

## BAB VI

### SUMBER PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN

Salah satu perbedaan antara pembiayaan pemerintah dengan pembiayaan perusahaan adalah dalam hal sumber-sumber pembiayaannya, dimana pembiayaan pemerintah dapat berasal dari kewenangan yang dimiliki pemerintah dalam penarikan pajak. Pajak merupakan sumber penerimaan dan pembiayaan utama pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Menurut James M. Buchanan dan Marilyn R. Flowers "*In taxation, individual real wealth currently reduced in exchange for goods and service directly provided by government*" (Musthopa dan Sujai, 2004).

Selain berasal dari pajak, pembiayaan pemerintah dapat berasal dari pinjaman atau hutang (*debt financing*), pembagian laba BUMN, hibah atau sumbangan (*donation*), *user charge* (ongkos pemakaian) dan *printing money* (pencetakan uang). Pembiayaan dengan hutang (*debt financing*) adalah penggunaan dana pinjaman untuk pembiayaan belanja atau pengeluaran pemerintah. Pinjaman ini dapat berupa pinjaman kepada individu (perorangan), lembaga keuangan atau pemerintah negara lain (*foreign aid*). Pembagian laba BUMN, adalah bagian laba yang merupakan milik pemerintah dari hasil usaha perusaha-perusahaan milik negara seperti Pertamina, Telkom, PLN dan lain-lain.

Donasi atau hibah adalah, kontribusi sukarela kepada pemerintah dari individu, organisasi atau negara lainnya. Donasi ini biasanya digunakan untuk membiayai program-program tertentu seperti bantuan untuk korban bencana alam,

bantuan pendidikan dan lain-lain. *User charges* (ongkos pemakaian), adalah pendanaan yang didapat pemerintah dari individu atau pihak lain yang secara langsung menikmati jasa, barang atau menikmati manfaat dari fasilitas umum yang disediakan oleh pemerintah yang dikenakan biaya pemakaian atau pemanfaatan (*user charge*). Bentuk sumber pendanaan atau pembiayaan pemerintah selanjutnya adalah pencetakan uang (*printing money*), dimana jenis sumber ini hanya dapat dilakukan oleh pemerintah dengan bekerja sama dengan bank sentral (Bank Indonesia) sebagai otoritas penerbitan uang. Namun jenis yang terakhir ini cukup beresiko, mengingat peningkatan jumlah uang beredar akan mendorong inflasi yang terjadi. Dalam kaitan ini David N. Hayman mengungkapkan "*Any increase in the money supply to finance government expenditures can result in inflation*" (Musthopa dan Sujai, 2004).

Selain jenis-jenis sumber pembiayaan diatas, menurut Jack M. Ruhl dalam artikelnya yang dikutip oleh Nicholas G. Apostolou dan D. Larry Crumbley dalam *Handbook of Government Accounting and Financing* mengatakan terdapat tiga bentuk pembiayaan yang dapat digunakan oleh pemerintah, khususnya pembangunan infrastruktur, yaitu *traditional or conventional financing*, *creative financing* dan *public-private financing arrangement*.

#### A. Sumber Pendanaan Utama Pemerintah

Sumber pendanaan utama pemerintah adalah pendanaan yang diperoleh dari tiga sumber utama pendanaan pemerintah yaitu penerimaan perpajakan dan penerimaan bukan pajak serta hibah yang terangkum dalam pos penerimaan didalam APBN.

Pajak dan penerimaan bukan pajak yang terdiri penerimaan dari sumber daya alam (SDA), penerimaan non sumber daya alam, pembagian laba BUMN dan penerimaan negara bukan pajak lainnya merupakan penerimaan dari dalam negeri. Sedangkan hibah merupakan donasi atau bantuan dari individu, lembaga atau negara lain yang bersifat sukarela. Sebagai gambaran komposisi dari sumber pembiayaan pemerintah dan bentuk pemanfaatannya, maka penjelasan lanjutan akan mengambil Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005 sebagai gambaran komposisi keuangan pemerintah.

Pendapatan negara dan hibah khususnya dalam APBN 2005 ditetapkan Rp.380,4 triliun atau 17,4 % dari PDB. Jumlah ini menurun jika dibandingkan dengan APBN-P 2004 sebanyak Rp.23,4 triliun atau 5,8 %. Dari jumlah tersebut, 78,3 % bersumber dari penerimaan pajak dan 21,5 % bersumber dari penerimaan bukan pajak serta 0,2 % berasal dari hibah. Kontribusi penerimaan pajak yang terus meningkat jika dibandingkan dengan APBN 2004 menunjukan bahwa pemerintah tetap konsisten untuk terus menggali sumber-sumber pendanaan dari dalam negeri dalam rangka mewujudkan kemandirian APBN (lihat Nota Keuangan dan APBN-P 2004 dan RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

Secara ringkas dapat dilihat perbandingan antara APBN-P 2004 dengan APBN 2005 pada gambar berikut:

Gambar. 6.A.32:

Pendapatan Negara dan Hibah APBN-p 2004 dan APBN 2005

(dalam triliyun rupiah)

Uraian	2004		2005	
	APBN-P	% PDB	APBN	% PDB
A. Penerimaan Dalam Negeri	403,0	20,3	379,6	17,3
I. Penerimaan Perpajakan	279,2	14,0	297,8	13,6
1. Pajak Dalam Negeri	267,0	13,4	258,5	13,0
a. Pajak Penghasilan	135,9	6,8	142,2	6,5
>. Migas	23,1	1,2	13,6	0,6
>. Non Migas	112,8	5,7	128,6	5,9
b. PPN dan PPn-BM	87,5	4,4	98,8	4,5
c. PBB	10,2	0,5	10,3	0,5
d. PBHTP	3,2	0,2	3,2	0,1
e. Cukai	28,4	1,4	28,9	1,3
f. Pajak lain-lain	1,8	0,1	2,0	0,1
2. Pajak Perdagangan Internasional	12,2	0,6	12,4	0,6
a. Bea Masuk	11,8	0,6	12,0	0,5
b. Pajak/Pungutan Ekspor	0,3	0,0	0,3	0,0
II. Penerimaan Negara Bukan Pajak	123,8	6,2	81,8	3,7
1. Sumber Daya Alam	92,4	4,6	50,9	2,3
2. Bagian Pemerintah Atas Laba BUMN	9,1	0,5	10,6	0,5
3. PNBPN lainnya	22,3	1,1	20,3	0,9
B. Hibah	0,7	0,0	0,8	0,0
Jumlah	403,8	20,3	380,4	17,4

Sumber: Data APBN-P dan RAPBN 2005, Departemen Keuangan RI, 2005

1. Pajak.

Pajak merupakan sumber utama dari pendanaan pemerintah hingga saat ini. Pajak merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh pribadi atau badan kepada negara tanpa adanya imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan (Musthopa dan Sujai, 2004). Penerimaan pajak menjadi penopang utama dari pendanaan pemerintah. Ada dua bentuk penerimaan pajak, yaitu pajak langsung dan pajak tak langsung.

Pajak langsung adalah pajak yang dikenakan berdasarkan surat ketetapan pajak (kohir) dan pengenaannya dilakukan berkala misalnya setiap tahun. Contoh pajak ini adalah pajak pendapatan, pajak perseroan, pajak dividen, *verponding*, pajak kekayaan dan lain-lain. Sedangkan pajak tidak langsung adalah pajak yang pemungutannya tidak didasarkan atas surat ketetapan pajak (kohir) dan pengenaannya tidak dilakukan secara berkala. Pajak tidak langsung biasanya dikaitkan atas suatu aktivitas atau kejadian, misalnya, aktivitas jual beli yang dikenakan pajak pertambahan nilai (PPN). Contoh pajak tidak langsung diantaranya, bea cukai, pajak penjualan, bea materai, bea masuk dan lain-lain.

Dalam APBN 2005, penerimaan perpajakan direncanakan Rp.297,8 triliun, atau 13,6 % terhadap PDB dengan dasar perhitungan tahun 1993. Apabila dibandingkan dengan sasaran penerimaan perpajakan dalam APBN-P 2004, penerimaan perpajakan tahun 2005 tersebut meningkat Rp.18,6 triliun atau 6,7 %. Kenaikan ini relatif moderat, baik dilihat dari nilai nominal maupun persentasenya terhadap PDB, bila dibandingkan dengan peningkatan relatif pada tahun-tahun sebelumnya. Hal ini didasarkan atas perhitungan adanya kemungkinan terjadinya penurunan (*potential loss*) penerimaan berkaitan dengan efektivitas pelaksanaan amandemen Undang undang tentang PPh, PPN, dan Ketentuan Umum Perpajakan (KUP).

Penerimaan perpajakan dalam tahun 2005 masih tetap mengandalkan penerimaan dari sektor pajak dalam negeri, khususnya pada

tiga sumber utama yaitu PPh, PPN dan PPhnBM, serta cukai. Sebagai gambaran, dari total penerimaan perpajakan tahun 2005 sebesar Rp.297,8 triliun, sebesar Rp.285,5 triliun atau 95,9 % di antaranya bersumber dari pajak dalam negeri, sedangkan Rp.12,4 triliun atau 4,1 % lainnya berasal dari pajak perdagangan internasional (lihat Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

Salah satu sumber penerimaan pajak dalam negeri terbesar adalah pajak penghasilan (PPh). Dalam APBN 2005, rencana penerimaan PPh, yang terdiri dari PPh nonmigas dan PPh migas, ditetapkan Rp.142,2 triliun atau 6,5 % terhadap PDB. Dari jumlah tersebut, penerimaan PPh nonmigas dalam tahun 2005 ditetapkan Rp.128,6 triliun, atau 5,9 % terhadap PDB. Jumlah tersebut, secara nominal lebih tinggi Rp.15,8 triliun atau 14,0 %, dibandingkan dengan sasaran penerimaan PPh nonmigas yang ditetapkan dalam APBN-P 2004 (Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

Peningkatan ini relatif lebih moderat bila dibandingkan dengan peningkatan basis pajak sebagaimana tercermin dari asumsi perkiraan pertumbuhan ekonomi dan tingkat inflasi yang digunakan dalam perhitungan APBN tahun 2005. Hal ini didasarkan atas perkiraan terjadinya potensi kehilangan (*potential loss*) penerimaan PPh, berkaitan dengan adanya rencana kebijakan penyesuaian PTKP PPh orang pribadi, dan penyesuaian tarif PPh badan sebagaimana diusulkan dalam RUU Perubahan Undang-undang tentang PPh.

Sementara itu, penerimaan PPh migas dalam tahun 2005 ditetapkan Rp.13,6 triliun, atau 0,6 % terhadap PDB. Jumlah ini, berarti mengalami penurunan Rp.9,5 triliun, atau 41,1 % dari sasaran penerimaan PPh migas yang ditetapkan dalam APBN-P 2004. Lebih rendahnya rencana penerimaan PPh migas tahun 2005 ini dikarenakan asumsi harga minyak yang digunakan sebagai dasar perhitungan APBN 2005 (24 USD/bbl) jauh lebih rendah bila dibandingkan dengan asumsi harga minyak pada APBN-P 2004 (36 USD/ bbl) (Nota Keuangan dan APBN-P 2004 dan RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

Penerimaan PPN dan PPnBM dalam tahun 2005 ditetapkan Rp.98,8 triliun, atau 4,5 % terhadap PDB. Jumlah ini, berarti mengalami peningkatan Rp.11,3 triliun, atau 12,9 % bila dibandingkan dengan sasarannya dalam APBN-P 2004 sebesar Rp.87,5 triliun. Peningkatan penerimaan PPN dan PPnBM tersebut didasarkan atas kalkulasi perkiraan terjadinya peningkatan nilai transaksi ekonomi yang merupakan obyek PPN dan PPnBM, selaras dengan peningkatan kegiatan ekonomi seperti tercermin pada asumsi pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi pada tahun 2005. Faktor lain yang juga turut berpengaruh terhadap peningkatan penerimaan PPN adalah perkiraan terjadinya tambahan penerimaan (*potential gain*) PPN dari kebijakan perluasan basis pajak sebagaimana diusulkan dalam amandemen Undang-undang PPN dan PPnBM.

Dalam tahun 2005, penerimaan PBB dan BPHTB ditetapkan Rp.13,5 triliun, atau 0,6 % terhadap PDB. Jumlah tersebut bersumber dari

penerimaan PBB Rp.10,3 triliun atau 0,5 % terhadap PDB, dan penerimaan BPHTB Rp.3,2 triliun atau 0,1 % terhadap PDB. Apabila dibandingkan dengan sasaran penerimaan PBB dan BPHTB tahun 2004 sebesar Rp.13,4 triliun, maka penerimaan PBB dan BPHTB tahun 2005 tersebut berarti mengalami peningkatan sebesar Rp.0,1 triliun atau 0.7 %. Berlawanan dengan itu, rasio penerimaan PBB dan BPHTB terhadap PDB juga mengalami penurunan, dari 0,7 % dalam tahun 2004 menjadi 0,6 % dalam tahun 2005 (Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

Di bidang cukai, dalam APBN 2005, penerimaan cukai ditetapkan Rp.28,9 triliun, atau 1,3 % terhadap PDB. Jumlah ini, berarti meningkat Rp.0,5 triliun atau 1,8 %, bila dibandingkan dengan sasarannya dalam APBNP 2004 sebesar Rp.28,4 triliun atau 1,4 % terhadap PDB.

Selanjutnya, penerimaan pajak lainnya dalam tahun 2005 ditetapkan mencapai Rp. 2,0 triliun, atau 0,1 % terhadap PDB. Sasaran penerimaan ini, lebih tinggi Rp. 0,2 triliun atau 11,1 % bila dibandingkan dengan sasaran penerimaan pajak lainnya dalam APBN-P 2004 sebesar Rp.1,8 triliun. Peningkatan penerimaan pajak lainnya tersebut diperkirakan bersumber terutama dari meningkatnya jumlah dan nilai transaksi yang membutuhkan bea meterai.

Pada sisi lain, penerimaan pajak perdagangan internasional juga diperkirakan meningkat. Dalam APBN 2005, penerimaan pajak perdagangan internasional, yang terdiri dari bea masuk dan pajak/pungutan

ekspor, ditetapkan Rp. 12,4 triliun, atau 0,6 % terhadap PDB. Jumlah ini, berarti meningkat Rp. 0,2 triliun atau 1,6 % apabila dibandingkan dengan sasaran penerimaannya dalam APBN-P 2004 sebesar Rp. 12,2 triliun. Dari jumlah tersebut, penerimaan bea masuk ditetapkan Rp. 12,0 triliun, atau 0,5 % terhadap PDB. Sasaran penerimaan bea masuk ini, berarti Rp. 0,2 triliun atau 1,7 % lebih tinggi, dari sasaran yang ditetapkan dalam APBN-P 2004. Peningkatan sasaran penerimaan bea masuk yang relatif moderat tersebut didasarkan atas perkiraan terjadinya peningkatan impor barang, sejalan dengan peningkatan kegiatan ekonomi dalam negeri.

Namun dampak peningkatan volume impor tersebut, tidak sepenuhnya dapat dinikmati, oleh karena pada saat yang bersamaan, juga terjadi penurunan tarif efektif rata-rata bea masuk, berkaitan dengan penurunan tarif nominal, baik dalam rangka skema *Common Effective Preferential Tariff for ASEAN Free Trade Area (CEPT for AFTA)*, maupun akibat dari kerangka kerjasama perekonomian ASEAN dengan China (*ASEAN-China Free Trade Area*), India (*ASEAN-India Free Trade Area*), dan Jepang (*ASEAN-Japan on Comprehensive Economic Cooperation*).

Sementara itu, penerimaan pajak/pungutan ekspor dalam APBN 2005 ditetapkan Rp. 0,3 triliun, atau 0,02 % terhadap PDB. Apabila dibandingkan dengan sasaran penerimaan pajak ekspor dalam APBN-P 2004, maka rencana penerimaan pajak ekspor tahun 2005 tersebut berarti mengalami peningkatan Rp. 8,3 miliar, atau 2,5 %.

Beberapa faktor yang mendasari peningkatan sasaran penerimaan pajak/pungutan ekspor tahun 2005 tersebut antara lain adalah perkiraan peningkatan volume ekspor barang yang kena pajak/pungutan ekspor, serta langkah-langkah intensifikasi pemungutan, penagihan, dan pengawasan pembayaran pajak/pungutan ekspor.

Gambar. 6. A.1.33:  
Penerimaan Pajak APBN-P 2004 dan APBN 2005  
(dalam miliar rupiah)

URAIAN	APBN-P 2004	APBN 2005	% thd. APBN-P
<b>A. Pajak Dalam Negeri</b>	267.033,4	285.481,4	6,9
<b>I. Pajak Penghasilan (PPh)</b>	135.853,0	142.192,6	4,7
<b>1. PPh Migas</b>	23.085,8	13.568,6	-41,2
a. PPh Minyak Bumi	8.115,5	3.612,5	-55,5
b. PPh Gas Alam	14.970,3	9.956,1	-33,5
<b>2. PPh Nonmigas</b>	112.767,2	128.624,0	14,1
a. PPh Pasal 21	22.256,2	29.275,8	31,5
b. PPh Pasal 22	11.460,5	11.626,6	1,5
b.1. PPh Pasal 22 Nonimpor	2.221,0	4.374,9	97,0
b.2. PPh Pasal 22 Impor	9.239,5	7.251,7	-21,5
c. PPh Pasal 23	11.638,1	13.047,8	12,1
d. PPh Pasal 25/29	47.334,5	51.164,4	8,1
d.1. PPh Pasal 25/29 Pribadi	1.670,5	2.822,4	69,0
d.2. PPh Pasal 25/29 Badan	45.664,0	48.342,0	5,9
e. PPh Pasal 26	7.551,4	7.312,9	-3,2
f. PPh Final dan Fiskal Luar Negeri	12.526,5	16.196,5	29,3
<b>II. Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPN/PPnBM)</b>	87.506,3	98.828,4	12,9
<b>III. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)</b>	13.393,9	13.486,9	0,7
1. PBB	10.211,7	10.272,2	0,6
2. BPHTB	3.182,2	3.214,7	1,0
<b>IV. Cukai</b>	28.441,9	28.933,6	1,7
<b>V. Pajak Lainnya</b>	1.838,3	2.039,9	11,0
<b>B. Pajak Perdagangan Internasional</b>	12.174,1	12.017,9	1,5
<b>I. Bea Masuk</b>	11.837,6	12.017,9	1,5
<b>II. Pajak/Pungutan Ekspor</b>	336,5	344,8	2,5
<b>Jumlah</b>	<b>279.207,5</b>	<b>297.844,1</b>	<b>6,7</b>

Sumber: Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005. Depkeau RI, 2005

## 2. Perimaan Negara Bukan Pajak.

Kontribusi penerimaan negara bukan pajak (PNBP) terhadap pendapatan negara akan senantiasa diupayakan lebih meningkat dari waktu ke waktu. Untuk meningkatkan PNBP dimaksud, dalam tahun 2005 akan terus dilanjutkan langkah-langkah pemantapan pelaksanaan kebijakan di bidang PNBP yang telah dilaksanakan pada tahun-tahun sebelumnya.

Kebijakan tersebut antara lain meliputi:

- a. Optimalisasi dan intensifikasi PNBP yang bersumber dari SDA.
- b. Penanggulangan pertambangan tanpa izin (Peti).
- c. Optimalisasi pemanfaatan sumber daya hutan dengan berwawasan hutan lestari.
- d. Pengelolaan potensi sumber daya kelautan secara berkelanjutan dan lestari.
- e. Peningkatan kinerja dan kesehatan BUMN melalui peningkatan intensitas penerapan *good corporate governance*.
- f. Evaluasi dan peninjauan kembali tarif PNBP yang dikelola di berbagai departemen/LPND.

Sampai saat ini, dominasi PNBP masih ditopang oleh penerimaan SDA migas. Karena itu, perkembangan PNBP ini, di samping ditentukan oleh upaya dan kebijakan yang ditempuh pemerintah, juga sangat dipengaruhi oleh perkembangan harga dan tingkat produksi minyak mentah. Dengan mempertimbangkan faktor-faktor tersebut, maka dalam APBN 2005, sasaran PNBP mencapai Rp. 81,8 triliun, atau 3,7 % terhadap

PDB. Jika dibandingkan dengan sasaran PNBPN dalam APBN-P 2004 sebesar Rp.123,8 triliun, jumlah tersebut berarti menurun Rp. 42,0 triliun atau 33,9 %.

Sasaran PNBPN tersebut terdiri dari penerimaan SDA Rp. 50,9 triliun (2,3 % terhadap PDB), penerimaan bagian pemerintah atas laba BUMN Rp. 10,6 triliun (0,5 % terhadap PDB), dan PNBPN lainnya Rp. 20,3 triliun (0,9 % terhadap PDB) Dalam tahun 2005, penerimaan SDA masih merupakan komponen terbesar, yaitu 62,2 % dari total PNBPN. PNBPN yang bersumber dari SDA meliputi penerimaan SDA migas, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan. Dalam APBN 2005, penerimaan SDA minyak bumi dan gas alam (migas) ditetapkan sebesar Rp. 47,1 triliun, atau 2,1 % terhadap PDB (Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RABPN 2005, Depkeu, 2005).

Jumlah ini menyumbang 92,5 % dari total penerimaan SDA, atau beRperan hampir 57,6 % dari total keseluruhan PNBPN. Jika dibandingkan dengan sasaran penerimaan SDA migas dalam APBN-P 2004 sebesar Rp. 87,7 triliun, maka penerimaan migas tahun 2005 tersebut berarti lebih rendah Rp. 40,6 triliun, atau 46,3 %. Target penerimaan SDA migas tahun 2005 tersebut, terdiri dari penerimaan SDA minyak bumi Rp. 31,9 triliun (1,5 % terhadap PDB), dan penerimaan SDA gas alam Rp. 15,3 triliun (0,7 % terhadap PDB).

Sasaran penerimaan ini didasarkan pada asumsi:

- a. Harga rata-rata minyak mentah Indonesia 24,0 USD per barel.
- b. Tingkat produksi minyak mentah 1,125 juta barel per hari.
- c. Rata-rata nilai tukar rupiah Rp.8.600 per dolar Amerika Serikat.

Pada penerimaan SDA pertambangan umum, langkah-langkah kebijakan yang akan ditempuh dalam tahun 2005 antara lain meliputi :

- a. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2003 tentang Tarif Atas Jenis PNBPN Yang Berlaku Pada Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.
- b. Pembinaan dan pengelolaan usaha pertambangan sumber daya mineral dan batubara.
- c. Upaya konservasi dan rehabilitasi sumber daya alam dengan tetap memperhatikan fungsi lingkungan.
- d. Optimalisasi produksi dan penyediaan bahan baku mineral, batubara, dan panas bumi dalam upaya meningkatkan devisa.

Selain itu, juga dilakukan langkah-langkah untuk menyediakan informasi secara lengkap dan mudah diperoleh dalam rangka mewujudkan daya tarik investasi, terutama dengan melakukan upaya inventarisasi dan eksploitasi sumber daya mineral dan batubara.

Berdasarkan berbagai kebijakan tersebut, dalam APBN tahun 2005, penerimaan SDA pertambangan umum ditetapkan sebesar Rp. 2,0 triliun, atau 0,1 % terhadap PDB. Jumlah ini, jika dibandingkan dengan sasaran penerimaan SDA pertambangan umum dalam APBN-P 2004

sebesar Rp. 1,8 triliun, berarti terdapat peningkatan Rp. 0,2 triliun atau 11,1 %. Penerimaan pertambangan umum tersebut didasarkan pada asumsi adanya peningkatan volume, serta penerapan PP Nomor 45 Tahun 2003 secara efektif dalam tahun 2005. Penerimaan tersebut meliputi penerimaan iuran tetap (*landrent*) Rp. 0,04 triliun, serta penerimaan iuran eksplorasi dan eksploitasi (*royalty*) Rp. 1,97 triliun.

Dalam APBN 2005, penerimaan SDA kehutanan ditetapkan Rp. 1,1 triliun atau 0,1 % terhadap PDB. Jumlah tersebut terdiri dari penerimaan dana reboisasi (DR) Rp. 0,8 triliun, penerimaan provisi sumber daya hutan (PSDH) Rp. 0,3 triliun, serta iuran hak pengusahaan hutan (IHPH) Rp. 6,0 miliar. Jika dibandingkan dengan sarannya dalam APBN-P 2004 sebesar Rp. 2,7 triliun, jumlah tersebut berarti mengalami penurunan Rp. 1,6 triliun atau 59,3 %. Lebih rendahnya penerimaan SDA kehutanan dalam tahun 2005, karena dalam APBN-P 2004 terdapat hasil tunggakan tahun-tahun sebelumnya .

Untuk penerimaan SDA perikanan dalam APBN tahun 2005 ditetapkan Rp. 0,7 triliun. Jumlah ini, jika dibandingkan dengan sasaran penerimaan SDA perikanan yang ditetapkan dalam APBN-P 2004 sebesar Rp. 0,3 triliun, berarti terdapat peningkatan Rp. 0,4 triliun atau 133,3 %. Peningkatan tersebut antara lain disebabkan kenaikan produksi ikan.

Penerimaan SDA perikanan dalam APBN 2005 didasarkan pada asumsi produksi perikanan yang diperkirakan mencapai 7,3 juta ton, dengan jumlah kapal tangkap domestik 4.762 unit dan kapal tangkap asing

1.355 unit, serta asumsi tarif yang bervariasi per *gross tonnage*. Jumlah tersebut meliputi pungutan perusahaan perikanan (PPP) Rp. 0,5 triliun dan pungutan hasil perikanan (PHP) Rp.0,2 triliun.

Selain penerimaan SDA, komponen PNBPN yang potensinya cukup besar dalam meningkatkan kapasitas pendapatan negara adalah penerimaan yang berasal dari bagian pemerintah atas laba BUMN. Target penerimaan bagian pemerintah atas laba BUMN dalam tahun 2005 ditetapkan Rp. 10,6 triliun atau 0,5 % terhadap PDB. Jumlah ini, jika dibandingkan dengan sasaran penerimaan bagian pemerintah atas laba BUMN dalam APBN-P 2004 sebesar Rp. 9,1 triliun berarti mengalami peningkatan Rp. 1,5 triliun atau 16,5 %. Penurunan ini antara lain disebabkan oleh adanya pelaksanaan program divestasi dan privatisasi beberapa BUMN tertentu yang sebelumnya merupakan kelompok BUMN potensial penyumbang dividen.

Sementara itu, potensi PNBPN lainnya, yang sebagian besar berasal dari PNBPN yang dikelola oleh berbagai departemen/LPND, dan pendapatan pelunasan piutang, juga akan semakin dikembangkan agar memberikan kontribusi yang lebih besar bagi pendapatan negara. Dalam tahun 2005 penerimaan PNBPN lainnya ditetapkan Rp. 20,3 triliun atau 0,9 % terhadap PDB. Jika dibandingkan dengan sasarannya dalam APBN-P 2004 sebesar Rp.22,3 triliun, jumlah tersebut berarti mengalami penurunan Rp. 2,0 triliun atau 9,0 %. Penurunan ini terutama disebabkan oleh lebih rendahnya rencana pendapatan lain-lain, karena dalam APBN-P

2004 termasuk penerimaan premi penjaminan sekitar Rp. 2,0 triliun yang dalam APBN 2005 tidak dianggarkan lagi, mengingat beban premi penjaminan tersebut sudah dibebankan pada Lembaga Penjaminan Simpanan (LPS).

Gambar. 6. A.2.34:  
Penerimaan Bukan Pajak APBN 2004-2005  
(dalam milyar rupiah)

Uraian	2004				2005			
	APBN	% thd PDB	APBN-P	% thd PDB	RAPBN	% thd PDB	APBN	% thd PDB
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<b>A. Penerimaan SDA</b>	47.240,5	2,4	92.407,6	4,6	50.941,4	2,3	50.941,4	2,3
<b>1. SDA Migas</b>	44.002,3	2,2	87.647,4	4,4	47.121,1	2,2	47.121,1	2,2
. Minyak Bumi	23.247,9	1,4	32.833,9	3,2	21.385,7	1,6	21.858,7	1,6
. Gas Alam	13.754,4	0,6	22.763,5	1,2	15.285,4	0,7	16.285,4	0,7
<b>2. SDA Non Migas</b>	3.238,2	0,2	4.760,2	0,2	3.820,3	0,2	3.820,3	0,2
. Perimbangan Umum	1.326,2	0,1	1.783,2	0,1	2.316,7	0,1	2.019,7	0,1
- Iuran tetap	46,7	0,0	40,9	0,0	44,5	0,0	44,5	0,0
- Iuran Eksploitasi dan eksplorasi (Royalti)	1.581,5	0,1	1.719,9	0,1	1.974,2	0,1	1.974,2	0,1
. Kehutanan	1.010,0	0,1	2.700,0	0,1	1.101,6	0,1	1.101,6	0,1
- Iuran hak penguasaan hutan (IHPH)	6,9	0,0	6,0	0,0	6,9	0,0	6,0	0,0
- Provisi sumber daya hutan (PSDH)	289,9	0,0	654,4	0,0	322,8	0,0	322,8	0,0
- Dana restorasi	724,9	0,0	2.029,6	0,1	772,9	0,0	772,8	0,0
ii Perikanan	300,0	0,0	300,0	0,0	700,0	0,0	700,0	0,0
<b>B Bagian Laba BUMN</b>	11.454,2	0,6	9.103,5	0,5	9.424,0	0,4	10.591,3	0,5
<b>C PNBP lainnya</b>	18.429,8	0,9	22.313,2	1,1	19.260,9	0,9	20.250,3	0,9
<b>Total</b>	77.124,4	3,9	123.824,3		79.626,3	3,6	81.783,0	3,7

Sumber: Nota Keuangan dan APRB-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu RI, 2005

### 3. Hibah

Dalam APBN 2005, penerimaan negara dari hibah ditetapkan mencapai Rp.750,0 miliar, yang berarti naik Rp.12,3 miliar atau 1,6 % dari penerimaan hibah dalam APBN-P 2004 sebesar Rp.737,7 miliar. Penerimaan hibah ini berasal dari beberapa komitmen yang telah

disepakati oleh negara/lembaga donor pada tahun-tahun anggaran sebelumnya, yang diharapkan dapat dicairkan selama pelaksanaan APBN 2005.

#### B. Pemanfaatan Pendanaan Pemerintah.

Dengan diberlakukannya undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara dan undang-undang nomor 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, terjadi sebuah loncatan besar yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR-RI dibidang pengelolaan keuangan negara. Paket perundang-undangan tersebut menjadi landasan hukum pengelolaan keuangan negara yang mandiri. Paket perundang-undangan di bidang keuangan negara yang menjadi landasan reformasi pengelolaan keuangan negara merupakan dasar hukum yang kuat di bidang keuangan negara untuk lebih mandiri, transparan, dan akuntabel. Hal ini penting, sebagai upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran secara sungguh-sungguh, guna meningkatkan kualitas pengelolaan anggaran.

Sebagai implementasi dari reformasi keuangan negara tersebut, maka sejak tahun 2005 dilakukan perubahan terhadap anggaran belanja negara yang pada awalnya terdiri dari anggaran belanja rutin dan belanja pembangunan menjadi anggaran terpadu (*unifield budget*). Anggaran terpadu ini diwujudkan dalam bentuk penyatuan anggaran belanja rutin dengan anggaran belanja pembangunan dalam APBN yang selama ini dipisah, menjadi satu format anggaran belanja pemerintah pusat yang komprehensif. Bersamaan

dengan itu, dilakukan juga reklasifikasi belanja negara, khususnya belanja negara untuk pemerintah pusat. Hal ini dilakukan dengan tujuan, antara lain:

1. Agar tidak terjadi duplikasi anggaran yang disebabkan kurang tegasnya pemisahan antara kegiatan operasional dengan proyek, khususnya proyek-proyek nonfisik.
2. Memudahkan penyusunan anggaran berbasis kinerja yang akan diterapkan dalam beberapa tahun ke depan, guna memperjelas keterkaitan antara *output/outcome* yang dicapai dengan penganggaran organisasi.
3. Memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan keuangan pemerintah.
4. Meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah, dengan mengacu pada format keuangan pemerintah sesuai standar internasional.

Dualisme/pembedaan yang ada antara anggaran belanja rutin dengan anggaran belanja pembangunan telah mengalihkan fokus dari kinerja penganggaran secara keseluruhan. Pemaduan kedua anggaran tersebut sangat penting untuk memastikan bahwa investasi dan belanja operasional yang berulang (*recurrent*) secara simultan dipertimbangkan pada saat-saat kunci pengambilan keputusan dalam penyusunan anggaran.

Di samping itu, pengintegrasian anggaran belanja rutin dengan anggaran belanja pembangunan diperlukan untuk memudahkan penyusunan anggaran berbasis kinerja, yang segera akan diterapkan Pemerintah. Dalam rangka penghitungan biaya *input* dan penilaian kinerja program anggaran terpadu ini, sangat penting untuk keseluruhan biaya, baik yang digunakan

untuk investasi maupun untuk biaya operasional. Penyusunan anggaran belanja pemerintah pusat yang bersifat terpadu tersebut diikuti dengan perubahan format anggaran belanja pemerintah pusat dalam APBN 2005 menjadi terinci menurut jenis belanja, organisasi, dan fungsi. Menurut jenis belanja, anggaran belanja pemerintah pusat terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Sedangkan anggaran belanja pemerintah pusat menurut organisasi akan disesuaikan dengan susunan kementerian negara/lembaga. Adapun belanja pemerintah pusat menurut fungsi dibedakan dalam 11 fungsi, yaitu pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial.

Dalam APBN 2005, anggaran belanja negara ditetapkan Rp. 397,8 triliun, atau 18,2 % terhadap PDB. Adapun penggunaan anggaran belanja negara tersebut pada intinya akan diarahkan untuk membiayai kegiatan operasional dan non-operasional pemerintah dengan efisiensi dan efektivitas yang semakin meningkat. Hal ini menjadi perhatian utama pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara, agar setiap rupiah penerimaan yang diperoleh dari rakyat dapat didistribusikan kembali dan bermanfaat, terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana bagi masyarakat dan dunia usaha, bantuan kepada masyarakat yang kurang mampu, serta perbaikan pelayanan pemerintah.

Selain itu, pengelolaan belanja negara juga akan diarahkan untuk mendukung pelaksanaan tiga agenda pembangunan tahun 2005, sebagaimana tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2005, yaitu mempercepat reformasi, meningkatkan kesejahteraan rakyat, serta memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian, dari anggaran belanja negara dalam tahun 2005 tersebut, skitarsepertiganya akan ditransfer untuk belanja daerah, sebagai wujud nyata penerapan kebijakan desentralisasi fiskal yang telah dijalankan sejak tahun 2001. Pengalokasian anggaran untuk daerah tersebut didukung oleh beberapa kebijakan umum yang mendasari antara lain dengan (Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeua, 2005):

1. Memperhatikan aspirasi daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan.
2. Memperbaiki kesenjangan fiskal antardaerah.
3. Memperkecil kesenjangan pelayanan publik antardaerah, terutama melalui penyusunan standar pelayanan minimum.
4. Meningkatkan kemampuan daerah dalam menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD).
5. Meningkatkan akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masyarakat.

Dari keseluruhan anggaran belanja negara dalam APBN 2005 sebesar Rp. 397,8 triliun, sebesar 66,9 % atau Rp. 266,2 triliun dialokasikan untuk belanja pemerintah pusat, dan sebesar 33,1 % atau Rp.131,5 triliun untuk belanja untuk daerah.

Gambar. 6. B.35:  
Belanja Negara Untuk APBN 2005  
(dalam miliar rupiah)

Uraian	2005	
	APBN	% th d PDB
<b>I. Belanja Pemerintah Pusat</b>	<b>266,2</b>	<b>12,2</b>
1. Belanja Pegawai	60,7	2,6
2. Belanja Barang	34,0	1,5
3. Belanja Modal	43,1	2,1
4. Pembayaran Bunga Utang	24,1	2,2
5. Subsidi	31,3	1,4
6. Belanja Hibah	-	-
7. Bantuan Sosial	17,1	0,5
8. Belanja Lain-lain	15,8	0,7
<b>II. Belanja Untuk Daerah</b>	<b>131,5</b>	<b>6,0</b>
1. Dana Perimbangan	124,3	5,7
a. Dana Bagi Hasil	31,2	1,4
b. Dana Alokasi Umum	52,8	4,1
c. Dana Alokasi Khusus	4,3	0,2
2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian	7,2	0,3
<b>Jumlah</b>	<b>397,8</b>	<b>18,2</b>

Sumber: Data APBN-P dan RAPBN 2005, Departemen Keuangan RI, 2005

#### 1. Belanja Pemerintah Pusat

Belanja pemerintah pusat dalam tahun 2005 ditetapkan sebesar Rp. 266,2 triliun atau 66,9 % dari belanja negara. Jumlah tersebut diperlukan untuk memenuhi kewajiban pemerintah dalam pembayaran gaji aparatur negara, pelaksanaan fungsi pelayanan instansi pemerintah kepada masyarakat, pengadaan sarana dan prasarana pembangunan, pemberian subsidi, serta pemenuhan kewajiban pemerintah pada pihak ketiga.

Menurut jenis belanja, anggaran belanja pemerintah pusat dalam tahun 2005 antara lain diperuntukan untuk mempertahankan pendapatan nominal aparatur negara relatif tetap seperti tahun 2004, meningkatkan pelayanan publik setiap instansi pemerintah, mendukung penyediaan sarana dan prasarana pembangunan nasional, membantu masyarakat yang kurang mampu, petani, serta usaha kecil dan menengah melalui program subsidi, dan memenuhi kewajiban pemerintah dalam hal pembayaran bunga utang.

Sementara itu, menurut organisasi yang dasar pengalokasian anggarannya menurut program-program yang akan dilaksanakan, dari keseluruhan anggaran belanja pemerintah pusat sebesar Rp. 266,2 triliun, beberapa kementerian memperoleh alokasi anggaran yang relatif besar, yaitu Departemen Pertahanan, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, Kepolisian Negara, dan Departemen Kesehatan. Anggaran belanja pemerintah pusat tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan operasional dan non-operasional setiap kementerian negara/lembaga.

Sedangkan menurut jensinya belanja pemerintah pusat terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran hutang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial dan belanja lain-lain. Belanja pegawai pada dasarnya merupakan kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada aparatur negara, yang bertugas di dalam negeri dan di luar negeri, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah

dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal. Dalam APBN 2005, kebijakan belanja pegawai tetap diarahkan untuk menjaga kelancaran kegiatan operasional pemerintahan dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan tersebut antara lain dilakukan melalui perbaikan pendapatan aparatur negara, yang terbatas pada langkah mempertahankan pendapatan nominalnya agar relatif tetap, melalui pemberian gaji dan pensiun ke-13, sama seperti kebijakan dalam tahun 2004.

Selain itu, dalam rangka menjaga kepastian manfaat dan tingkat kesejahteraan aparatur negara setelah memasuki masa pensiun, maka dilakukan perbaikan manfaat tunjangan hari tua (THT) pegawai negeri. Kemudian, dalam rangka mengisi formasi pegawai disediakan anggaran untuk penambahan pegawai baru, utamanya di bidang pendidikan, kesehatan, dan agama. Berdasarkan atas kebijakan tersebut, alokasi belanja pegawai dalam APBN 2005 ditetapkan Rp. 60,7 triliun, atau 22,8 % dari belanja pemerintah pusat. Jumlah tersebut dialokasikan untuk belanja gaji dan tunjangan, honorarium, vakasi dan lembur, serta untuk kontribusi sosial.

Belanja barang merupakan belanja negara yang digunakan untuk pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan. Belanja barang ini dirinci dalam belanja barang, belanja jasa, belanja pemeliharaan, dan belanja perjalanan. Dalam APBN 2005, kebijakan belanja barang

diarahkan untuk mempertahankan fungsi pelayanan publik setiap instansi pemerintah, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengadaan barang dan jasa, perjalanan dinas, dan pemeliharaan asset negara. Berdasarkan pada kebijakan tersebut, alokasi belanja barang dalam APBN 2005 ditetapkan Rp. 34,0 triliun, atau 12,8 % dari belanja pemerintah pusat.

Sedangkan untuk belanja modal, sejalan dengan rencana kerja pemerintah pusat tahun 2005, belanja modal diarahkan untuk mempercepat penyediaan sarana dan prasarana fisik yang manfaatnya dapat dinikmati untuk lebih dari satu tahun anggaran. Untuk mendukung agenda tersebut, belanja modal dalam APBN 2005 ditetapkan Rp. 43,1 triliun, atau 16,2 % dari total belanja pemerintah pusat. Belanja modal tersebut dipergunakan untuk kegiatan investasi pemerintah melalui penyediaan sarana dan prasarana pembangunan dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan, serta belanja modal fisik lainnya.

Selanjutnya adalah pembayaran hutang pemerintah. Berdasarkan asumsi-asumsi ekonomi makro serta rencana kebijakan dalam pengelolaan utang negara, pembayaran bunga utang dalam APBN 2005 ditetapkan Rp. 64,1 triliun atau 24,1 % dari total belanja pemerintah pusat. Hal tersebut terutama disebabkan oleh lebih rendahnya perkiraan tingkat suku bunga SBI-3 bulan dalam tahun 2005 yakni sebesar 6,5 %.

Dari keseluruhan beban pembayaran bunga utang dalam tahun 2005, sebesar 60,8 % dialokasikan untuk pembayaran bunga utang dalam

negeri, dan 39,2 % untuk pembayaran bunga utang luar negeri. Pembayaran bunga utang dalam negeri ditetapkan Rp. 39,0 triliun, yang didasarkan pada beberapa asumsi utama, yaitu suku bunga SBI-3 bulan rata-rata 6,5 % dan nilai tukar rupiah Rp. 8.600 per dolar Amerika Serikat. Komposisi pembayaran bunga utang dalam negeri tahun 2005 antara lain terdiri dari *fixed rate* sekitar 61,9 %, *variable rate* sekitar 36,7 %, serta sekitar 1,4 % bunga atas *hedge bonds* dan surat utang kepada Bank Indonesia (Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

Pada sisi lain, pembayaran bunga utang luar negeri dalam APBN 2005 ditetapkan Rp. 25,1 triliun atau 9,5 % dari total belanja pemerintah pusat. Beban pembayaran bunga utang luar negeri tersebut terdiri atas pembayaran bunga pinjaman multilateral sebesar 38,5 %, bilateral sebesar 24,7 %, fasilitas kredit ekspor sebesar 21,9 %, dan pinjaman lainnya sekitar 14,9 %. Selain dari pada itu, beban pembayaran bunga utang tahun 2005 tersebut juga telah memperhitungkan pencairan pinjaman baru yang akan dilakukan dalam tahun 2005.

Dalam APBN 2005, subsidi dialokasikan sebagai upaya pemerintah untuk menjaga stabilitas harga, membantu masyarakat kurang mampu dan usaha kecil dan menengah dalam memenuhi sebagian kebutuhannya, serta membantu BUMN yang melaksanakan tugas pelayanan umum. Dalam APBN 2005, anggaran untuk subsidi ditetapkan Rp. 31,3 triliun, atau 11,8 % dari belanja pemerintah pusat. Subsidi tersebut disalurkan melalui

perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang atau jasa yang memenuhi hajat hidup orang banyak, sehingga harga jualnya dapat terjangkau oleh masyarakat.

Dari alokasi subsidi dalam tahun 2005 tersebut, hampir seluruhnya disalurkan melalui perusahaan negara, dan sisanya disalurkan melalui perusahaan swasta. Selanjutnya, apabila dilihat dari jenis perusahaannya maka sebagian besar subsidi melalui perusahaan negara dalam tahun 2005 disalurkan melalui lembaga non-keuangan, seperti PT Pertamina (Persero) sebagai pengelola subsidi BBM sebesar Rp. 19,0 triliun, Perum Bulog sebagai pengelola subsidi pangan dan penugasan mengelola stok beras nasional sebesar Rp. 5,9 triliun, PT PLN (Persero) sebagai pengelola subsidi listrik sebesar Rp. 3,4 triliun, beberapa BUMN produsen pupuk yang mengelola subsidi pupuk sebesar Rp. 1,3 triliun, serta beberapa BUMN lainnya dialokasikan Rp. 0,8 triliun sebagai bantuan dalam rangka menjalankan penugasan pemerintah (*public service obligation/PSO*).

Sementara itu, alokasi dana untuk belanja hibah dalam APBN 2005 belum dapat ditetapkan. Hal ini mengingat belanja hibah merupakan transfer yang sifatnya tidak wajib kepada negara lain atau kepada organisasi internasional. Belum dialokasikannya anggaran hibah tersebut berkaitan dengan belum adanya rencana untuk memberikan bantuan atau sumbangan yang sifatnya tidak wajib kepada negara lain atau lembaga internasional, seperti bantuan kemanusiaan. Dalam APBN 2005 bantuan sosial ditetapkan Rp. 17,1 triliun atau 6,4 % dari belanja pemerintah pusat.

Bantuan sosial dalam tahun 2005 tersebut diberikan dalam bentuk cadangan anggaran untuk penanggulangan bencana Rp. 2,0 triliun, dan bantuan yang diberikan melalui kementerian negara/lembaga Rp. 14,5 triliun. Anggaran bantuan sosial ini merupakan transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat melalui kementerian negara/lembaga guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Adapun penggunaannya antara lain untuk penanggulangan bencana alam, serta bantuan untuk sarana peribadatan, beasiswa, pelayanan hukum, usaha ekonomi produktif, dan penanggulangan kemiskinan. Selain pos-pos pengeluaran tersebut di atas, dalam APBN 2005 belanja lainlain ditetapkan sebesar Rp. 15,8 triliun atau 5,9 % dari belanja pemerintah pusat.

## 2. Belanja Daerah

Guna mewujudkan sistem perimbangan keuangan yang mencerminkan pembagian tugas, kewenangan, dan tanggung jawab yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mengamanatkan bahwa setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah harus diikuti dengan pembiayaannya (*money follow function*).

Berkaitan dengan itu, sejak tahun 2001, melalui APBN, Pemerintah telah menyediakan alokasi anggaran belanja untuk daerah, yang dari tahun ke tahun jumlah dan cakupannya cenderung meningkat. Sebagai tahun kelima pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi

fiskal, dalam tahun 2005 belanja untuk daerah diarahkan terutama untuk meningkatkan efisiensi sumber daya nasional, memperhatikan aspirasi daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan, meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat, memperkuat koreksi kesenjangan fiskal antar daerah (*horizontal imbalance*), memperkecil kesenjangan pelayanan publik antardaerah (*public service provision gap*) terutama melalui penyusunan standar pelayanan minimum (SPM), konsolidasi kebijakan fiskal khususnya untuk mendukung kebijakan makro ekonomi serta meningkatkan kemampuan daerah dalam menggali pendapatan asli daerah (*taxing power*).

Selain itu, kebijakan belanja untuk daerah dalam tahun 2005 juga diarahkan untuk mendorong, memfasilitasi, dan membantu Pemerintah Daerah dalam melakukan berbagai upaya untuk mengatasi keteringgalan wilayah terbelakang, seperti kawasan timur Indonesia (KTI), wilayah terpencil, dan kawasan perbatasan, mempercepat penanggulangan kemiskinan, pemulihan kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, dan keamanan, khususnya di wilayah pasca konflik, serta mempercepat pertumbuhan di wilayah andalan, strategis, dan cepat tumbuh.

Dalam tahun anggaran 2005, alokasi anggaran belanja untuk daerah ditetapkan Rp. 131,5 triliun atau 6,0 % terhadap PDB. Secara nominal, jumlah tersebut meningkat Rp.1,5 triliun, atau 1,2 % dibandingkan dengan alokasinya dalam APBN-P tahun 2004. Alokasi

belanja untuk daerah tersebut sebagian besar merupakan alokasi dana perimbangan, yaitu sebesar 94,5 %, dan sisanya sebesar 5,5 % merupakan alokasi dana otonomi khusus dan penyesuaian.

### 3. Dana Perimbangan

Dalam tahun 2005, kebijakan dana perimbangan yang terdiri dari dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK), diarahkan terutama untuk memperkuat koreksi ketimpangan horizontal, meningkatkan pelayanan publik dan meningkatkan efisiensi melalui anggaran kinerja berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Berkaitan dengan itu, alokasi dana perimbangan dalam tahun 2005 ditetapkan sebesar Rp. 124,3 triliun atau 5,7 % terhadap PDB. Jumlah ini secara nominal meningkat sebesar 1,0 % bila dibandingkan dengan alokasi dana perimbangan dalam APBN-P tahun 2004. Dari total alokasi dana perimbangan dalam tahun 2005 tersebut, 25,1 % merupakan alokasi dana bagi hasil, 71,4 % merupakan alokasi dana alokasi umum, dan 3,5 % merupakan alokasi dana alokasi khusus.

### 4. Dana Bagi Hasil.

Dana bagi hasil merupakan bagian daerah yang bersumber dari penerimaan yang dihasilkan oleh daerah (*by origin*), baik penerimaan perpajakan, maupun penerimaan sumber daya alam. Besarnya bagian daerah tersebut ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu mengacu kepada UU Nomor 25/1999, UU Nomor

17/2000, UU Nomor 18/ 2001, dan UU Nomor 21/2001. Dalam pelaksanaannya, penyaluran dana bagi hasil didasarkan atas realisasi penerimaan negara yang dibagihasilkan, dan ditujukan untuk mengoreksi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*).

Dalam rangka peningkatan dan penyempurnaan penyaluran DBH tahun 2005, maka akan diupayakan percepatan penetapan alokasi DBH perpajakan dan DBH SDA, antara lain melalui peningkatan koordinasi dan akurasi data. Dalam tahun 2005, alokasi DBH ditetapkan Rp.31,2 triliun atau 1,4 % terhadap PDB. Jumlah ini, secara nominal mengalami penurunan Rp. 6,2 triliun, atau 16,6 % dibandingkan dengan alokasi DBH dalam APBN-P tahun 2004. Demikian pula, rasionya terhadap PDB menurun 0,5 % dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Alokasi DBH dalam tahun 2005 terdiri dari alokasi DBH perpajakan 62,5 % dan alokasi DBH SDA 37,5 % (Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

DBH Perpajakan meliputi bagi hasil atas penerimaan pajak penghasilan (PPh) pasal 21 dan PPh 25/29 orang pribadi, pajak bumi dan bangunan (PBB), serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 115 Tahun 2000, bagian daerah atas PPh, baik PPh pasal 21 maupun PPh pasal 25/29 orang pribadi ditetapkan masing-masing sebesar 20 % dari penerimaannya, dengan rincian 8 % menjadi bagian provinsi, dan 12 % menjadi bagian kabupaten/ kota yang pembagiannya diatur melalui Keputusan Gubernur

dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, luas wilayah, dan faktor lainnya yang relevan dalam rangka pemerataan. Sementara itu, berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, bagian daerah atas PBB ditetapkan sebesar 90 % dari penerimaan PBB, sedangkan sisanya sebesar 10 % merupakan bagian pemerintah pusat, yang seluruhnya juga dikembalikan lagi kepada daerah.

Selanjutnya, berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 1999, bagian daerah atas BPHTB ditetapkan sebesar 80 % dari penerimaan BPHTB, sedangkan sisanya sebesar 20 % merupakan bagian pemerintah pusat yang dikembalikan lagi kepada pemerintah daerah. Dalam tahun 2005, alokasi DBH perpajakan ditetapkan Rp.19,5 triliun atau 0,9 % terhadap PDB. Jumlah ini, secara nominal mengalami peningkatan Rp.1,8 triliun, atau 10,2 % dibandingkan dengan alokasi DBH perpajakan dalam APBN-P tahun 2004. Alokasi DBH perpajakan meliputi DBH PPh Rp.6,4 triliun, DBH PBB Rp.9,8 triliun, dan DBH BPHTB Rp.3,2 triliyun (Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, alokasi untuk daerah dari bagi hasil minyak bumi dan gas alam ditetapkan masing-masing 15 % dan 30 % dari penerimaannya setelah dikurangi pajak. Namun, khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Provinsi Papua, sejalan dengan disahkannya Undang-undang Nomor

18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) sampai dengan tahun ke-8, dan provinsi Papua sampai dengan tahun ke-25, masing-masing menerima alokasi dana bagi hasil dari penerimaan minyak bumi dan gas alam sebesar 70 % setelah dikurangi pajak.

Dalam tahun 2005, alokasi DBH SDA ditetapkan Rp.11,8 triliun atau 0,5 % terhadap PDB. Jumlah ini, secara nominal, mengalami penurunan Rp.7,8 triliun, atau sekitar 39,8 % dibandingkan dengan alokasi DBH SDA dalam APBN-P tahun 2004. Alokasi DBH SDA terdiri dari DBH minyak bumi Rp.4,7 triliun, DBH gas alam Rp.4,6 triliun, DBH pertambangan umum Rp.1,6 triliun, DBH kehutanan Rp.0,3 triliun, dan DBH perikanan Rp.0,6 triliun (Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

#### 5. Dana Alokasi Khusus

Sesuai dengan UU Nomor 25 Tahun 1999 jo PP Nomor 104 Tahun 2000, DAK dialokasikan kepada daerah untuk memenuhi kebutuhan khusus dengan memperhatikan ketersediaan dana dari APBN. Kriteria kebutuhan khusus tersebut meliputi, *pertama*, kebutuhan yang tidak dapat diperhitungkan dengan menggunakan rumus alokasi umum, *kedua*, kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional, dan *ketiga*, kebutuhan untuk membiayai kegiatan reboisasi dan penghijauan oleh

daerah penghasil. Berdasarkan kriteria kebutuhan khusus tersebut, DAK dibedakan atas DAK dana reboisasi (DAK DR) dan DAK non-dana reboisasi (DAK Non-DR).

Dalam tahun 2005, alokasi DAK ditetapkan Rp.4,3 triliun atau 0,2 % terhadap PDB. Jumlah ini, secara nominal mengalami peningkatan Rp0,6 triliun, atau 16,2 % dibandingkan dengan alokasi DAK dalam APBN-P tahun 2004. Alokasi DAK dalam tahun 2005 terdiri dari alokasi DAK DR 7,0 % dan alokasi DAK Non-DR 93,0 % (Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

Dalam tahun anggaran 2005, alokasi DAK DR ditetapkan sebesar Rp.0,3 triliun atau 0,01 % terhadap PDB. Jumlah ini secara nominal menunjukkan penurunan Rp.0,5 triliun, atau 62,5 % dibandingkan alokasi DAK DR dalam APBN-P tahun 2004 yang sebesar Rp.0,8 triliun. Penurunan tersebut berkaitan dengan lebih rendahnya penerimaan dana reboisasi dalam tahun 2005 dibandingkan dengan penerimaannya dalam APBN-P tahun 2004.

Dalam tahun 2005 alokasi DAK Non-DR ditetapkan sebesar Rp.4,0 triliun atau 0,2 % terhadap PDB. Jumlah ini secara nominal menunjukkan peningkatan Rp1,2 triliun, atau sekitar 42,9 % dari alokasi DAK Non-DR dalam APBN-P tahun 2004 sebesar Rp.2,8 triliun. Peningkatan ini karena adanya realokasi dari dana-dana dekonsentrasi ke DAK. Alokasi DAK Non-DR tahun 2005 terdiri dari alokasi DAK Non-DR bidang pendidikan Rp.1,22 triliun, bidang kesehatan Rp.0,62 triliun,

bidang infrastruktur Rp.1,53 triliun, bidang kelautan dan perikanan Rp.0,32 triliun, bidang prasarana pemerintahan daerah Rp.0,15 triliun, dan bidang pertanian Rp.0,17 triliun.

#### 6. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian

Dana otonomi khusus dan penyesuaian dialokasikan ke daerah sejak tahun 2002. Dana otonomi khusus disediakan khusus untuk Provinsi Papua, sesuai dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, yaitu setara 2 (dua) % dari alokasi DAU nasional, yang penggunaannya diarahkan terutama untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan murni dan *ad-hoc*. Dana penyesuaian murni dialokasikan sebagai pelaksanaan kebijakan agar penerapan formula DAU tidak menimbulkan adanya daerah yang memperoleh DAU lebih kecil dari DAU tahun sebelumnya ditambah dana penyesuaian murni tahun sebelumnya (*holdharmless*). Dana penyesuaian murni ini secara bertahap diupayakan pengurangannya untuk mempercepat tujuan DAU sebagai alat pemerataan kemampuan keuangan antardaerah.

Sementara itu, dana penyesuaian *ad-hoc* dialokasikan apabila ada kebijakan Pemerintah Pusat yang berpengaruh terhadap pos anggaran tertentu dalam belanja daerah, misalnya, dalam tahun 2005 dana penyesuaian *ad-hoc* dialokasikan untuk mengantisipasi adanya kebijakan pemberian gaji ke-13 bagi PNS, termasuk PNS di daerah. Dana penyesuaian *ad-hoc* hanya bersifat sebagai bantuan, dan tidak mencakup seluruh kebutuhan pendanaan pos anggaran yang bersangkutan. Dalam

tahun 2005, dana otonomi khusus dan penyesuaian ditetapkan sebesar Rp. 7,2 triliun (0,3 % terhadap PDB), yang terdiri atas dana otonomi khusus sebesar Rp.1,8 triliun atau setara dengan 2 % dari DAU tahun 2005, dan dana penyesuaian sebesar Rp. 5,5 triliun. Jumlah ini secara nominal menunjukkan kenaikan Rp. 0,3 triliun, atau 4,3 % bila dibandingkan dengan alokasi dana otonomi khusus dan penyesuaian dalam APBN-P tahun sebelumnya (Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

#### C. Sumber Pendanaan Alternatif Pemerintah

Berdasarkan anggaran pendapatan negara dan hibah untuk APBN 2005 sebesar Rp. 380,4 triliun (17,4 % terhadap PDB), dan anggaran belanja negara sebesar Rp. 397,8 triliun (18,2 % terhadap PDB), maka defisit anggaran dalam APBN tahun 2005 ditetapkan sebesar Rp.17,4 triliun, atau 0,8 % terhadap PDB. Perlu dicatat, bahwa jika mempergunakan PDB dengan dasar perhitungan tahun 2000, maka rasio defisit anggaran menjadi 0,65 %. Jumlah ini, berarti Rp. 8,9 triliun atau 33,8 % lebih rendah bila dibandingkan dengan defisit anggaran dalam APBN-P 2004 sebesar Rp. 26,3 triliun (1,3 % terhadap PDB).

Penurunan besaran defisit dan rasionya terhadap PDB tahun 2005 tersebut, mencerminkan besarnya kesungguhan dan komitmen Pemerintah dalam melanjutkan program dan langkah-langkah konsolidasi fiskal (*fiscal consolidation*) untuk memantapkan upaya peningkatan ketahanan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*).

negeri pada APBN-P 2004 sebesar Rp. 69,5 triliun (3,5 % terhadap PDB), berarti mengalami penurunan Rp. 0,8 triliun atau 1,2 %. Jumlah tersebut terdiri dari pembayaran pokok yang jatuh tempo dan pembelian kembali SUN Rp. 20,9 triliun (1,0 % terhadap PDB) pembayaran cicilan pokok utang luar negeri Rp. 46,8 triliun (2,1 % terhadap PDB) dan penyertaan modal negara Rp. 1,0 triliun (0,1 % terhadap PDB).

Dengan jumlah besaran pembiayaan yang cukup besar, diperlukan alternatif sumber-sumber pendanaan pemerintah lainnya dalam rangka menompang kekuatan keuangan pemerintah. Selama ini alternatif yang dilakukan adalah dengan pembiayaan yang bersumber dari dalam negeri dan luar negeri. Pembiayaan dalam negeri dapat berupa penggunaan saldo rekening pemerintah, privatisasi dan restrukturisasi serta penerbitan SUN. sedangkan untuk pembiayaan dari luar negeri dapat berupa pinjaman lunak baik yang berbentuk bilateral maupun multilateral dari negara-negara donor atau lembaga keuangan multinasional seperti bank dunia dan IMF.

#### 1. Pembiayaan Dalam Negeri

Dalam APBN 2005, pembiayaan anggaran yang bersumber dari dalam negeri ditetapkan mencapai Rp. 59,5 triliun (2,7 % terhadap PDB). Jumlah ini, turun Rp. 14,6 triliun atau 19,7 % dari pembiayaan dalam negeri pada APBN-P 2004 sebesar Rp. 74,1 triliun (3,7 % terhadap PDB). Dari jumlah tersebut, pembiayaan yang bersumber dari perbankan dalam negeri ditetapkan mencapai Rp. 9,0 triliun atau 0,4 % terhadap PDB. Jumlah ini, berarti lebih rendah Rp. 14,9 triliun atau 62,3 % bila

dibandingkan dengan total pembiayaan perbankan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN-P 2004 sebesar Rp. 23,9 triliun (1,2 % terhadap PDB).

Pembiayaan perbankan dalam negeri ini berasal dari penggunaan saldo rekening pemerintah yang disimpan di Bank Indonesia, antara lain rekening dana investasi (RDI) dan rekening non-RDI. Pemanfaatan dana dari berbagai pos tersebut akan disesuaikan dengan kebutuhan pembiayaan anggaran, dan dilakukan secara hati-hati dengan mempertimbangkan dampaknya terhadap pelaksanaan program moneter.

Sementara itu, pembiayaan anggaran yang berasal dari sumber-sumber nonperbankan dalam negeri (bruto) dalam APBN 2005 ditetapkan mencapai Rp. 50,5 triliun atau 2,3 % terhadap PDB. Jumlah ini berasal dari: hasil privatisasi dan penjualan aset program restrukturisasi perbankan Rp. 7,5 triliun (0,3 % terhadap PDB), dan penerbitan SUN Rp. 43,0 triliun (2,0 % terhadap PDB). Privatisasi BUMN yang akan dilakukan dalam tahun 2005 pada dasarnya merupakan kelanjutan dari program divestasi/pelepasan saham Pemerintah di BUMN pada tahun sebelumnya. Sementara itu, penjualan aset eks BPPN yang sekarang dikelola oleh PT (Persero) Perusahaan Pengelolaan *Asset* (PPA) akan diupayakan secara optimal untuk memperoleh hasil dan harga yang terbaik sesuai dengan kondisi pasar.

Dalam hal penerbitan SUN, sesuai dengan kesepakatan Pemerintah dan DPR-RI pada Pembicaraan Pendahuluan Penyusunan RAPBN tahun

2005, Pemerintah diberikan fleksibilitas dalam hal jangka waktu maupun denominasi mata uangnya dengan mempertimbangkan faktor kondisi pasar, biaya, pengelolaan resiko, dan kebutuhan pembiayaan.

Istilah Surat Utang Negara (SUN) merupakan bentuk adaptasi dari *Treasure Bill* (T-Bill) yang digunakan oleh pemerintah Amerika Serikat dan beberapa negara lainnya di dunia. SUN merupakan bentuk obligasi yang diterbitkan oleh pemerintah. Pemanfaatan SUN menjadi alternatif bagi pemerintah dalam rangka mengurangi ketergantungan terhadap hutang luar negeri (*foreign aid*) yang selama ini menjadi alternatif utama untuk menutup defisit anggaran pemerintah.

Menurut Undang-Undang Nomor: 24 tahun 2004 SUN adalah surat berharga yang merupakan surat pengakuan utang dalam mata uang rupiah maupun mata uang asing yang dijamin pembayaran bunga dan pokoknya oleh negara, sesuai dengan masa berlakunya. Tujuan penerbitan SUN *pertama*, untuk menutup defisit anggaran APBN. *Kedua*, menutup kekurangan kas jangka pendek dan *ketiga*, untuk mengelola portofolio utang negara.

Nilai nominal Surat Utang Negara per 29 Desember 2004 yang telah diterbitkan adalah sebesar Rp. 621,18 triliun dan US\$ 1,0 miliar, dengan perincian sebagai berikut (Laporan Pertanggungjawaban Pengelola Surat Hutang Negara 2006, Depkeu, 2007):

- a. Surat Hutang Negara Dalam Mata Uang Rupiah
- 1) Obligasi dengan tingkat bunga tetap (*fixed rate bond*) sebesar Rp. 178,73 triliun.
  - 2) Obligasi negara dengan tingkat bunga mengambang (*variable rate bond*) sebesar Rp. 220,57 triliun.
  - 3) Obligasi negara lindung nilai (*hedge bond*) sebesar Rp. 2,714 triliun.
  - 4) Obligasi kepada Bank Indonesia sebesar Rp. 219,17 triliun
- b. Surat hutang negara dalam valuta asing sebesar 1.0 miliar USD.

Mulai tahun 2005, DPR telah menyetujui penerapan konsep net penerbitan SUN. Net penerbitan SUN adalah selisih antara SUN yang diterbitkan dengan SUN yang jatuh tempo dan yang dibeli kembali. Mengingat target pembiayaan SUN di APBN ditetapkan dalam bentuk net penerbitan SUN, maka pemerintah memiliki fleksibilitas untuk menentukan jumlah penerbitan SUN dan jumlah pembelian kembali, asalkan jumlah net penerbitan tidak melebihi yang telah ditetapkan DPR.

Gambar. 6. C.1.36:

Posisi Penerbitan SUN Hingga Desember 2005

(dalam jutaan rupiah)

Obligasi Negara	Jumlah
Seri Fixed Rate	189.156.002
Seri Variable Rate	210.683.330
SI	114.295.416
SRBI	144.536.094
Obligasi International (USD)*	34.405.000
Total	693.075.862

\* kurs pada tanggal 31 Des 2005 Rp. 9.830/USD

Sumber: laporan pertanggungjawaban SUN tahun 2006, Kantor Menteri Keuangan Republik Indonesia.

## 2. Pinjaman Luar Negeri (*aid foreign*)

Selain sumber-sumber pendapatan asli negara dalam negeri seperti pajak, pendapatan sumber daya alam, pembagian laba BUMN dan lain-lain. Sumber pembiayaan pemerintah dapat juga dalam bentuk hutang luar negeri. Pendanaan dari luar negeri ini memegang peran penting dalam pembangunan di Indonesia, terutama sejak masa pemerintahan Orde Baru. Meskipun pendanaan luar negeri tersebut selama bertahun-tahun diberi label sebagai pelengkap pendanaan pembangunan, namun setidaknya dalam 30 tahun, selama Repelita I hingga Repelita VI, jumlah pendanaan dari luar negeri tidaklah menurun besarnya.

Kecendrungan ini mengarah pada situasi bahwa pemerintah menjadi tergantung pada pendanaan dari luar negeri. Pendanaan luar negeri ini biasanya dalam bentuk hutang (*aid foreign*). Pada dasarnya hutang luar negeri yang disalurkan oleh pihak negara-negara maju kepada negara-negara berkembang tidaklah didasarkan atas kemanusiaan, tetapi dilakukan atas dasar motivasi ekonomi dan bahkan politik. Hutang luar negeri tidak akan disalurkan jikalau tidak ada keuntungan ekonomi untuk pihak hutang. Perkembangan pada tahun delapan puluh dan sembilan puluh yang menunjukkan apa yang disebut dengan krisis hutang (*debt crisis*) dapat dijadikan yang mendukung argumentasi ini (Arief, 1998, 232).

Jika dilakukan perbandingan antara negara-negara berkembang di Asia lainnya dan beberapa negara Amerika Latin tahun 1987-2000, pada

dasarnya Indonesia bukanlah satu-satunya negara yang menghadapi masalah luar negeri. Dalam hal stok terhadap PDB pada tahun 2000, Indonesia tergolong paling besar namun dalam hal beban pembayaran terhadap ekspor barang dan jasa, Indonesia tidaklah sebesar Argentina dan Brazil. Bahkan stok utang luar negeri Indonesia sudah mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Negara yang menghadapi masalah pembayaran luar negerinya cenderung mengalami gangguan ketidakseimbangan eksternal (*external imbalances*). Masalah akibat ketidakseimbangan eksternal tidak hanya dihadapi oleh Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari masih banyaknya negara yang menjadi pasien IMF sehingga perlu mendapatkan kucuran dana dari lembaga keuangan internasional tersebut.

Permasalahan utang luar negeri sekarang telah menjadi fokus perhatian utama meski pada awalnya sendiri utang luar negeri seperti dimanakan oleh GBHN tahun 1973 hanya sebagai pelengkap dan pembantu akan tetapi dalam perjalanannya telah terjadi penumpukan stok utang luar negeri yang relatif tinggi. Posisi utang yang sudah tinggi tersebut membawa konsekwensi logis pada beban pembayarannya.

Dilihat dari persyaratannya, selama ini pendanaan luar negeri yang diterima pemerintah berupa hibah, pinjaman lunak dan fasilitas kredit ekspor, pinjaman campuran dan pinjaman komersial. Sedangkan menurut bentuk dan peruntukannya, pendanaan luar negeri dapat dikelompokan menjadi pinjaman program dan pinjaman proyek. Secara keseluruhan

seluruh pendanaan pinjaman luar negeri digunakan untuk menutup defisit pembiayaan pembangunan dan pembiayaan rutin. Secara umum pendanaan dari pinjaman luar negeri berasal dari sumber-sumber berikut:

- a. Bilateral (pemerintahan Negara lain) berupa hibah, pinjaman lunak dan pinjaman campuran.
- b. Lembaga multilateral/international berupa hibah dan pinjaman.
- c. Perbankan atau lembaga keuangan internasional berupa fasilitas ekspor dan pinjaman komersil.

Hampir seluruh pinjaman luar negeri baik yang bersifat bilateral maupun multilateral tergabung dalam konsorsium *Conculative Gorup for Indonesia* (CGI). Dengan demikian dapatlah dikatakan ketergantungan pemerintah terhadap pendanaan luar negeri menjadi ketergantungan pemerintah terhadap forum CGI. Selain dari CGI, pada tahun 1997 pemerintah juga melakukan pinjaman kepada lembaga International Monetary Fund (IMF), sebuah lembaga keuangan multilateral dalam rangka mengatasi krisis ekonomi yang mendera.

Pembiayaan anggaran yang berasal dari sumber-sumber pinjaman luar negeri (bruto) untuk tahun 2005 ditetapkan mencapai Rp 26,6 triliun (sekitar 3,1 miliar USD) atau 1,2 % terhadap PDB. Jumlah ini, naik Rp 4,9 triliun atau 22,6 % dari penarikan pinjaman luar negeri (bruto) dalam APBN-P 2004 sebesar Rp 21,7 triliun (1,1 % terhadap PDB). Penarikan pinjaman luar negeri tahun 2005 tersebut terdiri dari pinjaman program Rp 8,6 triliun (sekitar 1,0 miliar USD) atau 0,4 % terhadap PDB, dan

pinjaman proyek Rp 18,0 triliun (sekitar 2,1 miliar USD) atau 0,8 % terhadap PDB (Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

Sebagian besar pinjaman program tersebut diharapkan dapat dipenuhi dari pinjaman Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*, ADB) dalam kerangka pembaharuan tata kelola BUMN (*State Owned Enterprises Governance Loan*), program pembaharuan tatakelola dan keuangan pemerintah daerah (*Local Government Finance and Governance Reform Program*), dan dukungan terhadap pembaharuan pengawasan keuangan negara (*Support for State Audit Reform*). Selanjutnya, penarikan pinjaman proyek diharapkan terutama dari pinjaman yang telah disepakati dengan donor, yang direncanakan akan dapat dicairkan dalam tahun 2005.

Pinjaman tersebut bersumber dari Bank Dunia (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD), Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*, ADB), *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), dan Fasilitas Kredit Ekspor (FKE).

Gambar. 6. C.2.37:  
Rincian Pembiayaan Defisit Anggaran  
APBN-P 2004 dan APBN 2005  
(dalam miliar rupiah)

URAIAN	APBN-P 2004	APBN 2005	% Δ thd APBN-P
(1)	(2)	(3)	(4)
<b>A. PEMBIAYAAN DALAM NEGERI</b>	50.050,5	37.585,8	-24,9
<b>I. Perbankan Dalam Negeri</b>	23.911,8	9.000,0	-62,4
<b>II. Non Perbankan Dalam Negeri</b>	26.138,6	28.585,8	9,4
1. Privatisasi	5.000,0	3.500,0	-30,0
2. Penj. Aset Prog. Restr. Perbankan	12.913,3	4.000,0	-69,0
3. Surat Utang Negara (neto)	8.225,3	22.085,8	168,5
a. Penerbitan	32.300,8	43.000,0	33,1
b. Pembayaran Pokok	-23.075,5	-19.750,4	-14,4
c. Pembelian kembali	-1.000,0	-1.163,8	16,4
4. Penyertaan Modal Negara (SMF)	-	-1.000,0	-
<b>B. PEMBIAYAAN LUAR NEGERI (neto)</b>	-23.778,9	-20.193,6	-15,1
<b>I. Penarikan Pinjaman Luar Negeri (bruto)</b>	21.745,6	26.642,9	22,5
1. Pinjaman Program	3.140,8	8.600,0	173,8
2. Pinjaman Proyek	18.604,8	18.042,9	-3,0
<b>II. Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN</b>	-45.524,5	-46.836,5	2,9
<b>JUMLAH</b>	26.271,5	17.392,2	-33,8

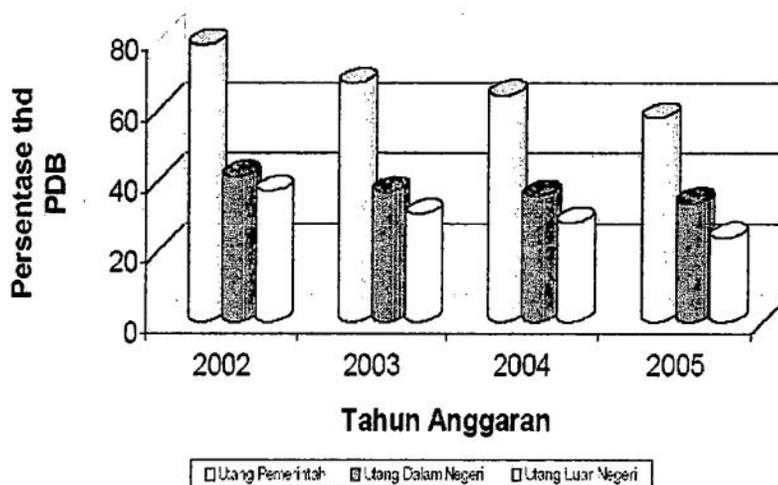
Sumber: Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu RI, 2005

Gambar. 6.C.2.38:  
Kebutuhan dan Sumber Pembiayaan  
APBN-P 2004 dan APBN 2005  
(dalam triliyun rupiah)

Uraian	2004		2005	
	APBN-P	% thd PDB	APBN	% thd PDB
<b>A. Kebutuhan Pembiayaan</b>	<b>95,8</b>	<b>4,8</b>	<b>86,1</b>	<b>3,9</b>
i. Defisit APBN	26,3	1,3	17,4	0,8
ii. Pembayaran Pokok Utang	69,5	3,5	67,7	3,1
iii. Penyertaan Modal Negara (SMF)	0,0	0,0	1,0	0,0
<b>B Sumber Pembiayaan</b>	<b>95,8</b>	<b>4,8</b>	<b>86,1</b>	<b>3,9</b>
i. Dalam Negeri	74,1	3,7	59,5	2,7
a. Perbankan Dalam Negeri (Rek. Pemerintah)	23,9	1,2	9,0	0,4
b. Non Perbankan Dalam Negeri	50,2	2,5	50,5	2,3
ii. Luar Negeri	21,7	1,1	26,6	1,2
a. Pinjaman Program	3,1	0,2	8,6	0,4
b. Pinjaman Proyek	18,6	0,9	18,0	0,8

Sumber: Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu RI, 2005

Gambar. 6.C.2.39:  
Proyeksi Rasio Hutang Pemerintah Terhadap BDP  
(2000-2005)



Sumber: Nota Keuangan dan APBN-P 2004-RAPBN 2005, Depkeu RI, 2005