

### **BAB III**

## **PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA INDONESIA**

### **DALAM APBN 2010-2012**

Untuk memperoleh gambaran tentang pengelolaan keuangan Negara dalam APBN Indonesia, maka akan diuraikan sejumlah poin pembahasan menyangkut pengertian dan ruang lingkup APBN, struktur APBN, strategi/paradigma penyusunan APBN, perencanaan dan penyusunan APBN, studi kasus APBN 2010-2012. Serta dampak dan penilaian terhadap kebijakan APBN Indonesia.

#### **A. Definisi dan Ruang Lingkup APBN**

Menurut Puji Suharjoko, APBN adalah suatu daftar atau penjelasan terperinci mengenai penerimaan dan pengeluaran dalam jangka waktu satu tahun yang ditetapkan oleh undang-undang, serta dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>1</sup> Karena itu APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintah Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN ditetapkan dengan undang-undang. Tahun anggaran APBN meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Puji Suharjoko, <http://www.babejoko.web.id/2010/10/04/anggaran-pendapatan-dan-belanja-negara.php>, (diakses 20 desember 2013)

<sup>2</sup> *Wikipedia, Ensiklopedia Berbahasa Indonesia*, Bab APBN

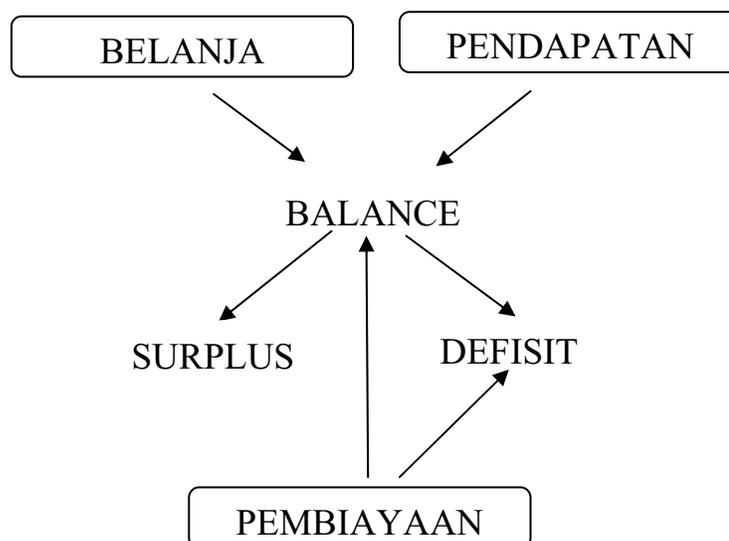
APBN terdiri atas: (1) *anggaran pendapatan*, yang meliputi penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah; (2) *anggaran belanja*, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah; (3) *pembiayaan*, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.<sup>3</sup>

Dari pos pendapatan negara yang dihimpun oleh pemerintah selanjutnya digunakan untuk mendanai sejumlah pengeluaran/ belanja negara. Namun, ada dua kondisi yang terjadi antara nilai pendapatan dan besarnya pengeluaran negara, yaitu kondisi anggaran surplus dan kondisi anggaran defisit. Jika pos pengeluaran lebih besar daripada pendapatan, maka anggaran pemerintah berada dalam kondisi defisit. Sebaliknya, jika besarnya pendapatan negara mampu melampaui besarnya pengeluaran, maka kondisi anggaran negara dikatakan surplus. Disinilah fungsi pos pembiayaan digunakan apabila anggaran negara berada dalam kondisi defisit. Ketiga komponen tersebut dapat digambarkan dalam skema dibawah ini:

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

Gambar 1:  
Komponen Utama APBN Indonesia



Dengan komposisi di atas, APBN Indonesia dijadikan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum. APBN ini juga dimaksudkan untuk melakukan fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam suatu tahun anggaran harus dimasukkan dalam APBN. Surplus penerimaan negara dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara tahun anggaran berikutnya.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

Pemerintah memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, namun tidak termasuk kewenangan di bidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang. APBN merupakan bagian dari pokok-pokok kebijakan fiskal Negara yang didasarkan atas kerangka ekonomi makro.<sup>5</sup>

## B. Struktur APBN

### 1. Pos Pendapatan Negara

Ada dua bentuk sumber pendapatan dalam APBN, yaitu penerimaan dalam negeri dan hibah. Adapun pos-pos penerimaan dalam APBN bisa dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3:  
Struktur Pendapatan Negara dalam APBN Indonesia

| Pendapatan Negara dan Hibah |   |
|-----------------------------|---|
| I                           | Penerimaan Dalam Negeri                               |
|                             | 1. Penerimaan Perpajakan                              |
|                             | a. Pajak Dalam Negeri                                 |
|                             | i. Pajak Penghasilan (PPh)                            |
|                             | 1. Non-Migas  |
|                             | 2. Migas  |
|                             | ii. Pajak Pertambahan Nilai (PPN)                     |
|                             | iii. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)                    |
|                             | iv. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) |
|                             | v. Cukai  |
|                             | vi. Pajak lainnya                                     |
|                             | b. Pajak Perdagangan Internasional                    |

<sup>5</sup> *Ibid.*

|    |  |
|----|--|
|    | <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Bea Cukai</li> <li>ii. Pajak/ Pungutan Ekspor</li> </ul> <p>2. Penerimaan Negara Bukan Pajak</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penerimaan SDA <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Minyak Bumi</li> <li>ii. Gas Alam</li> <li>iii. SDA lainnya</li> </ul> </li> <li>b. Bagian Laba BUMN</li> <li>c. Sisa Surplus BI</li> <li>d. Pendapatan Badan Layanan Umum</li> <li>e. Pendapatan Bukan Pajak Lainnya</li> </ul> |
| II | Hibah  |

Aktivitas pemerintahan sehubungan dengan fungsi untuk menghimpun atau memungut sumber-sumber pendapatan dalam APBN bisa dilihat pada dua pos utama, yaitu penerimaan perpajakan dan penerimaan bukan pajak. Dapat dilihat bahwa pos penerimaan yang paling dikedepankan sebagai sumber utama pendapatan adalah bagian pada pos penerimaan perpajakan. Mengingat besarnya peran dari pos perpajakan, maka perpajakan dikelola oleh institusi khusus di bawah naungan Departemen Keuangan RI, yaitu Direktorat Jenderal (Dirjen) Pajak bersama Dirjen Bea dan Cukai. Adapun untuk hibah merupakan penerimaan yang diperoleh dari bentuk bantuan berupa hibah dari dalam maupun luar negeri.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> “UU No. 47 2009 APBN 2010”, <http://www.dpr.co.id>, diakses 28 November 2013

Penerimaan SDA merupakan pendapatan pemerintah yang diperoleh dari bagi hasil dengan perusahaan asing yang mengelola SDA di dalam negeri. Tentunya sesuai dengan ketentuan bagi hasil yang telah disepakati pula oleh mereka. Misal saja salah satu bagi hasil berupa ketentuan pembagian 85:15 dari total pendapatan yang telah dikurangi *cost recovery* di mana pemerintah mendapatkan bagian sebesar 85%. Mengenai pos pendapatan bagian laba BUMN diperoleh dari penyisihan keuntungan bersih dari masing-masing BUMN, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Bank Indonesia (BI) yang menjadi bank bagi pemerintah akan menyerahkan surplus pengelolaan kegiatan otoritas moneternya untuk menjadi salah satu sumber pendapatan negara. Badan layanan umum yang dimaksudkan seperti rumah sakit, pendidikan, penyediaan modal transportasi, dan lain sebagainya.<sup>7</sup>

## **2. Pos Belanja Negara**

Pos ini dalam APBN merepresentasikan aktivitas pemerintah yang menciptakan biaya. Misalnya menggaji para pejabat publik, menggaji PNS, mendanai operasional kegiatan pemerintahan, dan lain sebagainya. Pos Belanja Negara mencakup semua pengeluaran yang digunakan untuk membiayai belanja Pemerintah Pusat dan transfer ke daerah.<sup>8</sup> Adapun bagian-bagiannya sebagaimana pada tabel di bawah ini:

---

<sup>7</sup> *Ibid*

<sup>8</sup> *Ibid*

Tabel 4:  
Struktur Pendapatan Negara dalam APBN Indonesia

| <b>Belanja Negara</b> |  |
|-----------------------|--|
| I                     | <p>Belanja Pemerintah Pusat</p> <p>a. Pengeluaran Rutin</p> <p>    i. Belanja Pegawai</p> <p>    ii. Belanja Barang</p> <p>    iii. Belanja Modal</p> <p>    iv. Pembayaran Bunga Utang</p> <p>        1. Utang Dalam Negeri</p> <p>        2. Utang Luar Negeri</p> <p>        3. Tambahan Bunga</p> <p>    v. Subsidi</p> <p>        1. Subsidi Energi</p> <p>        2. Subsidi Non-Energi</p> <p>    vi. Bantuan Sosial</p> <p>    vii. Pengeluaran Rutin Lainnya</p> <p>b. Pengeluaran Pembangunan</p> <p>    i. Pembiayaan Pembangunan Rupiah</p> <p>    ii. Pembiayaan Proyek</p> |
| II                    | <p>Anggaran Belanja Daerah</p> <p>a. Dana Bagi Hasil</p> <p>    i. Dana Bagi Hasil</p> <p>    ii. Dana Alokasi Umum</p> <p>    iii. Dana Alokasi Khusus</p> <p>b. Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbangan</p>  |

Komposisi pos anggaran pengeluaran seperti yang diperlihatkan pada tabel di atas merupakan komposisi pengeluaran pada anggaran pemerintah pusat. Dalam hal ini, pemerintah pusat berkewajiban untuk membantu

pelaksanaan kegiatan pembangunan dan penganggaran pada pemerintah daerah tingkat propinsi dan kabupaten/kota. Untuk beberapa propinsi tertentu akan mendapatkan alokasi dana otonomi khusus. Pos anggaran belanja untuk daerah merupakan bagian dari penerimaan pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah.

Pos belanja atau pengeluaran yang paling utama dalam APBN adalah pos pengeluaran rutin. Pada pos belanja inilah nantinya akan digunakan untuk menggaji para pejabat publik ataupun PNS (belanja pegawai), pembelanjaan keperluan operasional pemerintahan, pembayaran cicilan bunga utang luar negeri, alokasi untuk subsidi, pemberian bantuan sosial, dan pengeluaran rutin lainnya. Pembangunan infrasktruktur maupun penyediaan fasilitas publik dan sarana pelayanan publik akan masuk ke dalam pos pengeluaran pembangunan.

### **3. Pos Pembiayaan**

Pos di dalam APBN lainnya yang akan digunakan sebagai sumber pembiayaan APBN disebut pos pembiayaan. Pada pos inilah nantinya akan diketahui cara pembiayaan atas kondisi defisit ataupun surplus dari APBN. Ada dua bentuk sumber pembiayaan dalam APBN, yaitu pembiayaan yang berasal dari dalam negeri dan pembiayaan yang berasal dari luar negeri.<sup>9</sup> Komposisi anggaran di dalam pos pembiayaan APBN dapat dilihat pada tabel berikut ini:

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

Tabel 5:  
Anggaran Pembiayaan dalam APBN Indonesia

| Surplus/ Defisit                                    |
|---|
| Pembiayaan Bersih                                   |
| I. Pembiayaan Dalam Negeri                          |
| 1. Perbankan Dalam Negeri                           |
| a. Rekening Pemerintah                              |
| b. Dana Moratorium                                  |
| 2. Non Perbankan Dalam Negeri                       |
| a. Privatisasi BUMN                                 |
| b. Penjualan Aset Restrukturasi BUMN                |
| c. Penerimaan Obligasi Negara                       |
| i. Penerbitan Obligasi Pemerintah                   |
| ii. Pembayaran Cicilan Pokok Utang/ Obligasi DN     |
| 1. Penyertaan Modal Negara                          |
| 2. Penerusan Pinjaman                               |
| 3. Lain-Lain  |
| 4. Dana Infrastruktur                               |
| 5. Dana Investasi Pemerintah                        |
| II. Pembiayaan Luar Negeri                          |
| 1. Penarikan Pinjaman Luar Negeri Bruto             |
| a. Pinjaman Proyek                                  |
| b. Pinjaman Program                                 |
| 2. Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN (Amortalisasi) |

Pos pembiayaan di dalam APBN merupakan lalu lintas pembayaran yang melengkapi aktivitas pendapatan dan belanja negara. Pada pos pembiayaan dicatat arus masuk dan keluar dari kas pemerintah. Untuk arus keluar (pembayaran) seperti pembayaran cicilan pokok utang/obligasi dalam negeri

dan pembayaran cicilan pokok utang luar negeri (*amortisasi*). Oleh karena merupakan arus keluar dan masuk, maka nilai pembiayaan dapat berupa angka positif maupun negatif. Angka positif menandakan arus yang masuk ke kas negara, sedangkan angka negatif menandakan arus yang keluar dari kas negara.

Angka surplus/defisit merupakan hasil perhitungan pos anggaran, yaitu besarnya pos anggaran pendapatan dikurangi pos anggaran belanja. Dikatakan surplus, apabila pos anggaran pendapatan lebih besar daripada pos anggaran belanja negara. Dikatakan defisit apabila pos anggaran belanja negara lebih besar daripada pos pendapatan negara. Jika terdapat defisit anggaran, maka besarnya defisit itulah yang kemudian harus ditutupi oleh pos pembiayaan APBN. Jika terdapat sisa perhitungan, maka angka tersebut dicatatkan untuk dimasukkan ke APBN periode tahun berikutnya.

### **C. Strategi Penyusunan APBN**

Sesuai dengan GBHN, Pemerintah Indonesia menerapkan prinsip anggaran belanja (APBN) berimbang (*balanced budget*). Hanya saja, dalam prakteknya, pemerintah menganut prinsip anggaran belanja defisit (*deficit budget*). Secara umum, pengertian anggaran belanja berimbang adalah suatu keadaan di mana, penerimaan sama dengan pengeluaran. Sedangkan dalam konteks Negara, yang dimaksud dengan anggaran berimbang (*balanced budget*) adalah bila penerimaan pajak sama dengan pengeluaran pemerintah dalam suatu periode tertentu.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Guritno Mangkusoebroto, *Kebijakan Ekonomi Publik di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1994), 86-87.

Secara garis besar, penerimaan Negara dibagi menjadi dua klasifikasi, penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan. Pos penerimaan pembangunan adalah aliran pemasukan yang berasal dari utang luar negeri, baik berupa bantuan proyek maupun bantuan program. Sementara itu, penerimaan pajak pemerintah selalu lebih kecil dibandingkan pengeluaran pemerintah dalam setiap periode anggaran. Konsekuensinya, menurut definisi ekonomi, anggaran pemerintah tidak dapat dikatakan menerapkan anggaran berimbang, tapi sebenarnya menganut prinsip anggaran deficit (*deficit budget*). Sementara itu cara pemerintah untuk menyeimbangkan neraca adalah melakukan utang luar negeri.<sup>11</sup>

Dari sinilah dapat dimengerti, mengapa pemerintah “harus” meningkatkan penerimaan di sektor pajak dan melakukan utang luar negeri. Pasalnya, anggaran belanja baru bisa berimbang dengan masuknya aliran utang luar negeri.<sup>12</sup>

Sedangkan karakteristik pinjaman dalam dan luar negeri dapat dibedakan, terutama dalam hal implikasinya di saat pengembalian utang (*amortisasi*). Dalam kasus pinjaman dalam negeri, pembayaran kembali angsuran utang pokok (*principal*) dan bunganya (*interest*) oleh pemerintah, akan kembali dinikmati oleh masyarakat Indonesia. Di saat itulah terjadi transfer pendapatan dari kelompok masyarakat yang membayar pajak –yang kemudian dialokasikan untuk membayar angsuran utang pokok dan bunganya—kepada kelompok masyarakat yang

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

menjadi kreditor; misalnya pembeli obligasi pemerintah atau surat utang negara (SUN). dampak ekonomi dari aliran dana ini masih berputar di dalam negeri, sebab, kreditor adalah warga Negara sendiri.<sup>13</sup> Adapun dalam kasus pinjaman luar negeri, aliran dana juga dinikmati oleh negara asing, dan biasanya juga berimplikasi secara politis kemandirian pemerintah dalam membuat kebijakan ekonomi dan politik.<sup>14</sup>

Dalam menghadapi kenyataan atau proyeksi defisit anggaran, pemerintah negara-negara berkembang memiliki banyak pilihan kebijakan:

*Pertama*, memperbaiki kondisi neraca pembayaran melalui promosi ekspor atau pembatasan impor, atau kedua-duanya. Pilihan berikutnya adalah pemerintah melakukan perubahan nilai riil atas cadangan internasionalnya dengan cara mendevaluasikan mata uangnya, sehingga harga ekspor relatif menjadi rendah (sehingga ekspor terpacu), sedangkan harga impor menjadi lebih tinggi (sehingga impor menjadi terendam).

*Kedua*, pilihan kedua ini biasanya dilakukan secara bersamaan dengan alternatif pertama. Negara-negara berkembang yang tengah berusaha memperbaiki kondisi neraca pembayarannya biasanya akan berusaha memacu investasi asing, serta meningkatkan dana pinjaman dari luar negeri, khususnya utang luar negeri berbunga lunak. Hanya saja, investasi dan utang luar negeri sama sekali tidak cuma-cuma. Suatu saat nanti, pemerintah negara berkembang

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Endah Kartikasari, *Membangun Indonesia Tanpa Pajak dan Utang*, 15.

harus membayar kembali utangnya dengan jumlah yang lebih besar –karena ada faktor bunga dan laba investasi. Penarikan pinjaman (utang) memang bisa mengatasi masalah-masalah neraca pembayaran dalam jangka pendek, tetapi, dalam jangka panjang utang luar negeri malah akan memperbesar beban pembayaran negara-negara berkembang itu sendiri. Sedangkan investasi langsung dari pihak swasta asing, misalnya dalam bentuk pembangunan pabrik lokal, sebagian keuntungannya juga akan kembali ke negara-negara asal modal.<sup>15</sup>

#### **D. Penyusunan Dan Perencanaan APBN 2010-2012**

Penyusunan dan perencanaan APBN selalu mengacu pada indikator makro yang telah disepakati antara pemerintah dengan DPR. Ada tujuh indikator makro ekonomi yang dijadikan standar dalam penyusunan dan perencanaan APBN, yaitu produk domestik bruto (PDB) dalam rupiah, tingkat pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar rupiah terhadap dollar, prosentase suku bunga SBI 3 bulan, harga minyak Indonesia (USD/barel), dan produksi minyak negara (barel/hari). Adapun indikator makro, dalam hal ini studi APBN 2010-2012, dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

---

<sup>15</sup> Michael P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, dalam Endah Kartikasari, *Membangun Indonesia*, 16-17

Tabel 6:  
Indikator Makro APBN 2010-2012<sup>16</sup>

| Indikator                         | 2010      | 2011      | 2012   |
|-----------------------------------|-----------|-----------|--------|
|                                   | Realisasi | Realisasi | APBN-P |
| Pertumbuhan Ekonomi (%)           | 6,2       | 6,5       | 6,5    |
| Inflasi y.o.y (%)                 | 6,96      | 3,97      | 6,8    |
| Kurs Rupiah (Rp/ US\$)            | 9.087     | 8.779     | 9.000  |
| SBI 3 Bulan rata-rata (%)         | 6,6       | 4,8       | 5,0    |
| Harga Minyak (US\$/barel)         | 79,4      | 111,5     | 105,0  |
| Lifting Minyak (ribu barel/ hari) | 954       | 900       | 930    |

Dari indikator makro ekonomi di atas, disusunlah APBN 2010-2012 seperti yang tertuang dalam tabel dibawah ini:

Tabel 7:  
Ringkasan APBN 2010-2012<sup>17</sup>

|  | 2010               | 2011               | 2012               |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
|  | LKPP               | LKPP               | APBN-P             |
| <b>A. Pendapatan Negara dan Hibah</b>      | <b>995.271,5</b>   | <b>1.210.599,6</b> | <b>1.358.205,0</b> |
| <b>I. Penerimaan Dalam Negeri</b>          | <b>992.248,5</b>   | <b>1.205.345,7</b> | <b>1.357.380,0</b> |
| <b>1. Penerimaan Perpajakan</b>            | <b>723.306,7</b>   | <b>873.874,0</b>   | <b>1.016.237,3</b> |
| a. Pajak Dalam Negeri                      | 694.392,1          | 819.752,5          | 968.293,2          |
| b. Pajak Perdagangan Internasional         | 28.914,5           | 54.121,5           | 47.944,1           |
| <b>2. Penerimaan Negara Bukan Pajak</b>    | <b>268.941,9</b>   | <b>331.471,8</b>   | <b>341.142,6</b>   |
| <b>II. Hibah</b>                           | <b>3.023,0</b>     | <b>5.253,9</b>     | <b>825,1</b>       |
| <b>B. Belanja Negara</b>                   | <b>1.042.117,2</b> | <b>1.294.999,2</b> | <b>1.548.310,4</b> |
| <b>I. Belanja Pemerintah Pusat</b>         | <b>697.406,4</b>   | <b>883.722,0</b>   | <b>1.069.534,4</b> |
| <b>II. Transfer Ke Daerah</b>              | <b>344.727,6</b>   | <b>411.324,8</b>   | <b>478.775,9</b>   |
| 1. Dana Perimbangan                        | 316.711,4          | 347.246,2          | 408.352,1          |
| 2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian     | 28.016,2           | 64.078,6           | 70.423,9           |
| <b>III. Suspen</b>                         | <b>(16,8)</b>      | <b>(47,5)</b>      | <b>0,0</b>         |
| <b>C. Keseimbangan Primer</b>              | <b>41.537,5</b>    | <b>8.862,4</b>     | <b>(72.319,9)</b>  |
| <b>D. Surplus/Defisit Anggaran (A - B)</b> | <b>(46.845,7)</b>  | <b>(84.399,6)</b>  | <b>(190.105,3)</b> |
| <b>E. Pembiayaan</b>                       | <b>91.552,0</b>    | <b>130.948,9</b>   | <b>190.105,3</b>   |
| I. Pembiayaan Dalam Negeri                 | 96.118,5           | 148.748,0          | 194.531,0          |
| II. Pembiayaan Luar negeri (neto)          | (4.566,5)          | (17.799,2)         | (4.425,7)          |
| <b>Kelebihan/(Kekurangan) Pembiayaan</b>   | <b>44.706,3</b>    | <b>46.549,3</b>    | <b>0,0</b>         |

<sup>16</sup> *Data Pokok APBN 2007-2013 Depkeu RI, 3*

<sup>17</sup> *Ibid., 4*

Pendapatan Negara dari sektor pajak dianggarkan mencapai angka lebih dari 70%. Pada tahun 2010, sebesar 723,3 triliun atau 72,7%. Tahun 2011, sebesar 873,9 triliun atau 72,2%. Sedangkan pada tahun 2012, mencapai angka 74,8% dari total Pendapatan Negara dan Hibah atau sebesar 1016,2 triliun. Sedangkan penerimaan bukan pajak tidak mencapai angka 30%. Seperti terlihat pada tahun 2010 realisasi anggaran sebesar 268,9 triliun (27%), tahun 2011 sebesar 331,5 triliun (27,4%), dan tahun 2012 sebesar 341,1 triliun atau 25,1% dari total Pendapatan Negara dan Hibah.

Penerimaan bukan pajak ini meliputi: (1) Penerimaan dari SDA; (2) Bagian Laba BUMN; (3) Sisa Surplus Bank Indonesia; dan (4) Pendapatan BLU seperti pada tabel 8.

Jika diperhatikan dari penerimaan SDA ternyata memiliki sumbangsih yang kecil terhadap pos penerimaan APBN, padahal Indonesia memiliki sumber daya alam yang sangat melimpah. Di tahun 2010, hanya berkisar angka 168,8 triliun (17%), tahun 2011 sebesar 213,8 triliun (17,7%), dan pada tahun 2012 hanya sebesar 217,2 triliun atau 16% dari total pendapatan negara.

Tabel 8:  
Pendapatan Negara 2010-2012<sup>18</sup>

| Uraian                                    | 2010             | 2011               | 2012               |
|---|------------------|--------------------|--------------------|
|   | LKPP             | LKPP               | APBN-P             |
| <b>I. Penerimaan Dalam Negeri</b>         | <b>992.248,5</b> | <b>1.205.345,7</b> | <b>1.357.380,0</b> |
| <b>1. Penerimaan Perpajakan</b>           | <b>723.306,7</b> | <b>873.874,0</b>   | <b>1.016.237,3</b> |
| <b>a. Pajak dalam Negeri</b>              | <b>694.392,1</b> | <b>819.752,4</b>   | <b>968.293,2</b>   |
| i. Pajak Penghasilan                      | 357.045,5        | 431.121,7          | 513.650,2          |
| 1. PPh Migas                              | 58.872,7         | 73.095,5           | 67.916,7           |
| 2. PPh Nonmigas                           | 298.172,8        | 358.026,2          | 445.733,4          |
| ii. Pajak Pertambahan Nilai               | 230.604,9        | 277.800,1          | 336.057,0          |
| iii. Pajak Bumi dan Bangunan              | 28.580,6         | 29.893,2           | 29.687,5           |
| iv. BPHTB                                 | 8.026,4          | (0,7)              | -                  |
| v. Cukai                                  | 66.165,9         | 77.010,0           | 83.266,6           |
| vi. Pajak Lainnya                         | 3.968,8          | 3.928,2            | 5.632,0            |
| <b>b. Pajak Perdagangan Internasional</b> | <b>28.914,5</b>  | <b>54.121,5</b>    | <b>47.944,1</b>    |
| i. Bea Masuk                              | 20.016,8         | 25.265,9           | 24.737,9           |
| ii. Bea Keluar                            | 8.897,7          | 28.855,6           | 23.206,2           |
| <b>2. Penerimaan Negara Bukan Pajak</b>   | <b>268.941,9</b> | <b>331.471,8</b>   | <b>341.142,6</b>   |
| <b>a. Penerimaan SDA</b>                  | <b>168.825,4</b> | <b>213.823,4</b>   | <b>217.158,9</b>   |
| i. Migas                                  | 152.733,2        | 193.490,6          | 198.311,1          |
| 1. Minyak bumi                            | 111.814,9        | 141.303,5          | 150.847,2          |
| 2. Gas alam                               | 40.918,3         | 52.187,1           | 47.463,9           |
| ii. Non Migas                             | 16.092,2         | 20.332,8           | 18.847,8           |
| 1. Pertambangan umum                      | 12.646,8         | 16.369,8           | 15.274,1           |
| 2. Kehutanan                              | 3.009,7          | 3.216,5            | 3.074,9            |
| 3. Perikanan                              | 92,0             | 183,8              | 150,0              |
| 4. Pertambangan Panas Bumi                | 343,8            | 562,7              | 348,8              |
| <b>b. Bagian Laba BUMN</b>                | <b>30.096,9</b>  | <b>28.184,0</b>    | <b>30.776,3</b>    |
| <b>c. PNPB Lainnya</b>                    | <b>59.428,6</b>  | <b>69.360,5</b>    | <b>72.799,4</b>    |
| <b>d. Pendapatan BLU</b>                  | <b>10.590,8</b>  | <b>20.104,0</b>    | <b>20.408,0</b>    |
| <b>II. Hibah</b>                          | <b>3.023,0</b>   | <b>5.253,9</b>     | <b>825,1</b>       |
| <b>Pendapatan Negara dan Hibah</b>        | <b>995.271,5</b> | <b>1.210.599,6</b> | <b>1.358.205,0</b> |

Sedangkan dari profil belanja APBN 2010-2012, di dapati bahwa secara rata-rata anggaran belanja pemerintahan untuk Pembayaran Bunga Utang lebih besar ketimbang subsidi non-energi, yang langsung berhubungan dengan kebutuhan pokok masyarakat, sebagaimana pada tabel berikut ini:

<sup>18</sup> *Ibid.*, 5

Tabel 9:  
Belanja Negara 2010-2012<sup>19</sup>

| Uraian                              | 2010             | 2011             | 2012               |
|-------------------------------------|------------------|------------------|--------------------|
|                                     | LKPP             | LKPP             | APBN-P             |
| <b>1. Belanja Pegawai</b>           | <b>148.078,1</b> | <b>175.737,9</b> | <b>212.255,1</b>   |
| <b>2. Belanja Barang</b>            | <b>97.596,8</b>  | <b>124.639,5</b> | <b>162.012,3</b>   |
| <b>3. Belanja Modal</b>             | <b>80.287,1</b>  | <b>117.854,5</b> | <b>176.051,4</b>   |
| <b>4. Pembayaran Bunga Utang</b>    | <b>88.383,2</b>  | <b>93.262,0</b>  | <b>117.785,4</b>   |
| a. Utang Dalam Negeri               | 61.480,6         | 66.824,9         | 84.749,3           |
| b. Utang Luar Negeri                | 26.902,7         | 26.437,1         | 33.036,1           |
| <b>5. Subsidi</b>                   | <b>192.707,1</b> | <b>295.358,2</b> | <b>245.076,3</b>   |
| a. Energi                           | 139.952,9        | 255.608,8        | 202.353,2          |
| b. Non Energi                       | 52.754,1         | 39.749,4         | 42.723,1           |
| <b>6. Belanja Hibah</b>             | <b>70,0</b>      | <b>300,1</b>     | <b>1.790,9</b>     |
| <b>7. Bantuan Sosial</b>            | <b>68.611,1</b>  | <b>71.104,3</b>  | <b>86.028,0</b>    |
| a. Dana Penanggulangan Bencana Alam | 2.681,0          | 3.978,3          | 4.000,0            |
| b. Bantuan Melalui K/L              | 65.930,1         | 67.126,0         | 82.028,0           |
| <b>8. Belanja Lain-lain</b>         | <b>21.673,0</b>  | <b>5.465,4</b>   | <b>68.535,0</b>    |
| <b>Jumlah</b>                       | <b>697.406,4</b> | <b>883.722,0</b> | <b>1.069.534,4</b> |

#### D. Penilaian Kebijakan APBN 2010-2012

Dari postur APBN 2010-2012 dapat diambil penilaian dari beberapa sisi: *Pertama*, dari sisi penerimaan Negara, APBN Indonesia bertumpu pada pajak sebagai sumber pemasukan terbesar. Ini tampak pada angka-angka sebagai berikut:

Tabel 10:  
Penerimaan Negara: Sektor Perpajakan dan Sektor Bukan Pajak  
(dalam miliar rupiah)<sup>20</sup>

| Tahun APBN | Penerimaan Negara | Sektor Perpajakan | (%)  | Sektor Bukan Pajak | (%)  |
|------------|-------------------|-------------------|------|--------------------|------|
| 2010       | 995.271,5         | 723.306,7         | 72,6 | 268.941,9          | 27,0 |
| 2011       | 1.210.599,6       | 873.874,0         | 72,2 | 331.471,8          | 27,4 |
| 2012       | 1.358.205,0       | 1.016.237,3       | 74,8 | 341.142,6          | 25,1 |

<sup>19</sup> *Ibid.*, 5

<sup>20</sup> *Ibid.*, 6

Sedangkan sumber daya alam, yang merupakan kekayaan terbesar dan melimpah di negeri ini, ternyata tidak bisa memberikan sumbangsih kepada postur APBN 2010-2012. Ini tampak pada tabel berikut ini:

Tabel 11:  
Penerimaan Negara: Sektor Bukan Pajak dan SDA (dalam miliar rupiah)<sup>21</sup>

| <b>Tahun APBN</b> | <b>Penerimaan Negara</b> | <b>Sektor Bukan Pajak</b> | <b>(%)</b> | <b>Penerimaan SDA</b> | <b>(%)</b> |
|-------------------|--------------------------|---------------------------|------------|-----------------------|------------|
| 2010              | 995.271,5                | 268.941,9                 | 27         | 168.825,4             | 16,9       |
| 2011              | 1.210.599,6              | 331.471,8                 | 27,4       | 213.823,4             | 17,6       |
| 2012              | 1.358.205,0              | 341.142,6                 | 25,1       | 217.158,9             | 15,98      |

Tabel di atas menunjukkan, bahwa kekayaan alam tidak menjadi pemasukan utama bagi negara, padahal Indonesia adalah negeri dengan kekayaan alam yang melimpah ruah. Artinya, rakyat tidak dapat menikmati kekayaan alam itu disebabkan Negara tidak mengelolanya demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, kekayaan alam tidak dikelola dengan cara yang benar, sehingga rakyat yang semestinya berhak atas kekayaan alam itu malah hidup dalam kemiskinan.

Selama ini, pengelolaan SDA di Indonesia menganut prinsip liberalisasi dan kebebasan hak milik. Salah satu bentuk liberalisasi adalah menggilanya privatisasi perusahaan milik umum dan milik negara yang seharusnya dikuasai dan dikelola oleh negara (BUMN) sebagai sumber utama bagi pemasukan APBN. Kenyataannya, pengelolaan SDA sangat ramah dengan investasi asing. Hasilnya, Freeport menguasai emas, tembaga dan hasil tambang lainnya sampai 80% lebih;

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, 5

tambang minyak dan gas dikuasai asing dan swasta sampai 87%; hutan di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Papua dibagi-bagikan melalui Hak Pengelolaan Hutan (HPH) kepada swasta, sementara negara hanya memperoleh sekitar 20%, yaitu iuran hasil hutan dan pajak; batubara sama nasibnya, negara hanya memperoleh sekitar 30%, sementara yang 70% dikuasai oleh pemegang konsesi yang kebanyakan adalah perusahaan swasta dalam negeri dan asing.<sup>22</sup>

Dampak dari kebijakan ini, Pemerintah kehilangan sumber pendapatan negara yang berasal dari harta milik umum dan milik negara karena telah diprivatisasi. Negara hanya mendapatkan sebagian kecil melalui pajak atau pembagian laba dari penyertaan modal pada perusahaan tersebut.

*Kedua*, APBN selalu mengalami defisit anggaran. Artinya, dari sisi penerimaan sesungguhnya APBN Indonesia selalu lebih kecil dibandingkan dengan pengeluaran dalam setiap periode anggaran. Dengan kata lain APBN Indonesia sebenarnya tidak bisa dikatakan menganut anggaran berimbang (*balanced budget*), tetapi menganut kebijakan anggaran defisit (*deficit budget*). Adapun langkah pemerintah untuk menutup defisit adalah dengan membuat utang baru, baik dalam negeri maupun asing, sebagaimana tampak pada pembiayaan anggaran 2010-2012 berikut ini:

---

<sup>22</sup> Lihat, *Jurnal Al-Waie*, No. 160 Tahun 2013, 11

Tabel 12:  
Pembiayaan APBN 2010-2012<sup>23</sup>

| Keterangan   | 2010              | 2011              | 2012              |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|
|  | LKPP              | LKPP              | APBN-P            |
| <b>A. Pembiayaan Dalam Negeri</b>                              | <b>96.118,5</b>   | <b>148.748,0</b>  | <b>194.531,0</b>  |
| <b>I. Perbankan Dalam Negeri</b>                               | <b>22.189,3</b>   | <b>48.927,9</b>   | <b>60.561,6</b>   |
| 1. Rekening Pemerintah   | 22.189,3          | 48.927,9          | 60.561,6          |
| a. a. Penerimaan Cicilan Pengembalian Penerusan Pinjaman (RDI) | 4.841,4           | 8.608,8           | 4.387,9           |
| b. Rekening Pembangunan Hutan                                  | -                 | -                 | -                 |
| c. Rekening Pemerintah Lainnya                                 | -                 | -                 | -                 |
| d. Rekening KUN untuk Pembiayaan Kredit Investasi Pemerintah   | -                 | -                 | -                 |
| e. SAL   | 17.347,9          | 40.319,0          | 56.173,7          |
| f. Rekening Cadangan Dana Reboisasi                            | -                 | -                 | -                 |
| 2. Eks. Moratorium NAD dan Nias, Sumut                         | -                 | -                 | -                 |
| <b>II. Non Perbankan Dalam Negeri</b>                          | <b>73.929,2</b>   | <b>99.820,1</b>   | <b>133.969,4</b>  |
| 1. Privatisasi   | 2.098,7           | 425,0             | -                 |
| 2. Hasil Pengelolaan Aset                                      | 1.133,4           | 1.172,9           | 280,0             |
| a. Pengelolaan Aset  | 1.133,4           | 1.172,9           | 280,0             |
| b. PMN untuk Restrukturisasi BUMN                              | -                 | -                 | -                 |
| 3. Surat Berharga Negara (neto)                                | 91.102,6          | 119.864,4         | 159.596,7         |
| 4. Pinjaman Dalam Negeri                                       | 393,6             | 619,4             | 991,2             |
| 5. Dana Investasi Pemerintah dan Restr. BUMN                   | (12.299,1)        | (19.643,9)        | (19.265,1)        |
| a. Investasi Pemerintah  | (3.610,5)         | (1.550,0)         | (3.299,6)         |
| b. PMN dan Restrukturisasi BUMN                                | (6.038,6)         | (9.295,8)         | (8.922,0)         |
| c. Dana Bergulir   | (2.650,0)         | (8.798,1)         | (7.043,5)         |
| 6. Kewajiban Penjaminan  | -                 | -                 | (633,3)           |
| 7. Dana Pengembangan Pendidikan Nasional                       | (1.000,0)         | (2.617,7)         | (7.000,0)         |
| 8. Pinjaman kepada PT. PLN                                     | (7.500,0)         | -                 | -                 |
| 9. Cadangan Pembiayaan Investasi                               | -                 | -                 | -                 |
| <b>B. Pembiayaan Luar Negeri (neto)</b>                        | <b>(4.566,5)</b>  | <b>(17.799,2)</b> | <b>(4.425,7)</b>  |
| <b>I. Penarikan Pinjaman Luar Negeri</b>                       | <b>54.794,8</b>   | <b>33.747,2</b>   | <b>53.731,1</b>   |
| 1. Pinjaman Program  | 28.974,6          | 15.266,1          | 15.603,9          |
| 2. Pinjaman Proyek   | 25.820,2          | 18.481,0          | 38.127,2          |
| <b>II. Penerusan Pinjaman</b>                                  | <b>(8.728,8)</b>  | <b>(4.223,8)</b>  | <b>(8.431,8)</b>  |
| <b>III. Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN</b>                  | <b>(50.632,5)</b> | <b>(47.322,5)</b> | <b>(49.724,9)</b> |
| <b>Jumlah</b>  | <b>91.552,0</b>   | <b>130.948,9</b>  | <b>190.105,3</b>  |

Pada tabel tentang defisit APBN dan Hutang, terlihat bahwa jumlah cicilan hutang pemerintah yang dibayar dalam APBN terus mengalami peningkatan. Dari 215,5 triliun pada APBN 2010 meningkat 74,21 triliun pada APBN 2012 menjadi 289,71 triliun.

Tabel 13:  
Defisit APBN dan Hutang (dalam triliun)<sup>24</sup>

| APBN        | Cicilan Hutang | Defisit APBN | Penarikan Pinjaman |
|-------------|----------------|--------------|--------------------|
| <b>2010</b> | 215,55         | -46,85       | 248,24             |
| <b>2011</b> | 238,35         | -150,84      | 319,03             |
| <b>2012</b> | 289,71         | -190,11      | 319,06             |

<sup>23</sup> *Ibid.*, 15

<sup>24</sup> Diolah dari *Nota Keuangan APBN P 2012 Depkeu RI*

Seiring dengan peningkatan jumlah cicilan hutang, jumlah defisit APBN pun semakin bertambah besar. Akibatnya jumlah hutang yang ditarik pemerintah setiap tahun semakin bertambah. Hal ini menunjukkan beban cicilan hutang menjadi salah satu komponen utama yang menyebabkan APBN defisit.

Dari data tersebut terlihat jelas APBN Indonesia tersandera hutang. Penerimaan dan pengeluaran APBN tidak berimbang yang dalam bahasa populer disebut “lebih besar pasak daripada tiang”. Sedangkan langkah utama yang ditempuh pemerintah untuk mengatasinya adalah dengan menarik hutang kembali. Akibatnya kebijakan tahunan pemerintah dalam mengelola keuangan negara ibarat “gali lobang tutup lobang”.

*Ketiga*, dari sisi pengeluaran menunjukkan, bahwa tujuan kebijakan anggaran defisit dari Pemerintah jauh dari harapan, jika memang hal itu ditujukan untuk memberikan stimulus ekonomi bagi rakyat. Hal ini bisa dicermati dalam tabel Belanja Negara. Ambil kasus APBN 2012 yang besarnya Rp. 1.358,2 triliun ternyata hampir 79%-nya hanya dialokasikan untuk anggaran Pemerintah Pusat, yaitu sebesar Rp. 1.069,5 triliun, dan sisanya transfer ke daerah senilai Rp. 478,8 triliun. Belanja Pemerintah Pusat tersebut diperuntukkan: belanja pegawai sebesar Rp. 212,3 triliun (19,8%), belanja barang senilai Rp. 162 triliun (15,1%), belanja modal Rp. 176,1 triliun (16,4%), belanja subsidi sebesar Rp. 245,1 triliun (22,9%), bantuan sosial Rp. 86 triliun (8%), serta pembayaran bunga utang Rp. 117,8 triliun (11%), dan belanja lain-lain. Anggaran yang bisa dianggap langsung kembali untuk rakyat yaitu belanja subsidi dan bantuan sosial, adalah sekitar Rp.

331,1 triliun atau sekitar 30% saja. Sedangkan anggaran untuk birokrasi dan pejabat terus naik porsi anggarannya. Apalagi jika melihat perbandingan dalam tabel Subsidi Non Energi (yang langsung berhubungan dengan kebutuhan pokok masyarakat) dengan Belanja untuk Pembayaran Bunga Utang. Di mana pengeluaran untuk membayar bunga utang terus membengkak sedangkan pengeluaran untuk subsidi seringkali dipangkas untuk mengurangi pengeluaran pemerintah dan menumbuhkan iklim investasi asing.<sup>25</sup>

Tabel 14:  
Belanja Negara Pemerintah Pusat: Subsidi Non Energi dan Pembayaran Bunga Utang (dalam miliar rupiah)<sup>26</sup>

| Tahun APBN | Belanja Pemerintah Pusat | Subsidi Non Energi | (%) | Pembayaran Bunga Utang | (%)  |
|------------|--------------------------|--------------------|-----|------------------------|------|
| 2010       | 607.406,4                | 52.754,1           | 8,7 | 88.383,2               | 14,5 |
| 2011       | 883.772,0                | 39.749,4           | 4,5 | 93.262,0               | 10,5 |
| 2012       | 1.069.534,4              | 42.732,1           | 3,9 | 117.785,4              | 11,0 |

**Keempat**, penyusunan APBN menggunakan asumsi indikator makro sebagai patokan. Konsekuensinya, jika dalam rentang satu tahun asumsinya mengalami perubahan maka APBN pun harus direvisi. Hal ini sangat beresiko. Pasalnya, untuk mengubah APBN tidaklah mudah karena harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Selain akan memakan waktu yang tidak pendek, sebagaimana diketahui sidang DPR juga akan menghabiskan dana yang tidak sedikit.

**Kelima**, pengeluaran anggaran dalam APBN Indonesia bersifat tetap (*fixed*) dalam perencanaan dan penyusunannya. Konsekuensinya, alokasi anggaran

<sup>25</sup> Tabel 9: Belanja APBN 2010-2012

<sup>26</sup> Diolah dari *Data Pokok APBN 2007-2013 Depkeu RI*, 6

tersebut harus habis dan terserap. Padahal faktanya, dari tahun ke tahun sebenarnya setiap kementerian yang ada di Indonesia tidak pernah mampu menyerap semua anggaran yang sudah diajukan. Akibatnya, sering dilakukan berbagai cara yang tidak sehat agar anggaran tersebut bisa dihabiskan.<sup>27</sup>

Dari uraian tersebut dapat ditarik dua kesimpulan utama yaitu: (1) APBN Indonesia bertumpu pada pajak sebagai pemasukan terbesar sedangkan kekayaan alam bukan menjadi pemasukan utama dalam APBN, padahal Indonesia memiliki potensi kekayaan alam yang melimpah ruah; (2) APBN selalu mengalami defisit anggaran, dan cara yang diambil oleh pemerintah untuk mengatasinya adalah dengan membuat utang baru baik dari dalam maupun luar negeri. Hal ini menyebabkan APBN Indonesia tersandera oleh utang di mana postur belanja APBN juga terkuras untuk membayar cicilan pokok dan bunga utang yang terus membengkak.

Adapun dampaknya, negara tidak dapat menjadikan postur APBN yang ada sebagai instrumen guna meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Alih-alih untuk kesejahteraan, rakyat malah menanggung beban yang semakin berat. Sementara kekayaan alam yang melimpah tidak mendatangkan manfaat, pemerintah terus menggenjot pendapatan dari sektor pajak. Untuk menyeimbangkan beban APBN karena utang yang terus membengkak, seringnya anggaran subsidi menjadi korban, di mana secara bertahap terus dipangkas, yang

---

<sup>27</sup><http://mediaumat.com/ekonomi/4082-habiskan-anggaran-sistem-kebut-semalam-.html>, diakses 25 November 2013

berakibat pada naiknya harga-harga. Belum lagi potensi terjadinya kebocoran dana dan korupsi akibat bobroknya birokrasi. Ini adalah konsekuensi dari paradigma liberalisasi ekonomi yang dianut oleh pemerintah. Permasalahan ini akan dibahas lebih lanjut pada bab berikutnya.