merupakan suatu sistem akuntansi yang menggambarkan seluruh penerimaan yang diharapkan dan pengeluaran yang di perkirakan oleh pemerintah pusat selama satu tahun.
- 2) Berimbang artinya jumlah keseluruhan pengeluaran harus sama dengan jumlah keseluruhan penerimaan (termasuk bantuan dan pinjaman luar negeri). Dinamis artinya dalam hal penerimaan lebih rendah dari perencanaan maka pemerintah mengurangi pengeluaran. Hal ini berarti bahwa pemerintah tidak melakukan peminjaman domestik dengan mengeluarkan obligasi. Sebaliknya jika penerimaan melebihi target maka pemerintah meningkatkan pengeluaran. Selain itu konsep dinamis juga diartikan adanya usaha peningkatan dalam penerimaan dan pengeluaran dari tahun ke tahun.



APBN merupakan suatu sistem akuntansi yang menggambarkan seluruh penerimaan yang diharapkan dan pengeluaran yang di perkirakan oleh pemerintah pusat selama satu tahun. Dalam pencatatan APBN terdiri dari dua kolom yaitu penerimaan pengeluaran yang pemerintah. Apabila jumlah sisi penerimaan melebihi sisi pengeluaran, APBN dikatakan memperoleh surplus sedang sebaliknya apabila sisi penerimaan lebih kecil dari sisi pengeluaran maka APBN dikatakan defisit.

APBN berimbang dan dinamis, di satu sisi dibuat untuk menertibkan defisit, namun di sisi lain dapat menimbulkan defisit. Dalam anggaran pemerintah Indonesia, defisit anggaran tersebut terlihat sebagai selisih antara dana pembangunan dengan pengeluaran pembangunan. Dana pembangunan sendiri adalah penjumlahan antara tabungan pemerintah yang merupakan selisih antara penerimaan dalam negeri dikurangi dengan pengeluaran rutin dan penerimaan pembangunan.

Defisit ini tidak dibiayai secara *inflatoir* atau melalui pencetakan uang, tetapi melalui pinjaman/utang luar negeri, yang diberlakukan secara *intra-budgeter*. APBN berimbang dan dinamis definisinya tidak sesuai dengan *public finance* mengenai *balanced budget*. *Balance budget* dalam konsep ini adalah anggaran yang tidak selamanya harus tanpa defisit dengan menjadikan utang luar negeri sebagai penerimaan negara untuk membiayai defisit pembangunan dan dimasukkan sebagai mata anggaran *intra-budgeter*. Akibat dimasukkannya utang luar negeri dalam anggaran *intra-budgeter* menyebabkan pengawasan harus dilakukan dengan ketat oleh DPR.

Pengelolaan APBN secara *single management* berdampak pada cara penyusunan PBN dari sistem *wensbegroting* menjadi *performance budget*. Pengelolaan secara *single management* diperkenalkan secara drastis pada tahun Anggaran 1967. Dalam sistem ini APBN harus seimbang setiap kuartal. Setiap departemen akan memperoleh anggaran untuk kuartal berikutnya, jika sudah melaporkan keuangannya selama kuartal sebelumnya.

**TES FORMATIF 1** _____

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Suatu sistem akuntansi yang menggambarkan seluruh penerimaan yang diharapkan dan pengeluaran yang di perkirakan oleh pemerintah pusat selama satu tahun disebut

 - A. neraca pembayaran
 - B. neraca perdagangan
 - C. APBN
 - D. APBD

- 2) APBN Berimbang dan dinamis pertama kali diperkenalkan pada masa kabinet ...

 - A. AMPERA
 - B. gotong-royong
 - C. Indonesia bersatu
 - D. reformasi

- 3) Dasar hukum dalam menyusun APBN pada masa orde baru adalah

 - A. SNA
 - B. *Indische Comptabiliteits Wet*
 - C. *The Government Finance Statistics*
 - D. *T-Account*

- 4) Jika penerimaan lebih rendah dari perencanaan maka pemerintah mengurangi pengeluaran, konsep ini dikenal dengan istilah

 - A. berimbang
 - B. dinamis
 - C. fungsional
 - D. efisien

- 5) Selisih positif antara penerimaan dalam negeri dan belanja rutin dikenal dengan nama ..

 - A. *internal saving*
 - B. *internal balance*
 - C. penerimaan pembangunan
 - D. penerimaan rutin

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Perkembangan APBN Berimbang dan Dinamis

A. PERKEMBANGAN APBN BERIMBANG DAN DINAMIS

Sejak awal berlakunya APBN selalu mengalami perubahan disesuaikan dengan perkembangan perekonomian. Fungsi pembangunan yang dibebankan kepada negara dalam upaya menstabilkan inflasi mulai diberlakukan sebelum Pelita I. Dalam perjalanannya APBN berimbang dan dinamis mengalami beberapa perubahan. Pada kegiatan belajar dua ini kita akan membahas mengenai perkembangan APBN berimbang dan dinamis dari sejak orde lama sampai sekarang.²

1. APBN Tahun 1966

a. Sesuai Peraturan Pemerintah Pengganti UU 1965 (dalam juta rupiah)

	Anggaran Induk	Anggaran Tambahan	Jumlah
Pendapatan negara	7.232	318	7.550
Pengeluaran negara	6.630	16.770	23.400
Surplus/(Defisit)	502	(15.800)	

b. Sesuai RUU Perubahan oleh Kabinet Ampera (dalam juta rupiah)

	Anggaran Induk	Anggaran Tambahan	Jumlah
Pendapatan negara	13.142	–	13.142
Pengeluaran negara	23.400	6.467	29.867
Surplus/(Defisit)	(10.258)	(16.725)	

² Data-data perkembangan APBN pada masa orde lama dan orde baru dikutip dalam tulisan Seda (2004), Suparmoko (2001) dan Nota keuangan dan RAPBN 1996/1997, sedangkan perkembangan APBN masa reformasi dikutip dari Nota Keuangan APBN Depkeu 2008.

Kebijakan *single management* keuangan yang diterapkan ternyata cukup efektif. Hal ini terbukti dengan adanya peningkatan pendapatan negara dari 7,232 juta rupiah menjadi 13,142 juta. Sementara itu pengeluaran negara juga bertambah dari 6,630 juta menjadi 23.237.

- 2. APBN Tahun 1967.** APBN ini merupakan APBN pertama yang disusun secara berimbang dan dinamis. Berikut ini akan dikemukakan dua APBN yaitu rencana APBN dan APBN yang sudah direalisasikan.

Rencana APBN 1967 (dalam juta rupiah)

	Anggaran Induk	Anggaran Tambahan	Jumlah
Pendapatan negara	81.300	2.850	84.150
Pengeluaran negara	81.300	7.980	89.280
Surplus/(Defisit)			5.150

Realisasi anggaran APBN 1967 (dalam juta rupiah)

	Anggaran Induk	Realisasi
Pendapatan negara	84.900	84,150
Pengeluaran negara	87,555	89,280
Surplus/(Defisit)	(2,855)	5.130

- 3. APBN Tahun 1968.** APBN yang disusun secara berimbang dan dinamis pada tahun kedua adalah sebagai berikut.

Rencana APBN 1968 (dalam juta rupiah)

	Anggaran Induk	Anggaran Tambahan	Jumlah
Pendapatan negara	138.686	55.336	194.022
Pengeluaran negara	138.686	55.336	194.022
Surplus/(Defisit)			

Anggaran realisasinya adalah sebagai berikut.

	Anggaran Induk	Realisasi
Pendapatan negara	185,283	194,022
Pengeluaran negara	185,283	194,022
Surplus/(Defisit)		

4. Proses Penertiban Defisit

Pada tahun 1965 terjadi defisit Rp 1.603 atau 173 persen dari pendapatan negara dan 63,5 persen dari seluruh pengeluaran negara. Pada tahun 1966 terjadi defisit Rp 16,725 atau 127 persen dari pendapatan negara dan 56 persen dari pengeluaran negara. Pada tahun 1967 terjadi defisit Rp 2.655 atau 3,1 persen dari pendapatan negara atau 3 persen dari pengeluaran negara. Pada akhirnya tahun 1968 tidak ada defisit.

5. APBN Berimbang dan Dinamis 1969/1970

	Anggaran Induk	Realisasi
Pendapatan negara	334,458	334,458
Pengeluaran negara	334,367	334,367
Surplus/(Defisit)	91	

Ciri khas dari APBN 1969/1970 sebagai tahun pertama dari Repelita I adalah terciptanya tabungan nasional.

	Realisasi
Penerimaan dalam negeri	243,704
Belanja rutin	216,544
Tabungan negara	27,160

Tabungan negara yang berhasil dikumpulkan sebesar Rp 27.160 juta telah menutup kekurangan dari penerimaan pembangunan terhadap belanja pembangunan sebesar Rp 27,069 juta.

6. Perkembangan inflasi yang terjadi pada tahun 1966 sampai 1971 adalah sebagai berikut.

Tahun	Persen
1966 terhadap tahun 1965	639
1967 terhadap tahun 1966	113
1968 terhadap tahun 1967 (tertahan oleh krisis beras)	85
1969 terhadap tahun 1968	9,9
1970 terhadap tahun 1969 tahun dasar 1963	4,3
1970 terhadap tahun 1969 tahun dasar 1973	7,78
1971 terhadap tahun 1970	3,9
1971 terhadap tahun 1970 tahun dasar 1973	(0,81)

Dalam lima tahun pelaksanaan APBN berimbang dan dinamis maka tingkat inflasi bisa diikat dari tingkat kurang lebih 639 persen menjadi tingkat inflasi normal.

7. **APBN Berimbang dan Dinamis** selama Pelita I, Pelita II dan Pelita III (dalam triliun rupiah) dapat dilihat pada Tabel 1.3.

Tabel 1.3.
Pelaksanaan APBN Berimbang dan Dinamis
Dalam Repetita I, II, III, IV, V, dan VI (Tahun 1969/1970 - 1996/1997)¹⁾

	Repetita I		Repetita II		Repetita III		Repetita IV		Repetita V		Repetita VI ²⁾	
	Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi
Penerimaan rutin	1,63	2,57	11,41	14,70	34,27	55,27	57,57	125,47	99,40	221,25	200,51	216,18
Pengeluaran rutin	1,40	2,00	7,21	8,87	21,66	31,11	75,41	73,40	132,80	156,40	141,86	152,72
Tabungan pemerintah	0,22	0,56	4,19	5,83	12,61	24,26	49,49	25,99	47,11	64,86	58,65	63,46
Bantuan luar negeri	0,83	0,70	1,05	3,31	9,23	9,26	29,11	25,80	60,41	48,53	33,69	33,42
Bantuan program	0,39	0,42	(-)	0,15	(-)	0,19	(-)	(5,28)	(-)	(4,21)	(-)	(-)
Bantuan Proyek	0,44	0,28	(-)	3,16	(-)	9,07	(-)	(20,52)	(-)	(44,32)	(33,69)	(33,42)
Dana pembangunan	1,05	1,27	5,24	9,14	21,84	33,53	78,61	51,79	107,53	113,38	92,34	96,87
Pengeluaran pembangunan	1,05	1,23	5,24	9,12	21,84	33,52	78,61	51,79	107,53	112,05	92,34	95,01
a. rupiah	0,61	0,94	(-)	5,96	(-)	24,44	(-)	(31,49)	(-)	(67,73)	(-)	61,58
b. bantuan proyek	0,44	0,28	(-)	3,16	(-)	9,07	(-)	(19,80)	(-)	(44,32)	(-)	33,42

Catatan:

- 1) Realisasi pelaksanaan anggaran negara
- 2) Mencakup tahun 1994/1995 – 1996/1997
- 3) Sumber : Nota keuangan dan RAPBN tahun 1996/1997

8. **Investasi**, pertumbuhan GDP dan perkembangan inflasi selama Pelita I, Pelita II dan pelita III adalah sebagai berikut.

	Pelita I	Pelita II	Pelita III
Investasi			
pemerintah	222,2	3.165	9.071,6
swasta	9.143,0	9.859	24.950,0
Total	9.431,2	13.024,9	34,021,6
Rata-rata pertumbuhan GDP per tahun	7 %	7 %	7 %
Inflasi	Selama 9 dari 15 tahun inflasi <i>double digit</i> dengan titik terendah 11,79 persen pada tahun 1978/1979 dan tertinggi 37,35 persen tahun 1973/1974		

Penyebab inflasi adalah masuknya investasi (*capital inflow*) yang dilakukan oleh pihak swasta dan pemerintah selama pelaksanaan tiga pelita tersebut yaitu kurang lebih sebesar USD 56.477,6. Namun, *capital inflow* tersebut tidak menyebabkan terjadinya hiperinflasi karena adanya tabungan negara melalui APBN berimbang dinamis selama tiga Pelita tersebut sebesar USD 30.668,9 miliar atau lebih dari 30 triliun.

B. PERUBAHAN DARI *T-ACCOUNT* KE *I-ACCOUNT*

Sebelum tahun 2001, prinsip Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah anggaran berimbang dinamis, di mana jumlah penerimaan negara selalu sama dengan pengeluaran negara, dan jumlahnya diupayakan meningkat dari tahun ke tahun. Sejak tahun 2001 hingga sekarang, prinsip anggaran yang digunakan adalah anggaran surplus/defisit. Sejalan dengan itu, format dan struktur APBN berubah dari *T-Account* ke *I-Account* (Abimanyu, 2004). Format dan struktur *I-Account* yang berlaku saat ini terdiri atas tiga kelompok yaitu *pertama*, pendapatan negara dan hibah, *kedua*, belanja negara, dan *ketiga* pembiayaan.

Kelompok *pertama* adalah pendapatan negara dan hibah. Kelompok ini menampung seluruh pendapatan negara yang bersumber dari penerimaan dari pajak, penerimaan negara bukan pajak (PNBP), dan hibah.

Kelompok *kedua* yaitu belanja negara yang menampung seluruh pengeluaran negara, yang terdiri dari belanja pemerintah pusat, yang meliputi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, dan belanja untuk daerah, yang meliputi dana perimbangan dan dana otonomi khusus dan penyeimbang/penyesuaian. Selisih antara pendapatan negara dan hibah dengan belanja negara akan berupa surplus/defisit anggaran. Untuk menutup defisit anggaran, diperlukan pembiayaan yang bersumber dari luar pendapatan negara dan hibah, yang antara lain bersumber dari pembiayaan dalam negeri dan pembiayaan luar negeri.

Pada sistem *dual budgeting*, pengeluaran rutin dimaksudkan sebagai pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang dialokasikan untuk membiayai kegiatan rutin pemerintahan. Sementara itu, pengeluaran pembangunan merupakan pengeluaran negara yang dialokasikan untuk membiayai proyek-proyek pembangunan yang dibebankan pada anggaran belanja pemerintah pusat dalam rangka pelaksanaan sasaran pembangunan nasional, baik berupa sasaran fisik maupun nonfisik. Pengeluaran pembangunan terdiri dari (1) pengeluaran pembangunan dalam bentuk pembiayaan rupiah, yang pendanaannya bersumber dari dalam negeri dan dari luar negeri dalam bentuk pinjaman program, dan (2) pengeluaran pembangunan dalam bentuk pembiayaan proyek, yang pendanaannya bersumber dari luar negeri dalam bentuk pinjaman proyek.

Seperti yang tercantum dalam Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003, sistem penganggaran mengacu pada praktik-praktik yang berlaku secara internasional. Menurut *Government Financial Statistics* (GFS) Manual 2001, sistem penganggaran belanja negara secara implisit menggunakan sistem *unified budget*, di mana tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pembangunan sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya. Dalam hal ini, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi dikelompokkan ke dalam (1) kompensasi untuk pegawai; (2) penggunaan barang dan jasa; (3) kompensasi dari modal tetap berkaitan dengan biaya produksi yang dilaksanakan sendiri oleh unit organisasi pemerintah; (4) bunga utang; (5) subsidi. Kemudian, (6) hibah; (7) tunjangan sosial (*social benefits*); dan (8) pengeluaran-pengeluaran lain dalam rangka

transfer dalam bentuk uang atau barang, dan pembelian barang dan jasa dari pihak ketiga untuk dikirim kepada unit lainnya.

Adanya perubahan format dan struktur belanja negara menyebabkan dilakukannya penyesuaian-penyesuaian, namun tetap mengacu GFS Manual 2001 dan UU No. 17 Tahun 2003. Beberapa hal penting yang berkaitan dengan perubahan dan penyesuaian format dan struktur belanja negara yang baru, antara lain: *Pertama*, dalam format dan struktur *I-Account* yang baru, belanja negara tetap dipisahkan antara belanja pemerintah pusat dan belanja untuk daerah karena pos belanja untuk daerah yang berlaku selama ini tidak dapat diklasifikasikan ke dalam salah satu pos belanja negara sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003. *Kedua*, semua pengeluaran negara yang sifatnya bantuan/subsidi dalam format dan struktur baru diklasifikasikan sebagai subsidi. *Ketiga*, semua pengeluaran negara yang selama ini "mengandung" nama lain-lain yang tersebar di hampir semua pos belanja negara, dalam format dan struktur baru diklasifikasikan sebagai belanja lain-lain. Contoh APBN yang sudah menggunakan format *I-Account* dapat dilihat pada Tabel 1.4.

Tabel 1.4.
Ringkasan APBN 2007, RAPBN-P 2007 dan RAPBN 2008
(dalam triliun rupiah)

	2007			2008		
	APBN	% thd PDB	RAPBN-P	% thd PDB	RAPBN	% thd PDB
A. Pendapatan Negara dan Hibah	723,1	19,1	684,5	18,0	761,4	17,7
I. Penerimaan Dalam Negeri	720,4	19,1	681,8	17,9	759,3	17,6
1. Penerimaan Perpajakan	509,5	13,5	489,9	12,9	583,7	13,6
a. Pajak Dalam Negeri	494,6	13,1	472,8	12,4	568,3	13,2
i. Pajak Penghasilan	261,7	6,9	250,0	6,6	305,3	7,1
1. PPh Migas	41,2	1,1	37,5	1,0	41,0	1,0
2. PPh Non-Migas	220,5	5,8	212,5	5,6	264,3	6,1
ii. Pajak Pertambahan Nilai	161,0	4,3	152,1	4,0	186,6	4,3
iii. Pajak bumi dan bangunan	21,3	0,6	22,0	0,6	24,2	0,6
iv. BPHTB	5,4	0,1	4,0	0,1	4,9	0,1
v. Cukai	42,0	1,1	42,0	1,1	44,4	1,0
vi. Pajak lainnya	3,2	0,1	2,7	0,1	2,9	0,1
b. Pajak Perdagangan Int.nasional	14,9	0,4	17,1	0,5	15,4	0,4
i. Bea masuk	14,4	0,4	14,4	0,4	14,9	0,3
ii. Pajak Ekspor/Bea Keluar	0,5	0,0	2,7	0,1	0,5	0,0
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	210,9	5,6	191,9	5,0	175,6	4,1
a. Penerimaan SDA	146,3	3,9	122,2	2,9	119,8	2,8
i. Migas	139,9	3,7	105,4	0,2	112,3	2,6
ii. Non-Migas	6,4	0,2	6,7	0,6	7,4	0,2
b. Bagian Pemr. Atas Laba BUMN	19,1	0,5	21,6	0,4	20,4	0,5
c. Surplus Bank Indonesia	0,0	0,0	13,7	1,2	0,0	0,0
d. PNPB Lainnya	45,6	1,2	44,5	0,1	35,5	0,8
II. Hibah	2,7	0,1	2,7		2,1	0,0
B. Belanja Negara	763,6	20,2	745,4	19,6	836,4	19,4
I. Belanja Pemerintah Pusat	504,8	13,4	493,9	13,0	564,6	13,1
1. Belanja Pegawai	101,2	2,7	99,9	2,6	129,5	3,0
2. Belanja Barang	72,2	1,9	62,5	1,6	52,4	1,2
3. Belanja Modal	73,1	1,9	68,3	1,8	101,5	2,4
4. Pembayaran Bunga Utang	85,1	2,3	86,3	2,3	91,5	2,1
5. Subsidi	102,9	2,7	105,2	2,8	92,6	2,2
6. Belanja Hibah	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Bantuan Sosial	51,4	1,4	47,5	1,2	67,4	1,6
8. Belanja Lainnya	18,8	0,5	24,2	0,6	29,6	0,7
II. Belanja ke Daerah	258,8	6,8	252,5	6,6	271,8	6,3
1. Dana Perimbangan	250,3	6,6	244,1	6,4	262,3	6,1
a. Dana Bagi Hasil	68,5	1,8	62,2	1,6	64,5	1,5
b. Dana Alokasi Umum	164,8	4,4	164,8	4,3	176,6	4,1
c. Dana Alokasi Khusus	17,1	0,5	17,1	0,4	21,2	0,5
2. Dana Otonomi Khusus & Peny.	8,5	0,2	8,5	0,2	9,5	0,2
C. Keseimbangan Primer	44,6	1,2	24,3	0,6	16,5	0,4
D. Surplus/Defisit Anggaran (A-B)	-40,5	-1,1	-62,0	-1,6	-75,0	-1,7

	2007			2008		
	APBN	% thd PDB	RAPBN-P	% thd PDB	RAPBN	% thd PDB
E. Pembiayaan (I + II)	40,5	1,1	62,0	1,6	75,0	1,7
I. Pembiayaan Dalam Negeri	55,1	1,5	74,6	2,0	91,7	2,1
1. Perbankan dalam negeri	13,0	0,3	10,6	0,3	0,3	0,0
2. Non-perbankan dalam negeri	42,1	1,1	64,0	1,7	91,4	2,1
a. Privatisasi (neto)	2,0	0,1	2,0	0,1	1,5	0,0
b. Penj. Aset pro. Restru. Perb.	1,5	0,0	1,7	0,0	0,3	0,0
c. Surat Berharga Negara (net)	40,6	1,1	62,3	1,6	91,6	2,1
d. Dukungan Infrastruktur	-2,0	-0,1	-2,0	-0,1	-2,0	0,0
II. Pembiayaan Luar Negeri (neto)	-14,6	-0,4	-12,6	-0,3	-16,7	-0,4
1. Penarikan Pinjaman LN (bruto)	40,3	1,1	42,4	1,1	43,0	1,0
2. Peby. Cicilan Pokok Utang LN	-54,8	-1,6	-55,1	-1,4	-59,7	-1,4

1) Perubahan satu angka di belakang koma terhadap angka penjumlahan adalah karena pembulatan.

Sumber: Departemen Keuangan.

Adanya berbagai perubahan dan penyesuaian tersebut, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja) terdiri dari (1) belanja pegawai, (2) belanja barang, (3) belanja modal, (4) pembayaran bunga utang, (5) subsidi, (6) hibah, (7) bantuan sosial, dan (8) belanja lain-lain. Adapun belanja untuk daerah, sebagaimana yang berlaku selama ini, terdiri dari (1) dana perimbangan dan (2) dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dengan adanya perubahan format dan struktur belanja negara menurut jenis belanja, secara otomatis tidak ada lagi pemisahan antara belanja rutin dan belanja pembangunan (*unified budget*).

C. DAMPAK APBN TERHADAP PEREKONOMIAN

Mengingat kebijakan anggaran negara melalui APBN merupakan bagian integral dari perilaku perekonomian secara keseluruhan, maka besaran-besaran pada APBN secara langsung maupun tak langsung akan mempunyai dampak yang sangat penting dalam perekonomian Indonesia. Secara umum, dampak kebijakan APBN terhadap ekonomi makro dapat diamati dari pengaruhnya terhadap tiga besaran pokok yaitu sektor riil (permintaan agregat), sektor moneter, dan neraca pembayaran (cadangan devisa).

1. Dampak APBN terhadap Sektor Riil

Kebijakan anggaran negara dalam rangka mendorong aktivitas perekonomian memiliki peranan yang cukup penting terutama pada saat dunia usaha belum sepenuhnya pulih akibat terjadinya krisis ekonomi. Instrumen kebijakan yang dapat dilakukan Pemerintah melalui APBN, dapat dilakukan baik dari sisi penerimaan maupun sisi belanja. Dari sisi penerimaan, pemerintah dapat mendorong aktivitas perekonomian melalui kebijakan pemberian insentif perpajakan. Kebijakan ini akan mendorong peningkatan aktivitas konsumsi dan investasi. Sementara itu dari sisi belanja, kebijakan alokasi anggaran diharapkan dapat secara langsung mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi dalam rangka mengatasi masalah pengangguran dan kemiskinan. Untuk mengetahui dampak langsung besaran-besaran APBN dalam permintaan agregat, transaksi-transaksi pengeluaran APBN dipilih dan dikelompokkan dalam transaksi yang dapat dikategorikan sebagai pengeluaran konsumsi Pemerintah dan pembentukan modal tetap bruto Pemerintah. Secara rinci, berbagai variabel yang dikategorikan dalam kedua jenis pengeluaran tersebut dapat dilihat dalam Tabel 1.5.

Tabel 1.5.
Dampak Sektor Riil RAPBN-P 2007 dan RAPBN 2008 (miliar rupiah)

Rincian	RAPBN 2007	% thd PDB	RAPBN 2008	% thd PDB
I. Konsumsi Pemerintah (a-b)	334.819	8,8	377.230	8,8
a) Belanja barang dan jasa	357.053	9,4	394.979	9,2
Belanja Pegawai	99.912	2,6	129.535	3,0
Belanja Barang	62.524	1,6	52.397	1,2
Belanja oleh Daerah	170.463	4,5	183.462	4,3
Belanja Lainnya	24.155	0,6	29.584	0,7
b) Pendapatan barang dan jasa	22.234	0,6	17.749	0,4
II. Pembentukan Modal Tetap Bruto	150.389	4,0	189.872	4,4
Belanja Modal Pem. Pusat	68.314	1,8	101.539	2,4
Belanja Modal Pem. Daerah	82.075	2,2	88.333	2,1
III. Jumlah I + II	485.207	12,8	567.102	13,2
Memo items: Pembayaran Transfer	214.088	5,6	222.822	5,2
a. Bunga utang dalam negeri	61.402	1,6	62.796	1,5
b. Subsidi	105.154	2,8	92.624	2,2
c. Bantuan Sosial	47.532	1,2	67.402	1,6

Sumber: Departemen Keuangan (Diolah)

Catatan:

Belanja barang dan jasa oleh daerah diasumsikan sekitar 67,5% dari dana perimbangan ditambah dana otonomi khusus

Pendapatan barang dan jasa berupa penerimaan bukan pajak lainnya (50%)

APBN merupakan salah satu komponen yang penting dalam pembentukan PDB melalui besaran konsumsi Pemerintah dan Pembentukan Modal Tetap Bruto/PMTB. Dalam Tabel 1.5 terlihat bahwa dalam rencana anggaran tahun 2008, komponen konsumsi pemerintah dalam RAPBN 2008 diperkirakan mencapai Rp377,2 triliun atau sekitar 8,8 persen terhadap PDB. Secara nominal, besarnya konsumsi pemerintah dalam pembentukan PDB lebih tinggi dibandingkan konsumsi pemerintah dalam RAPBN-P 2007 sebesar Rp334,8 triliun (8,8 persen terhadap PDB). Penyumbang terbesar dalam pembentukan konsumsi pemerintah adalah komponen belanja barang dan jasa oleh Pemerintah Daerah yang mencapai sekitar Rp183,5 triliun, lebih tinggi dibandingkan RAPBN-P tahun 2007 sebesar Rp170,5 triliun. Kecenderungan meningkatnya kontribusi belanja barang dan jasa daerah sejalan dengan komitmen Pemerintah dalam upaya pementapan pelaksanaan desentralisasi fiskal serta perkembangan positif dalam perekonomian nasional. Komponen belanja barang dan jasa daerah ini diasumsikan sebesar 67,5 persen dari dana perimbangan dan otonomi khusus, sedangkan selebihnya merupakan belanja modal daerah.

Berdasarkan data realisasi PDB tahun 2006, total PMTB (pemerintah dan swasta) menyumbang sekitar 24,0 persen terhadap PDB. Dengan asumsi rasio PMTB terhadap total PDB pada tahun 2008 relatif sama dengan tahun 2006, serta kontribusi PMTB pemerintah dalam RAPBN 2008 diperkirakan sebesar 4,4 persen maka selebihnya (sekitar 19,6 persen) diharapkan berasal dari sektor swasta. Dengan kondisi ekonomi makro yang diperkirakan cukup stabil serta didukung dengan upaya-upaya pemerintah untuk meningkatkan iklim usaha dan investasi, diharapkan akan terjadi peningkatan investasi swasta yang cukup berarti dalam tahun 2008.

2. Dampak APBN terhadap Sektor Moneter

Transaksi keuangan Pemerintah juga berpengaruh terhadap sektor moneter. Untuk mengetahui dampak transaksi keuangan pemerintah terhadap ekspansi/kontraksi rupiah dalam perekonomian, maka transaksi dalam APBN dikelompokkan berdasarkan transaksi keuangan dalam bentuk rupiah dan valuta asing. Secara rinci dampak transaksi rupiah dalam RAPBN-P 2007 dan RAPBN 2008 dapat dicermati dalam Tabel 1.6.

Dalam tahun 2008, total penerimaan rupiah pemerintah diproyeksikan mencapai sekitar Rp741,3 triliun (17,2 persen terhadap PDB) lebih tinggi dibandingkan total penerimaan rupiah dalam RAPBN-P 2007 sebesar

Rp640,3 triliun (16,8 persen terhadap PDB). Sumber utama penerimaan rupiah pemerintah dalam RAPBN 2008 diperkirakan berasal dari penerimaan nonmigas yang mencapai sekitar Rp599,4 triliun (13,9 persen terhadap PDB), yang meningkat cukup signifikan dibandingkan RAPBN-P Tahun 2007 sebesar Rp519,9 triliun (13,7 persen terhadap PDB). Sebagian besar penerimaan nonmigas berasal dari penerimaan perpajakan dalam bentuk rupiah. Sementara itu, penerimaan rupiah dari migas mencapai sekitar Rp49,1 triliun (1,1 persen terhadap PDB). Komponen ini terutama berasal dari bagian penerimaan pemerintah dari SDA dan PPh migas seiring dengan perkiraan meningkatnya *lifting* minyak mentah Indonesia dalam tahun 2008.

Tabel 1.6.
Dampak Rupiah RAPBN-P 2007 dan RAPBN 2008 (dalam miliar rupiah)

RINCIAN	RAPBN-P 2007	% thd PDB	RAPBN 2008	% thd PDB
A. Penerimaan Rupiah	640.325	16.8	741.282	17.2
Migas	45.734	1.2	49.054	1.1
Non-migas	519.860	13.7	599.425	13.9
Privatisasi	1.000	0.0	750	0.0
Penjualan Aset Program	829	0.0	150	0.0
Domestik Bank Financing	10.622	0.3	300	0.0
Obligasi DN (neto)	62.280	1.6	91.604	2.1
B. Pengeluaran Rupiah	714.592	18.8	800.715	18.6
Operasional	393.741	10.4	427.381	9.9
Belanja Pegawai	97.414	2.6	126.297	2.9
Belanja Barang	58.084	1.5	48.677	1.1
Bunga Utang	61.402	1.6	62.796	1.5
Subsidi	105.454	2.8	92.624	2.2
Bantuan Sosial	47.532	1.2	67.402	1.6
Belanja Lainnya	24.156	0.6	29.584	0.7
Belanja Modal Pusat	68.314	1.8	101/539	2.4
Belanja ke Daerah	252.537	6.6	271.795	6.3
C. Dampak Rupiah (a-b)	(74.267)	(2.0)	(59.432)	(1.4)
Memo:				
Surplus Bank Indonesia	13.669			

Sumber: Departemen Keuangan (Diolah)

Catatan:

Asumsi:

Penerimaan rupiah

Penerimaan Migas dalam rupiah sekitar 32% total PPh Migas dan SDA Migas

Sekitar 2,5% dari PPh non-migas dibayar dalam mata uang asing

Privatisasi dan penjualan aset PT. PPA dalam bentuk rupiah sekitar 50% dari total

Pengeluaran rupiah

Pengeluaran rutin lainnya=belanja barang DN + pengeluaran rutin lainnya

Dampak rupiah = penerimaan rupiah + pengeluaran rupiah

Jika positif (+) terjadi kontraksi rupiah, bila negatif (-) ekspansi

Secara keseluruhan, pengeluaran rupiah dalam RAPBN 2008 mencapai sekitar Rp800,7 triliun (18,6 persen terhadap PDB) terutama dialokasikan untuk belanja operasional (pegawai, barang, bunga utang, subsidi, bantuan sosial, dan lainnya) yang mencapai sebesar Rp427,4 triliun (9,9 persen terhadap PDB). Baik secara nominal maupun proporsinya terhadap PDB, komponen pengeluaran operasional mengalami peningkatan bila dibandingkan dengan RAPBN-P Tahun 2007. Meningkatnya komponen belanja operasional dalam tahun 2008 ini terutama bersumber dari meningkatnya belanja pegawai sejalan dengan upaya perbaikan tingkat kesejahteraan PNS, TNI, dan Polri, serta meningkatnya pembayaran bunga utang sejalan dengan meningkatnya penerbitan Surat Utang Negara (SUN).

Perubahan yang signifikan dalam RAPBN Tahun 2008 adalah meningkatnya komponen belanja modal Pemerintah Pusat dibandingkan RAPBN-P Tahun 2007 dari Rp68,3 triliun menjadi Rp101,5 triliun atau meningkat sekitar 48,6 persen. Komponen pengeluaran rupiah lain yang cukup besar adalah belanja ke daerah yang mencapai sekitar Rp271,8 triliun (6,3 persen terhadap PDB), lebih tinggi dibandingkan RAPBN-P Tahun 2007 sebesar Rp252,5 triliun (6,6 persen terhadap PDB).

Transaksi keuangan Pemerintah dalam RAPBN Tahun 2008 secara total diperkirakan berdampak ekspansif, yaitu sebesar Rp59,4 triliun (1,4 persen terhadap PDB), lebih rendah dibandingkan tahun sebelumnya sebesar Rp74,3 triliun (2,0 persen terhadap PDB). Kondisi tersebut terutama disebabkan oleh meningkatnya penerbitan SUN dalam tahun 2008. Peningkatan tersebut digunakan terutama untuk membiayai peningkatan defisit Pemerintah dari 1,6 persen terhadap PDB dalam tahun 2007 menjadi 1,7 persen terhadap PDB dalam tahun 2008. Kenaikan penerbitan SUN dalam rangka pembiayaan defisit APBN diperkirakan tidak terlalu berdampak pada terjadinya *crowding out* mengingat kecenderungan kondisi perekonomian nasional yang masih diselimuti tingginya likuiditas, sebagaimana tercermin pada masih rendahnya *Loan to Deposit Ratio* (LDR).

3. Dampak APBN terhadap Neraca Pembayaran (Cadangan Devisa)

Anggaran pemerintah juga mempunyai dampak terhadap neraca pembayaran (cadangan devisa), seperti terlihat dalam Tabel 1.7. Dampak APBN terhadap cadangan devisa dihitung dengan memisahkan transaksi yang menggunakan mata uang asing dari sisi penerimaan dan pengeluaran.

Tabel 1.7.
Dampak Valas RAPBN-P 2007 dan RAPBN 2008 (miliar rupiah)

RINCIAN	RAPBN-P 2007	% thd PDB	RAPBN 2008	% thd PDB
A. Transaksi Berjalan (a+b)	89.245	2,3	93.440	2,2
<i>a) Neraca Barang</i>	115.765	3,0	124.764	2,9
Ekspor Migas	97.184	2,6	104.239	2,4
Ekspor Non Migas	5.312	0,1	6.608	0,2
Hibah	1.841	0,0	1.400	0,0
Bantuan Proyek	15.867	0,4	16.238	0,4
Impor Lainnya	(4.439)	(0,1)	(3.720)	(0,1)
	-	-	-	-
<i>b) Neraca Jasa</i>	(26.520)	(0,7)	(31.324)	(0,7)
Pembayaran Bunga LN	(24.889)	(0,7)	(28.745)	(0,7)
Impor Lainnya	(2.498)	(0,1)	(3.238)	(0,1)
Hibah	866	0,0	659	0,0
	-	-	(32.007)	-
B. Transaksi Modal Pemerintah	(26.648)	(0,7)	(32.907)	(0,7)
<i>Pinjaman (neto)</i>	(28.476)	(0,7)	26.751	(0,8)
Penarikan Pinjaman LN (Bruto)	26.577	0,7	(59.659)	0,6
Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN	(55.053)	(1,4)	900	(1,4)
<i>Restrukturisasi dan privatisasi BUMN</i>	1.829	0,0	-	0,0
	-	-	-	-
C. Dampak Valas (A+B)	62.598	1,6	61.433	1,4
(dalam US\$ miliar)	6,9		6,8	

Sumber: Departemen Keuangan (Diolah)

Catatan:

Asumsi:

- Sekitar 2,5% dari PPh non-migas dibayar dalam mata uang asing
- Privatisasi dan penjualan aset PT. PPA dalam bentuk rupiah sekitar 50% dari total

Pada tahun 2008, penerimaan valuta asing pemerintah dari transaksi berjalan mencapai sekitar Rp93,4 triliun (2,2 persen terhadap PDB) atau mengalami peningkatan dibandingkan RAPBN-P Tahun 2007 yang mencapai Rp89,2 triliun (2,3 persen terhadap PDB). Surplus transaksi berjalan sektor Pemerintah tersebut berasal dari neraca barang yang menyumbang sekitar Rp124,8 triliun. Komponen terbesar dari penerimaan devisa Pemerintah dalam neraca barang ini berasal dari penerimaan ekspor migas yang mencapai sekitar Rp104,2 triliun, sementara total pengeluaran devisa (impor) hanya mencapai Rp3,7 triliun.

Dibandingkan dengan RAPBN-P Tahun 2007, penerimaan ekspor migas dalam tahun 2008 mengalami peningkatan. Hal ini terutama disebabkan oleh perkiraan meningkatnya *lifting* minyak mentah Indonesia dalam tahun 2008 menjadi 1,034 juta barel per hari. Sementara itu, neraca jasa dalam RAPBN Tahun 2008 diperkirakan mengalami defisit sebesar Rp31,3 triliun terutama berasal dari pembayaran bunga pinjaman luar negeri yang mencapai sekitar Rp28,7 triliun.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Mengapa sistem anggaran harus menggunakan sistem *unified budget*?
- 2) Mengapa penyusunan APBN penting dilakukan?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Menurut GFS Manual 2001, sistem penganggaran belanja negara menggunakan sistem *unified budget* agar tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pembangunan sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya.
- 2) Penyusunan APBN penting dilakukan karena besaran-besaran pada APBN secara langsung maupun tak langsung mempunyai dampak yang sangat penting dalam perekonomian Indonesia terutama di sektor riil, sektor moneter, dan neraca pembayaran.



RANGKUMAN

Kebijakan *single management* keuangan yang diterapkan ternyata cukup efektif. Hal ini terbukti dengan adanya peningkatan pendapatan negara dari 7,232 juta rupiah menjadi 13,142 juta. Sementara itu pengeluaran negara juga bertambah dari 6,630 juta menjadi 23.237.

Sejak tahun 2001 hingga sekarang, prinsip anggaran yang digunakan adalah anggaran surplus/defisit. Sejalan dengan itu, format dan struktur APBN berubah dari *T-Account* ke *I-Account*. Format dan struktur *I-Account* yang berlaku saat ini terdiri atas tiga kelompok yaitu *pertama*, pendapatan negara dan hibah, *kedua*, belanja negara, dan *ketiga* pembiayaan.

Seperti yang tercantum dalam Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003, sistem penganggaran mengacu pada praktik-praktik yang berlaku secara internasional. Menurut *Government Financial Statistics* (GFS) Manual 2001, sistem penganggaran belanja negara secara implisit menggunakan sistem *unified budget*, di mana tidak ada pemisahan antara

pengeluaran rutin dan pembangunan sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya.

Besaran-besaran pada APBN secara langsung maupun tak langsung akan mempunyai dampak yang sangat penting dalam perekonomian Indonesia. Secara umum, dampak kebijakan APBN terhadap ekonomi makro dapat diamati dari pengaruhnya terhadap tiga besaran pokok yaitu sektor riil (permintaan agregat), sektor moneter, dan neraca pembayaran/cadangan devisa.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Format *I-Account* yang terdiri atas tiga kelompok yaitu
 - A. pendapatan negara dan hibah, belanja negara dan pembiayaan
 - B. pendapatan negara, belanja negara dan pengeluaran rutin
 - C. penerimaan dalam negeri, pengeluaran rutin dan tabungan
 - D. penerimaan luar negeri, pengeluaran rutin dan bantuan luar negeri

- 2) Belanja negara dalam APBN yang berstruktur *I-Account* terdiri dari
 - A. belanja pemerintah pusat
 - B. belanja swasta
 - C. laba BUMN
 - D. pembayaran utang luar negeri

- 3) Dampak kebijakan APBN terhadap ekonomi makro dapat diamati dari pengaruhnya terhadap tiga besaran pokok antara lain
 - A. ekspor impor
 - B. sektor riil
 - C. suku bunga
 - D. inflasi

- 4) Sistem penganggaran yang dibuat pemerintah harus berpedoman sistem penganggaran mengacu pada praktik-praktik yang berlaku secara internasional yang tertuang dalam
 - A. UU Nomor 17 Tahun 2003
 - B. UU Nomor 17 Tahun 2001
 - C. UU Nomor 11 Tahun 2003
 - D. UU Nomor 11 Tahun 2001

- 5) Penyebab inflasi yang terjadi pada Pelita I, II dan III terutama adalah ...
- A. terjadinya *capital inflow*
 - B. adanya *capital outflow*
 - C. peraturan pemerintah
 - D. minimnya tabungan negara

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) C
- 2) A
- 3) B
- 4) B
- 5) A

Tes Formatif 2

- 1) A
- 2) A
- 3) B
- 4) A
- 5) A

Daftar Pustaka

- Abimanyu, Anggito. (2004). Format Anggaran Terpadu, Menghilangkan Tumpang Tindih. *Kompas* Edisi 13 Mei 2004.
- Departemen Keuangan Republik Indonesia. (2008). *Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2008*. Republik Indonesia.
- Dornbush, Rudriger. Stanley Fischer dan Richard Startz. (2001). *Macroeconomics*. 8th Edition. New York: McGraw-Hill.
- Goeltom, Miranda. (2007). Kebijakan Ekonomi Makro dengan Intergrasi Pasar Uang dan Globalisasi: quo vadis kebijakan fiskal diakses dari internet dengan alamat <http://dev.pacific.net.id/content/ekonomi/csis/PKKdMDsKEM.html> tanggal 10 September 2007
- Seda, Frans. (2004). Kebijakan APBN Berimbang dan Dinamis. dalam Subiyantoro, Heru dan Singgih Riphath (Ed). 2004. *Kebijakan Fiskal, Pemikiran, Konsep dan Implementasi*. Jakarta: Buku Kompas
- Suparmoko. (2000). *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek, Edisi 5*. BPFE Yogyakarta