



PELAKSANAAN FUNGSI ANGGARAN DPR RI



1
etariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat
Republik Indonesia
2014

328.331

TIM

o



PELAKSANAAN FUNGSI ANGGARAN DPR RI

FERPUSTAKAAN DPR RI

No : 27340
Tgl : 15 - 01 - 2016

SEKRETARIAT JENDERAL DPR-RI

Tahun 2014

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL DPR-RI

Assalammualaikum Wr.Wb

Puji syukur kepada Allah SWT atas terbitnya buku **Pelaksanaan Fungsi Anggaran DPR RI** yang merupakan hasil kerja keras Tim Penyusun Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN. Sebagai salah satu upaya untuk mengoptimalkan unsur pendukung keahlian, khususnya dalam pelaksanaan fungsi anggaran, saya mengharapkan buku ini dapat dijadikan salah satu referensi untuk membantu para Anggota Dewan dalam melaksanakan fungsi anggaran.

Buku ini menguraikan tentang sistem perencanaan pembangunan nasional baik jangka panjang, menengah, dan pendek atau tahunan, Peran APBN dalam Perekonomian, Struktur APBN, Siklus Pembahasan dan Penetapan APBN, Kelembagaan dan Tugas Badan Anggaran. Selain itu, untuk memudahkan dalam memahami buku ini juga diberikan definisi/pengertian dari masing-masing nomenklatur.

Penyajian secara kronologis dari mulai tahapan perencanaan pembangunan nasional dimaksudkan untuk memudahkan pembaca memahami secara runut proses perencanaan—penganggaran—pelaksanaan—pengawasan keuangan negara yang di dalamnya termasuk menjelaskan peranan masing-masing lembaga eksekutif dan legislatif.

Sebagai pelengkap dari materi ini, juga disajikan data-data dan siklus perencanaan dan penganggaran APBN sehingga dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran dalam pembahasan RAPBN.

Saya menghargai usaha yang telah dilakukan oleh Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN dan berharap agar buku ini terus dikembangkan sesuai dengan perubahan dan permasalahan yang terus berkembang, demi perbaikan buku di masa yang akan datang.

Akhirnya, saya mengucapkan selamat dan penghargaan atas jerih payah para penulis, semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

Wassalamualaikum wr.wb,

Jakarta, Juli 2014

DRA. WINANTUNINGYASTITI S., M.SI
NIP. 19561125 198203 2 002

PENGANTAR KEPALA BIRO ANALISA ANGGARAN DAN PELAKSANAAN APBN

Alhamdulillahirobbil 'alamin,

Puji dan syukur dipanjangkan kepada Allah SWT, karena dengan rahmat dan karunia-Nya buku **Pelaksanaan Fungsi Anggaran DPR-RI** ini dapat diterbitkan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Sejalan dengan amanat reformasi, Reformasi di bidang keuangan negara ditandai dengan lahirnya 3 (tiga) paket Undang-Undang (UU), di bidang keuangan negara untuk menggantikan ICW perundangan peninggalan pemerintah Hindia Belanda, yaitu: **UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.** Selain itu dalam kerangka perencanaan pembangunan nasional, diterbitkan pula Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Paket Undang-Undang ini mengubah paradigma pengelolaan keuangan negara baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Paradigma baru pengelolaan keuangan negara dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas menuju tertib administrasi dan tertib penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN.

Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara, Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN disertai Nota Keuangan dan dokumen pendukungnya kepada DPR-RI pada bulan Agustus tahun sebelumnya. Pembahasan RUU tersebut dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPR RI, yang dalam hal ini RUU tentang perubahan UU No 27 tentang MD3. Dalam melakukan pembahasan APBN, DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan

perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RAPBN dan pengambilan keputusannya dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

Terkait dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan kewenangan DPR dalam membahas RAPBN sampai pada "rincian kegiatan dan jenis belanja", maka telah ditindaklanjuti dengan telah disahkannya RUU perubahan MD3 yang secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 98, bahwa pembahasan hanya sampai pada program. Selain itu, persetujuan atau penolakan terhadap program akan dilakukan secara tegas, tanpa persyaratan dan tidak melakukan penundaan pencairan terhadap anggaran yang telah disetujui.

Meskipun dalam pembahasan tidak sampai pada rincian kegiatan dan jenis belanja, namun sebagai bahan dalam melakukan fungsi pengawasan, kementerian/lembaga wajib menyerahkan kepada komisi terkait bahan tertulis mengenai jenis belanja dan kegiatan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah undang-undang tentang APBN atau Undang-Undang tentang APBNP ditetapkan di paripurna DPR.

Hal lain yang sebelumnya tidak diatur adalah bahwa anggota DPR berhak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan dalam Pasal 80 yang operasionalisasinya lebih lanjut dituangkan ke dalam tugas Badan Anggaran, yaitu melakukan sinkronisasi terhadap usulan program pembangunan daerah pemilihan yang diusulkan komisi.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terbitnya buku ini.

Jakarta, Juli 2014,



DRS. SETYANTA NUGRAHA, MM
NIP. 19620719 198803 1 001

DAFTAR ISI

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL DPR-RI	ii
PENGANTAR KEPALA BIRO ANALISA ANGGARAN DAN PELAKSANAAN APBN	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vi
Daftar Gambar & Grafik	vii
Pendahuluan	1
1. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	3
Dasar Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	4
Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)	5
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional	9
Rencana Pembangunan Tahunan Nasional atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP)	11
2. Peran APBN dalam Perekonomian	13
Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	13
Peran APBN dalam Perekonomian	14
Tantangan APBN Saat Ini	21
3. Struktur APBN	30
Perubahan Struktur APBN	30
Penjelasan Struktur APBN	34
4. Siklus Pembahasan dan Penetapan APBN	40
Landasan Hukum	40
Tata Cara Penetapan APBN	44
Siklus Pembahasan dan Penetapan APBN	45
5. Kelembagaan dan Tugas Badan Anggaran	61
Penutup	65
Daftar Pustaka	66

DAFTAR TABEL

Tabel 1. APBN 2008-2014	15
Tabel 2. Ukuran Pertumbuhan Ekonomi Berkualitas dalam UU APBN	22



DAFTAR GAMBAR & GRAFIK

Gambar 1	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional	6
Gambar 2	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional -Visi Indonesia 2025	7
Gambar 3	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional -Misi Pembangunan	7
Gambar 4	Konsep Perencanaan dan Penganggaran	8
Gambar 5	Implementasi Sistem Perencanaan dalam Sistim Penganggaran	9
Gambar 6	Pentahapan Pembangunan RPJPN 2005-2025	11
Gambar 7	Prioritas Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2014	12
Gambar 8	Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah dan Pertumbuhan PDB	18
Gambar 9	Defisit APBN 2008 - 2014	19
Gambar 10	Jumlah Utang Pemerintah Pusat, 2008 - 2014 (triliun rupiah)	20
Gambar 11	Rasio Utang Pemerintah Pusat terhadap PDB, 2009 - 2014 & Rasio Pembayaran Utang (DSR) 2009 - 2013 (%)	21
Gambar 12	Pertumbuhan Ekonomi dan Gini Ratio	23
Gambar 13	Eksport Impor Minyak Indonesia	24
Gambar 14	Tax Ratio Indonesia	26
Gambar 15	Perkembangan Pegeluaran Negara yang Dimandatkan (<i>Mandatory Spending</i>) Tahun 2008-2013	27
Gambar 16	Perkembangan Komposisi Belanja Negara Mengikat dan Tidak Mengikat, Tahun 2008-2013	28
Gambar 17	Perubahan Pokok Format Belanja Lama dengan Format Belanja Baru	32
Gambar 18	Konversi Belanja Negara Menurut Jenis Belanja	33
Gambar 19	Struktur APBN	34

Gambar 20	Alur Pembahasan Pembicaraan Pendahuluan	49
Gambar 21	Alur Pembahasan dan Penetapan RUU APBN	53
Gambar 22	Alur Pembahasan Laporan Semester I dan Prognosis Untuk 6 Bulan Berikutnya.....	55
Gambar 23	Alur Pembahasan RUU Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN	60



PENDAHULUAN

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Kebijakan fiskal yang diimplementasikan dalam APBN memiliki peran yang penting dalam perekonomian. APBN merupakan alat untuk mempengaruhi kecepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat, dengan indikator antara lain meningkatnya pendapatan nasional, berkurangnya pengangguran dan penduduk miskin. Peran tersebut dilaksanakan dengan kebijakan fiskal (APBN) melalui 3 (tiga) fungsi ekonomi pemerintah, yaitu *fungsi alokasi, fungsi distribusi* dan *fungsi stabilisasi*. Ketiga fungsi tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh sektor swasta.

Sejak tahun 2001 hingga sekarang, prinsip anggaran yang digunakan adalah anggaran surplus/defisit. Sejalan dengan itu, format dan struktur APBN berubah dari *T-Account* menjadi *I-Account*. Hal ini dilaksanakan dengan beberapa alasan yaitu penyesuaian format dengan **Government Finance Statistics** (GFS) sehingga meningkatkan transparansi dalam penyusunan APBN serta mempermudah analisis, pemantauan dan pengendalian dalam pelaksanaan dan pengelolaan APBN

Siklus Pembahasan dan Penetapan APBN antara lain: Pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun Rancangan APBN; Pembahasan dan Penetapan APBN, Pembahasan Laporan Realisasi Semester Pertama dan Prognosis 6 (enam) bulan berikutnya; Pembahasan dan penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang APBN;

Pembahasan dan penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN.



1 SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Dengan ditiadakannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dan diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sangat diperlukan. Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang memerintahkan penyusunan RPJP Nasional yang menganut paradigma perencanaan yang visioner, maka RPJP Nasional hanya memuat arahan secara garis besar.

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari tujuh belas ribuan pulau, beraneka suku bangsa dan adat istiadat namun satu tujuan dan satu cita-cita bernegara sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk melaksanakan dan mencapai satu tujuan dan satu cita-cita tersebut diperlukan suatu rencana yang dapat merumuskan secara lebih konkret mengenai pencapaian dari tujuan bernegara tersebut.

Untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran maka diperlukan perencanaan pembangunan nasional, dan agar dapat disusun perencanaan pembangunan nasional yang dapat menjamin tercapainya tujuan negara perlu adanya sistem perencanaan pembangunan nasional.

Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana

pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang selanjutnya disingkat Musrenbang adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan rencana pembangunan Daerah.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk: mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan; menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah; menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

DASAR HUKUM SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

1. Undang-Undang Dasar 1945;

Visi : Negara Indonesia Yang Merdeka, Bersatu, Berdaulat, Adil dan Makmur

Misi : - Melindungi Segenap Bangsa Indonesia
- Memajukan Kesejahteraan Umum
- Mencerdaskan Kehidupan Bangsa
- Ikut Melaksanakan Kemerdekaan Dunia yang berdasarkan Kemerdekaan.

2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025;

4. Peraturan Presiden Nomor 05 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014;
5. Peraturan Presiden Tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

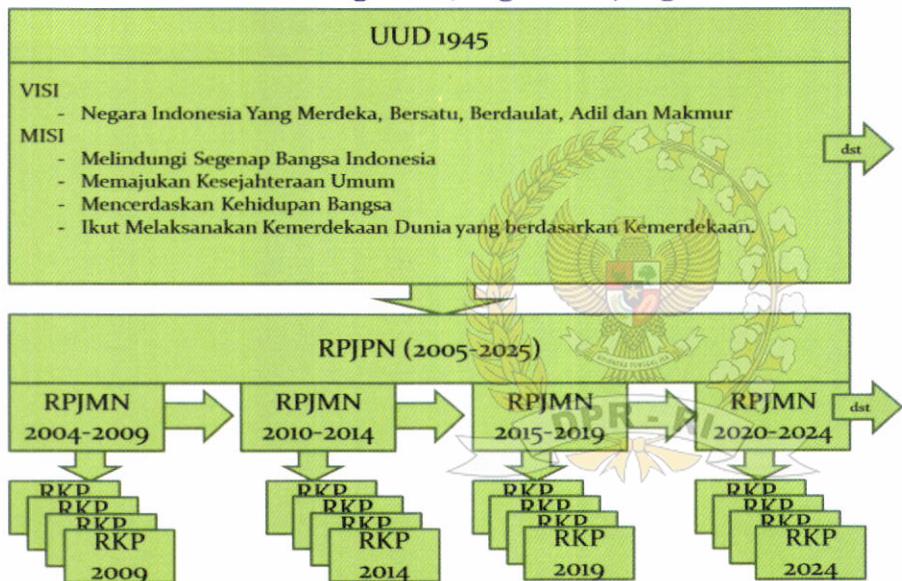
RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG (RPJP)

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional 20 (dua puluh) tahun yang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional.

Selanjutnya visi dan misi dari UUD 1945 dijabarkan dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), dan selanjutnya dijabarkan dalam RPJMN sesuai dengan visi dan misi Presiden terpilih untuk periode 5 tahun, dan untuk tiap tahunnya direncanakan dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Gambar 1.

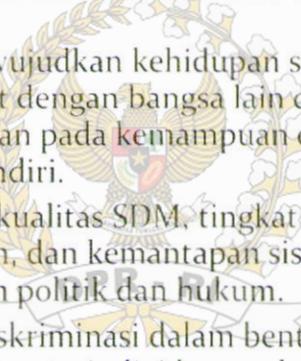
Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional



Rencana Pembangunan Jangka Panjang, yang selanjutnya disingkat RPJP, adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun.

Gambar 2.

RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG NASIONAL VISI INDONESIA 2025 “INDONESIA YANG MANDIRI, MAJU, ADIL DAN MAKMUR”

- 
- Mandiri
 - Mampu mewujudkan kehidupan sejahtera dan sederajat dengan bangsa lain dengan mengandalkan pada kemampuan dan kekuatan sendiri.
 - Maju
 - Diukur dari kualitas SDM, tingkat kemakmuran, dan kemantapan sistem dan kelembagaan politik dan hukum.
 - Adil
 - Tidak ada diskriminasi dalam bentuk apapun, baik antarindividu, gender, maupun wilayah.
 - Makmur
 - Diukur dari tingkat pemenuhan seluruh kebutuhan hidup

Gambar 3.

RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG NASIONAL MISI PEMBANGUNAN

Mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila

Mewujudkan bangsa yang berdaya saing

Mewujudkan masyarakat demokratis berdasarkan hukum

Mewujudkan Indonesia aman, damai, dan bersatu

Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan

Mewujudkan Indonesia asri dan lestari

Mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional

Mewujudkan Indonesia berperan penting dalam pergaulan dunia internasional

Dokumen perencanaan anggaran kita mengenal Rencana Pembangunan Lima Tahunan (RPJMN) yang dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) per tahun.

Gambar 4.

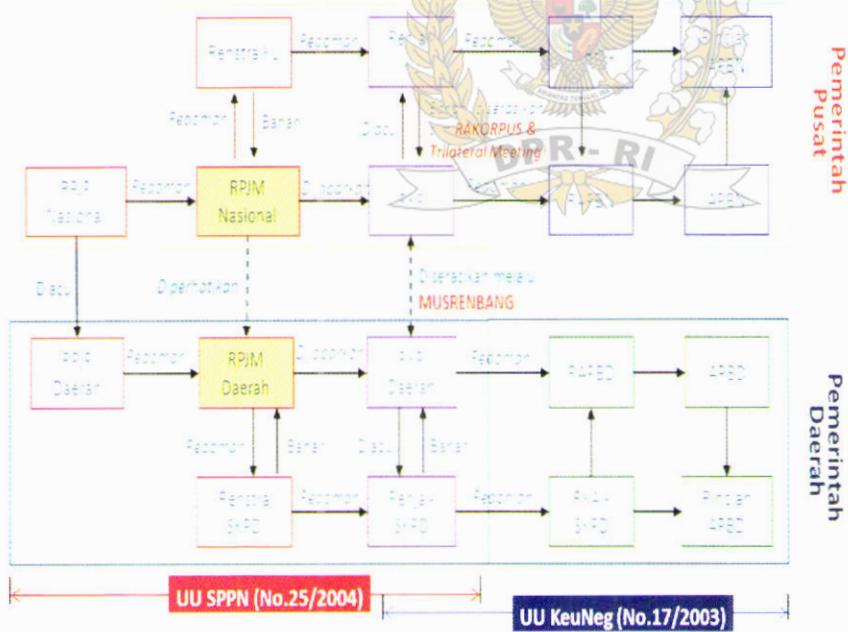


Gambar di bawah menjelaskan tentang keterkaitan antara Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Undang-Undang Keuangan Negara, dimana kedua Undang-Undang tersebut digunakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai pedoman dalam proses perencanaan dan penganggaran baik dalam perencanaan jangka panjang, menengah, maupun pendek.

Tujuan yang ingin dicapai dengan ditetapkannya Undang-Undang tentang RPJP Nasional Tahun 2005-2025 adalah untuk: (a) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan dalam pencapaian tujuan nasional, (b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah, (c) menjamin keterkaitan dan

konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, (d) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan, dan (e) mengoptimalkan partisipasi masyarakat.

Gambar 5.



RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH NASIONAL (RPJMN)

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional 5 tahunan yang merupakan penjabaran dari **visi, misi, dan program Presiden** yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahann dan lintas kewilayahann, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup

gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.¹

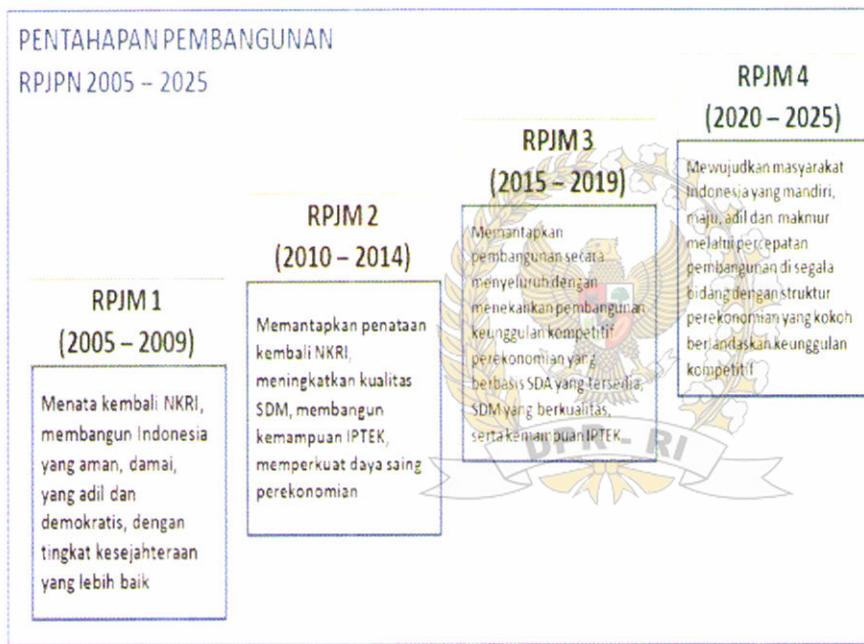
Tahun 2014 adalah merupakan akhir dari pelaksanaan tahapan RPJMN ke-2 yang selanjutnya memasuki tahapan RPJMN ke-3 yang diawali pada tahun 2015.

Dalam rangka menjaga kesinambungan pembangunan dan menghindarkan kekosongan rencana pembangunan nasional, Presiden yang sedang memerintah pada tahun terakhir pemerintahannya diwajibkan menyusun RKP dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) pada tahun pertama periode Pemerintahan Presiden berikutnya, yaitu pada tahun 2010, 2015, 2020, dan 2025. Namun demikian, Presiden terpilih periode berikutnya tetap mempunyai ruang gerak yang luas untuk menyempurnakan RKP dan APBN pada tahun pertama pemerintahannya yaitu tahun 2010, 2015, 2020, dan 2025, melalui mekanisme perubahan APBN (APBN-P) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dengan adanya kewenangan untuk menyusun RKP dan RAPBN sebagaimana dimaksud di atas, maka jangka waktu keseluruhan RPJPN adalah 2005-2025.

Musrenbang Jangka Menengah Nasional, dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Presiden dilantik. RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik.

¹ Saat Bappenas sudah menyelesaikan perencanaan teknokratik RPJMN 2015-2019 yang nantinya akan digunakan sebagai baseline RPJMN 2015-2019 pasca presiden terpilih dilantik.

Gambar 6.



RENCANA PEMBANGUNAN TAHUNAN NASIONAL ATAU RENCANA KERJA PEMERINTAH (RKP)

RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), adalah dokumen perencanaan Nasional untuk periode 1 (satu) tahun.

Untuk tahun 2014, RKP tahun 2014 disusun agar menjadi pedoman bagi penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2014 dan pedoman pelaksanaan pembangunan bagi Pemerintah Pusat/Daerah, masyarakat, dan dunia usaha dalam rangka mencapai

tujuan bernegara, yang terdiri atas 3 (tiga) buku yang merupakan satu kesatuan yang utuh dengan masing-masing memuat hal-hal sebagai berikut:

Buku I: Tema, Prioritas Pembangunan dan Kerangka Ekonomi Makro

Buku II: Prioritas Pembangunan Bidang

Buku III: Rencana Pembangunan Berdimensi Kewilayahani

Ketiga buku tersebut akan memaparkan rencana pembangunan nasional tahun 2014 yang memuat 11 prioritas nasional dan 3 prioritas lainnya.

**Gambar 7.
Prioritas Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2014**



2 PERAN APBN DALAM PEREKONOMIAN

ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA

Kebijakan ekonomi makro secara garis besar dibedakan menjadi kebijakan fiskal dan kebijakan moneter. Kebijakan fiskal terkait sektor riil (barang dan jasa) dan kebijakan moneter terkait sektor moneter (uang). Pertumbuhan dan stabilitas sektor riil dipengaruhi Pemerintah melalui kebijakan fiskal. Sedangkan pertumbuhan dan stabilitas sektor moneter dipengaruhi Bank Indonesia melalui kebijakan moneter.

Kebijakan fiskal pada dasarnya merupakan kebijakan yang mengatur tentang penerimaan dan pengeluaran negara. Dengan kebijakan fiskal, Pemerintah mengarahkan perekonomian ke kondisi yang lebih baik dengan menggunakan instrumen penerimaan dan pengeluaran negara. Instrumen kebijakan fiskal ini di Indonesia dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 Bab VIII Hal Keuangan menyebutkan APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian APBN, perubahan APBN dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Selanjutnya dalam Undang-Undang No.17 tahun 2013 tentang Keuangan Negara, APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan negara dalam menghimpun pendapatan negara. Dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara, penyusunan Rancangan APBN berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Kementerian/Lembaga menyusun Rencana Kerja dan Anggaran K/L tahun berikutnya untuk kemudian hasil

pembahasannya bersama DPR disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan RUU tentang APBN tahun berikutnya.

Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, untuk pelaksanaannya dituangkan melalui Keputusan Presiden.

PERAN APBN DALAM PEREKONOMIAN

Kebijakan fiskal yang diimplementasikan dalam APBN memiliki peran yang penting dalam perekonomian. APBN merupakan alat untuk mempengaruhi kecepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat, dengan indikator antara lain meningkatnya pendapatan nasional, berkurangnya pengangguran dan penduduk miskin.

Peran tersebut dilaksanakan dengan kebijakan fiskal (APBN) melalui 3 (tiga) fungsi ekonomi Pemerintah, yaitu *fungsi alokasi*, *fungsi distribusi* dan *fungsi stabilisasi*. Ketiga fungsi tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh sektor swasta.

Tabel 1.

APBN TAHUN 2008-2014

(miliar rupiah)

Uraian	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBNP
A. Pendapatan Negara	981.6.91	1.176.2	1.250.696	1.381.006	1.435.592	1.653.378	
I. Pendapatan Balan Negara	454.353	507.46	524.287	1.2.533.1	1.252.682	1.630.738	
a. Pendapatan Umum Tax Rate (Non PBB)	659.703	713.5	736.7	873.673.9	1.077.306	1.246.1.69	
a. Pendapatan Pajak Bahan Bahan	13.30	14	14.60	14.60	14.60	14.60	14.60
b. Pendapatan Pajak Pertambangan Internasional	922.597	1.022.5	1.022.5	1.022.5	1.022.5	1.022.5	1.022.5
b. Pendapatan Non pajak Bahan Bahan	33.521	32.5	32.5	32.5	32.5	32.5	32.5
c. Pendapatan Negara Suku Banyak	52.504.6	52.504.6	52.504.6	52.504.6	52.504.6	52.504.6	52.504.6
II. Pendapatan Bahan Bahan	2.304	2.304	2.304	2.304	2.304	2.304	2.304
B. Beban Negara	905.73.7	676.50	604.21	587.60	587.60	1.650.53.7	1.576.47.7
a. Belanja Pemerintah Pusat	692.35.6	626.5	607.106.1	581.2.5	581.2.5	1.137.1.28	1.23.36.8
Transfer ke Daerah	292.03.5	301.50	301.50	301.50	301.50	518.20.4	596.50.1
I. Dana Pemadaman	278.71.7	278.71.7	278.71.7	278.71.7	278.71.7	433.55.1	49.302
II. Dana Cipta Kerja dan Pengembangan	3.718.3	31.35.6	31.35.6	31.35.6	31.35.6	82.90.5	101.02.3
III. Sosial	(58.7)	(55.6)	(55.6)	(55.6)	(55.6)	(1.33)	(1.33)
b. Keseimbenangan Pemerintah	63.31.5	5.60.2	4.03.5	3.92.5	152.34.6		1.76.04.0
c. Suplai Penduduk Anggaran (SP) dan Pendapatan PBB	1.121.31	18.18.9	16.15.7	15.3.9.5	15.3.9.5	(21.57.2)	121.57.2
C. Penurunan	31.57.1	12.57.2	9.57.2	130.94.9	173.15.12	287.39.5	241.59.3
I. Penurunan Dalam Negara	32.17.5	25.50.6	26.11.5	157.70.9	19.52.12	237.95.7	25.93.9
II. Penurunan dari Negara (1.570)	13.50.9	(15.54.9)	5.63.5	(17.70.9)	23.4.11	(5.86.5)	(13.53.7)
Keseluruhan Pendapatan	765.3.4	139.6.4	137.6.3	265.6.4	265.6.4	257.1.9	257.1.9

Sumber: Kementerian Keuangan RI

Di dalam Undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dijelaskan:

1. **Fungsi alokasi** mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

Fungsi alokasi berkaitan dengan alokasi anggaran Pemerintah untuk tujuan pembangunan nasional, terutama dalam melayani kebutuhan masyarakat dan mendukung penciptaan akselerasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkualitas melalui pelayanan dan penyediaan barang-barang publik yang dibutuhkan masyarakat secara efisien.

Fungsi ini dalam APBN 2014 dilaksanakan melalui:

- (1) Alokasi **Belanja Pemerintah Pusat** (Belanja Kementerian/ Lembaga & Bendahara Umum Negara) dan **Transfer ke Daerah** (Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus & Penyesuaian);
 - (2) Berbagai macam fungsi, yaitu pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial; dan
 - (3) Klasifikasi ekonomi, yaitu belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja lain-lain.
2. **Fungsi distribusi** mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Fungsi distribusi berkaitan dengan distribusi pendapatan dan subsidi dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.

Fungsi ini dalam APBN 2014 dilaksanakan diantaranya melalui:

- (1) Fungsi DAU sebagai alat untuk meminimalkan ketimpangan fiskal antardaerah dan dimaksudkan sebagai alat untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah guna mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
- (2) Subsidi yang dibayarkan oleh Pemerintah dalam membuat suatu barang/jasa menjadi lebih murah untuk dibeli, digunakan, atau dihasilkan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- (3) Bantuan sosial yang merupakan pemberian bantuan berupa uang/barang dari Pemerintah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif, yang bertujuan

untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial; dan

- (4) Penerapan PPh orang pribadi dengan tarif progresif, yaitu semakin tinggi pendapatan seseorang, semakin tinggi tarif pajak yang harus dibayarkan.

3. **Fungsi stabilisasi** mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Fungsi stabilisasi dalam APBN 2014, misalnya ditetapkan terkait dengan upaya menciptakan stabilitas ekonomi dengan meminimalisasi volatilitas atau fluktuasi dalam perekonomian melalui instrumen fiskal dan moneter.

Dengan peran stabilisasinya, APBN dipandang merupakan salah satu alat yang efektif untuk memperkecil siklus bisnis (naik turunnya perekonomian).

Kebijakan ekspansi fiskal melalui pengalokasian stimulus fiskal dalam tahun 2009, misalnya telah mampu menahan ekonomi Indonesia dari dampak krisis, bahkan mampu membuat ekonomi tumbuh positif di tengah kondisi melambatnya pertumbuhan ekonomi dunia.

Adapun alternatif kebijakan fiskal dalam APBN yang bisa dilakukan pemerintah, yaitu:

1. Kebijakan anggaran defisit

Kebijakan ini dikenal juga dengan kebijakan fiskal ekspansif. Jika diperkirakan ekonomi mengalami kelesuan pada tahun depan, maka Rancangan APBN disusun dengan jumlah belanja negara lebih besar dari jumlah pendapatan negara. Kebijakan fiskal ekspansif ini memiliki peran mendorong pertumbuhan ekonomi pada saat ekonomi mengalami kelesuan, melalui peningkatan permintaan barang dan jasa serta peningkatan investasi di masyarakat.

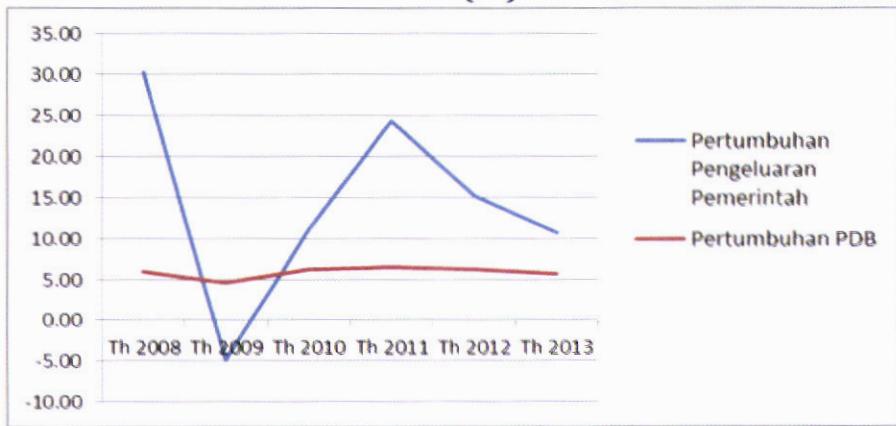
2. Kebijakan anggaran surplus

Kebijakan ini dikenal juga dengan kebijakan fiskal kontraktif. Hal ini dilakukan jika kondisi ekonomi kurang stabil, khususnya jika terjadi kenaikan inflasi. Kebijakan ini akan menyebabkan uang yang beredar di masyarakat menjadi berkurang. Permintaan barang dan jasa di masyarakat akan mengalami penurunan. Jika diasumsikan penawaran barang dan jasa tetap, maka sesuai hukum ekonomi harga barang dan jasa akan mengalami penurunan.

Besarnya peran kebijakan fiskal ekspansif dalam mendorong pertumbuhan ekonomi digambarkan pada **Gambar 8**. Peningkatan belanja pemerintah pada tahun 2010 dan 2011 memberikan pengaruh yang positif terhadap pertumbuhan ekonomi di tahun yang bersangkutan.

Gambar 8.

Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah dan Pertumbuhan PDB (%)

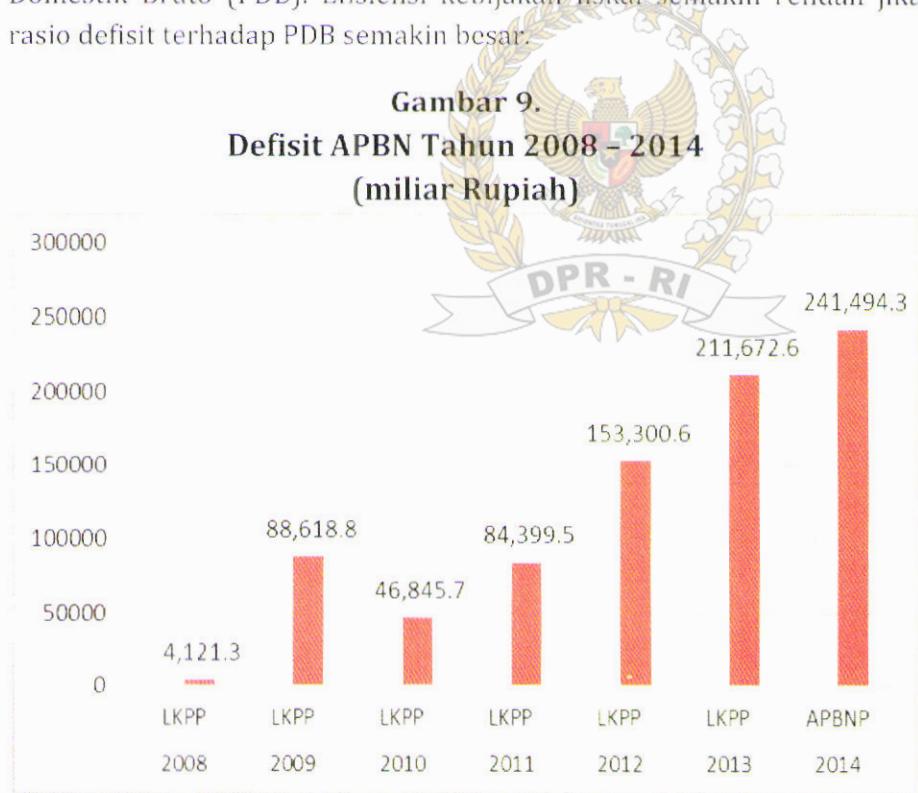


Sumber: Kementerian Keuangan RI dan BPS

Alternatif kebijakan fiskal yang diambil Pemerintah, apakah kebijakan fiskal ekspansif atau kontraktif dapat dilihat dari naik atau turunnya defisit dalam APBN, seperti yang terlihat dalam **Gambar 9**. Pada saat

defisit dalam APBN mengalami kenaikan berarti belanja negara dalam APBN lebih besar dari pendapatan negara.

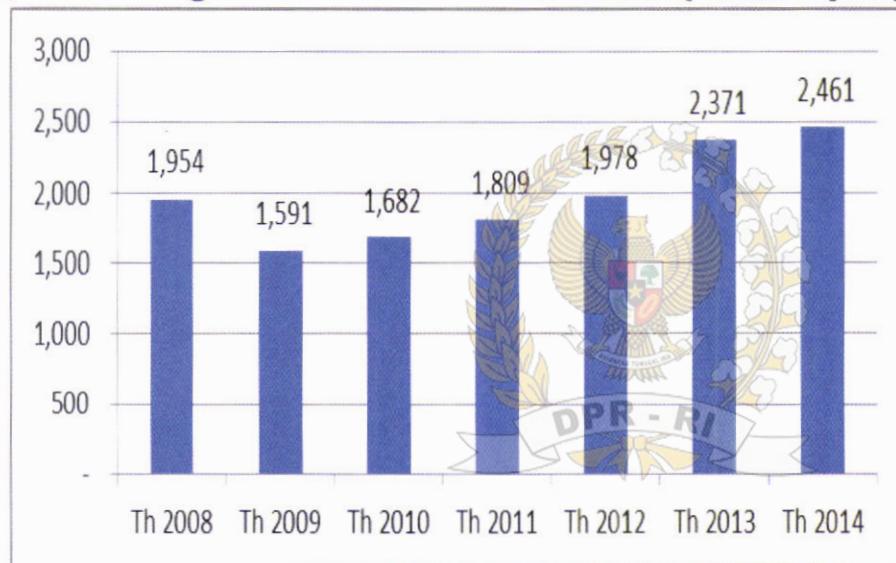
Dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, defisit anggaran dalam APBN dibatasi maksimal 3 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Efisiensi kebijakan fiskal semakin rendah jika rasio defisit terhadap PDB semakin besar.



Sumber: Data Pokok APBN 2008 – 2012 dan LKPP Tahun 2013

Kebijakan anggaran defisit (ekspansif) selain memberi insentif atau mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi, tapi di sisi lain memiliki implikasi peningkatan jumlah utang yang harus ditanggung Pemerintah Pusat untuk membiayai defisit tersebut.

Gambar 10
Jumlah Utang Pemerintah Pusat, 2008 – 2014 (triliun rupiah)



Sumber: Dirjen Pengelolaan Utang, Kementerian Keuangan

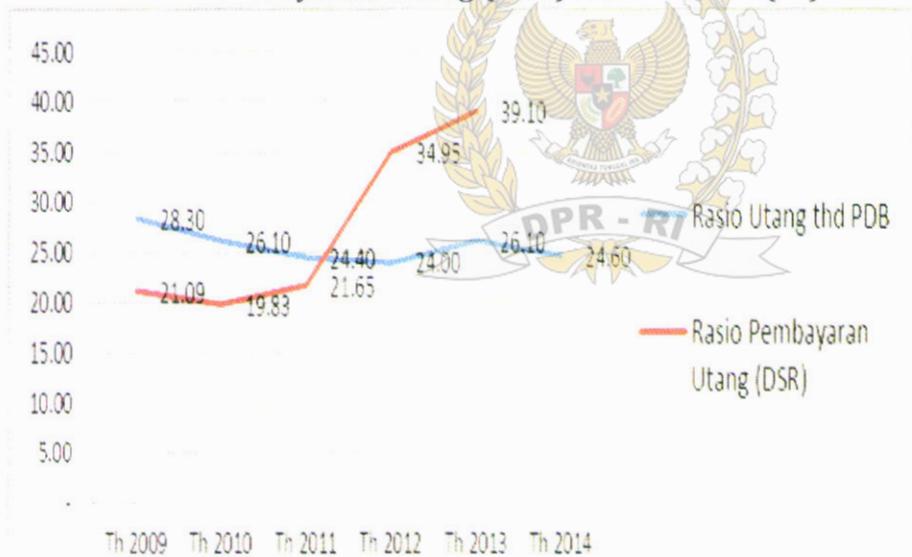
Data tahun 2013 & tahun 2014: angka sementara

Jumlah utang pemerintah pusat (**gambar 10**) setiap tahun mengalami peningkatan dari Rp.1.954 triliun tahun 2008 diperkirakan menjadi Rp.2.461 triliun tahun 2014. Sempat mengalami penurunan di tahun 2009, tapi kembali meningkat di tahun-tahun berikutnya. Namun demikian efektivitas penggunaan utang pada ekonomi nasional terus membaik ditandai dengan kecenderungan rasio jumlah utang pemerintah pusat terhadap PDB yang terus mengecil setiap tahunnya. Dari 33 persen di tahun 2008 menjadi 24,6 persen di tahun 2014. Hal ini mengindikasikan laju pertumbuhan PDB lebih tinggi dibandingkan dengan laju peningkatan utang.

Namun yang perlu diwaspadai adalah peningkatan *debt service ratio* (DSR) Indonesia (**Gambar 11**) yaitu rasio pembayaran pokok dan bunga utang luar negeri terhadap penerimaan hasil ekspor Indonesia. Persentasenya mengalami peningkatan setiap tahunnya, dari 21,09

persen tahun 2009, meningkat menjadi 39,10 persen di kuartal ketiga tahun 2013. Menurut IMF, batas aman DSR suatu negara adalah 30 persen.

Gambar 11.
Rasio Utang Pemerintah Pusat terhadap PDB, 2009 – 2014 & Rasio Pembayaran Utang (DSR) 2009 – 2013 (%)



Sumber: Statistik Utang Luar Negeri, Kementerian Keuangan RI dan Bank Indonesia

Catatan: - Rasio utang thd PDB Th 2013 angka realisasi sementara. Th 2014 angka dalam APBN
- Rasio Pembayaran Utang, tahun 2013 s.d Kuartal III

TANTANGAN APBN SAATINI

Kualitas Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi bukan hanya sekedar peningkatan nilai nominal PDB atau peningkatan angka pertumbuhan tetapi bagaimana kualitas dari pertumbuhan ekonomi tersebut tercapai. Setidaknya dalam 3 tahun terakhir ini, dalam Undang-undang APBN secara eksplisit diamanatkan dalam batang tubuh, yaitu bahwa, *pemerintah harus mengupayakan*

pertumbuhan ekonomi yang berkualitas yang tercermin dalam penurunan tingkat kemiskinan, penyerapan tenaga kerja maupun penurunan tingkat pengangguran terbuka.

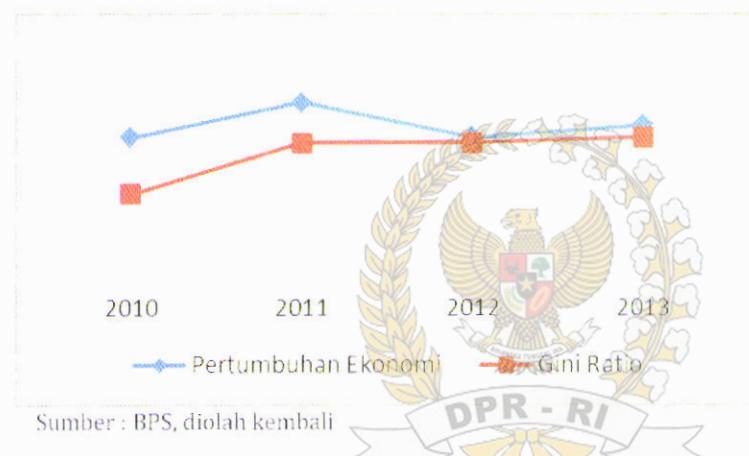
Tabel 2. Ukuran Pertumbuhan Ekonomi Berkualitas dalam UU APBN

Undang-Undang	Kemiskinan		Penyerapan Tenaga Kerja		Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT)	
	Target	Capaian	Target	Capaian	Target	Capaian
UU APBN 2010	na	13,33%	na	Penurunan tenaga kerja	na	7,14%
UU APBN 2011	11,5%-12,5%	12,36%	400.000 tenaga kerja / 1% pertumbuhan ekonomi	Kenaikan orang bekerja sebanyak 1,46 juta orang	na	6,56%
UU APBN 2012	10,5%-11,5%	11,66%	450.000 tenaga kerja/1% pertumbuhan ekonomi	Peningkatan orang bekerja sebanyak 1,4 juta orang	6,4%-6,6%	6,14%
UU APBN 2013	9,5%-10,5%	11,37%	450.000 tenaga kerja/1% pertumbuhan	Penurunan orang bekerja sebesar 0,01 juta orang	5,8%-6,1%	6,25%
UU APBN 2014	9%-10,5%	na	200.000 tenaga kerja/1% pertumbuhan ekonomi	na	5,7%-5,9%	na

Sumber : UU APBN berbagai tahun & data BPS, diolah

Realisasi pertumbuhan ekonomi tahun 2013 sebesar 5,8 persen yang berarti mengalami perlambatan 0,4 persen dari tahun 2012. Sejalan dengan itu terjadi penurunan orang bekerja 0,01 juta orang yang tercermin juga dalam peningkatan tingkat pengangguran terbuka menjadi sebesar 6,25 persen atau lebih tinggi dari kisaran sasaran yang ditetapkan oleh Undang-undang. Disisi lain, berdasarkan data BPS, nilai gini rasio Indonesia sepanjang tahun 2010-2013 berturut-turut adalah 0,38, 0,41, 0,41 dan 0,413. Menteri Keuangan Chatib Basri mengklaim angka rasio gini 2013 yang mencapai 0,41 persen bukan disebabkan oleh adanya jumlah peningkatan penduduk miskin, melainkan karena pertumbuhan ekonomi menengah atas yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok menengah ke bawah.

Gambar 12.
Pertumbuhan Ekonomi dan Gini Ratio



Todaro (1989) mendefinisikan koefisien gini atau gini rasio sebagai ukuran ketimpangan atau ketidakmerataan agregat yang dapat bervariasi antara nol sampai satu. Koefisien gini sama dengan nol menunjukkan adanya pemerataan sepenuhnya, sedangkan koefisien gini sama dengan satu menunjukkan adanya ketidakmerataan atau ketimpangan sepenuhnya.

Harga Minyak Mentah Dunia dan Produksi Minyak

Dalam kurun waktu 1980-2012, konsumsi minyak di Indonesia tumbuh rata-rata sebesar 3,97 persen per tahun dan produksi justru anjlok dengan pertumbuhan negatif sebesar 1,54 persen.

Kondisi penurunan produksi yang berbanding terbalik dengan peningkatan konsumsi tersebut, menyebabkan terdapat "lag" yang sangat besar yakni hampir 4,5 persen per tahun. "Lag" ini sangat membahayakan dalam perekonomian mengingat "lag" semakin membesar maka sebagian besar ekonomi kita akan sangat bergantung pada kekuatan "*supply*" minyak dunia. Kondisi ini pula yang menyebabkan Indonesia menjadi negara importir minyak dunia sejak tahun 2003 dan akhirnya Indonesia harus keluar dari dari anggota OPEC

(Organization of The Petroleum Exporting Countries) pada tahun 2009 yang lalu.

Pergeseran Indonesia menjadi Net Importir yang dari semula Net Eksportir semakin membahayakan perekonomian Indonesia, jika melihat perkembangan "supply" minyak dunia yang hanya tumbuh 1,03 persen per tahun sementara permintaan minyak dunia tumbuh lebih tinggi yakni 1,09 persen per tahun dalam kurun waktu yang sama. Situasi ini menyebabkan perekonomian Indonesia sangat rentan terhadap perkembangan harga minyak dunia yang akan memberikan tekanan terhadap neraca perdagangan, nilai tukar rupiah dan besaran subsidi energi dalam APBN.

Gambar 13. DPR - RI



Sumber: BPS, data diolah

Tax Ratio dan Coverage Ratio

Tax ratio merupakan perbandingan antara jumlah penerimaan perpajakan dibandingkan dengan Produk Domestik Bruto (PDB) suatu

negara. Rasio itu dipergunakan untuk menilai tingkat kepatuhan pembayaran pajak oleh masyarakat dan menjadi salah satu indikator ketahanan fiskal suatu negara.

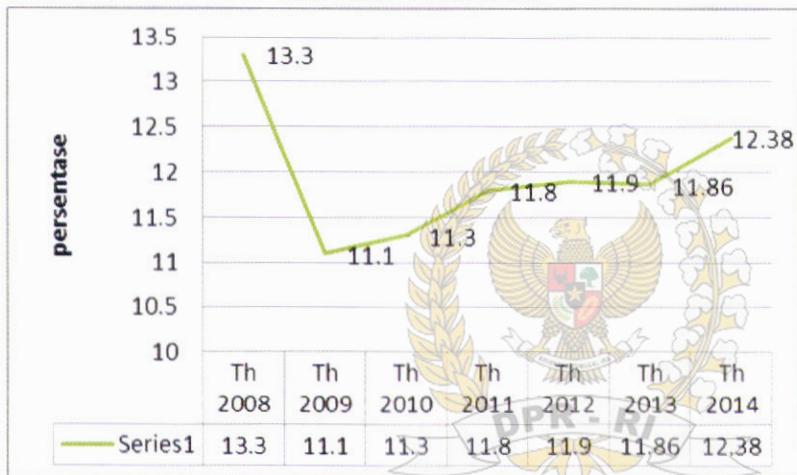
Sedangkan *Tax Coverage Ratio* adalah perbandingan antara besarnya pajak yang telah dipungut dibandingkan dengan besarnya potensi pajak yang seharusnya dapat dipungut. *Tax Coverage Ratio* merupakan indikator untuk menilai tingkat keberhasilan pemungutan pajak. *Tax ratio* Indonesia pada tahun 2008 mencapai 13,3 persen atau tertinggi dalam 6 (enam) tahun terakhir. Sempat mengalami penurunan yang cukup signifikan di tahun 2009 yaitu 11,1 persen, namun tahun-tahun berikutnya persentasenya kembali mengalami peningkatan. Tahun 2014, dalam APBN Perubahan persentase *tax ratio* ditargetkan mencapai 12,38 persen.²

² Dalam berita "Tax Ratio Indonesia Tinggi, Ada Kesalahan Penghitungan Tax Ratio!" di website Direktorat Jenderal Pajak, disampaikan bahwa formula tax ratio yang digunakan saat ini hampir di seluruh negara dunia adalah jumlah pajak dibagi dengan PDB. Jumlah pajak tersebut termasuk di dalamnya pajak daerah, bahkan di Amerika, royalti dari penerimaan Sumber Daya Alam (SDA) juga dihitung sebagai pajak. Sedangkan di Indonesia, selama itu perhitungan Tax Ratio tidak memasukkan unsur pajak daerah, apalagi penerimaan SDA. Jika menggunakan formula yang benar, Tax Ratio Indonesia di angka 14,64%. Perbandingan antarnegara perlu menggunakan Tax Ratio berdasarkan OECD Model. Tax Ratio Indonesia 2010 adalah 14,64%, sama dengan Philipina, India 10,9%, Thailand 17%, Malaysia 15,5% dan Amerika Serikat 18,4%. Tax Ratio Indonesia tahun 2012 based on OECD Model adalah 15,4%. Terkait dengan *Tax Coverage* Indonesia, Dirjen Pajak Fuad Rahmany menjelaskan bahwa ekonomi Indonesia saat ini kian melebar dan kian berpotensi kuat. Banyak kawasan berikat namun tidak terjangkau oleh pegawai pajak. Pegawai pajak di Jepang lebih dari 60.000, sedangkan jumlah penduduknya hanya 126 juta. Bandingkan dengan pegawai pajak di Indonesia sekitar 31.500. Bahkan di Jepang, IT tidak dapat mengantikan pegawai pajak, tetapi memerlukan perlu **Account Representative**. Di Indonesia auditor hanya 4.300, atau sekitar 15% dari seluruh pegawai pajak. Di Jepang dan Australia komposisinya jauh lebih besar. Di Indonesia, petugas pajak di DJP lebih banyak administrator, kurang **frontliner**. Idealnya dari 32.000, 20.000 orang adalah **frontliner**, yang terbagi menjadi 12.000 AR dan 8.000 pemeriksa pajak.

Wajib Pajak (WP) yang terdaftar baru 20 juta, sedangnya potensinya mencapai 60 juta orang yang seharusnya menjadi WP. Dengan jumlah rata-rata sekarang 10.000 AR, berarti per AR harus menangani 600.000 WP. Kondisi saat ini, per **Account Representative** menangani 5.000 Wajib Pajak.

Menurut Dirjen Pajak Fuad Rahmany. Pada intinya Direktorat Jenderal Pajak kekurangan personil. Perlu ditingkatkan jumlah pegawai pajak 10-20 kali lipat. Dibutuhkan 30.000 pegawai, per tahun. 7.000 pegawai baru untuk menduduki jabatan AR, fungsional pemeriksa, penilai, juru sita.

Gambar 14.
Tax Ratio Indonesia



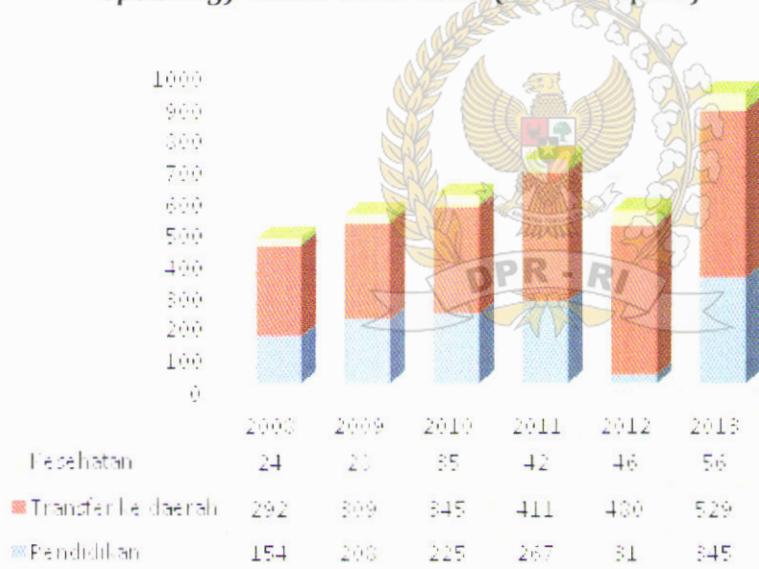
Sumber: Data Pokok APBN 2008 – 2014 dan LKPP Tahun 2013

Mandatory Spending

Mandatory spending adalah pengeluaran negara pada program-program tertentu yang dimandatkan atau diwajibkan oleh ketentuan peraturan perundangan yang berlaku, diantaranya adalah (1) kewajiban penyediaan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN/APBD sesuai amanat Amandemen ke empat UUD 1945 Pasal 31 Ayat (4); (2) kewajiban penyediaan Dana Alokasi Umum (DAU) minimal 26 persen dari penerimaan dalam negeri neto, dan Dana Bagi Hasil (DBH) sesuai ketentuan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; (3) penyediaan alokasi anggaran kesehatan sebesar 5 persen dari APBN sesuai dengan Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan; (4) penyediaan dana otonomi khusus sesuai dengan Undang-Undang Otonomi Khusus provinsi Aceh dan Papua masing-masing sebesar 2 persen dari DAU Nasional; (5) penyediaan dana Keistimewaan DIY sesuai dengan UU No 13 Tahun 2012; (6) penyediaan dana desa 10

persen dari Dana Transfer Daerah sesuai dengan UU No 6 tahun 2014. Perkembangan *mandatory spending* ditampilkan dalam grafik berikut.

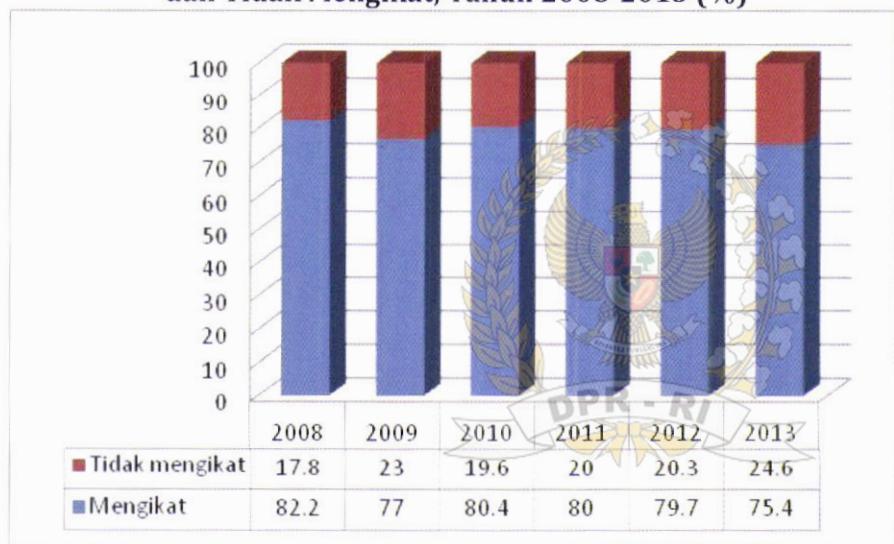
Gambar 15.
Perkembangan Pengeluaran Negara yang Dimandatkan (*Mandatory Spending*) Tahun 2008-2013 (triliun rupiah)



Sumber : Nota keuangan APBN Tahun 2014

Dengan adanya *mandatory spending* menyebabkan ruang fiskal (*fiscal space*) makin terbatas, khususnya untuk alokasi anggaran ke jenis belanja yang dapat lebih produktif. Hal ini disebabkan oleh anggaran belanja negara yang setiap tahunnya lebih besar digunakan untuk membiayai belanja yang bersifat mengikat. Komposisi belanja mengingat dan tidak mengikat ditampilkan dalam grafik berikut.

Gambar 16.
**Perkembangan Komposisi Belanja Negara Mengikat
 dan Tidak Mengikat, Tahun 2008-2013 (%)**



Sumber : Nota keuangan APBN Tahun 2014

Keterbatasan *fiscal space* berisiko membuat APBN tidak dapat berfungsi secara optimal. Selain itu, fungsi APBN sebagai stabilisator bagi perekonomian yang bersifat *countercyclical* menjadi kurang fleksibel untuk antisipasi perubahan asumsi ekonomi global. Padahal sebagai alat kebijakan fiskal, APBN harus dapat bermanuver, yaitu pada saat ekonomi sedang dalam kondisi stabil, pemerintah dapat menjalankan anggaran surplus, dan sebaliknya, pada saat krisis, pemerintah dapat melakukan ekspansi fiskal dengan menjalankan anggaran defisit.

Dimasa yang akan datang, diharapkan adanya peningkatan efektifitas di sektor belanja, khususnya belanja bersifat mengikat yang menjadi penyebab utama keterbatasan *fiscal space*.

Belanja subsidi merupakan faktor pengurang terbesar terhadap *fiscal space* sehingga diupayakan dikurangi secara bertahap agar *fiscal space* bisa tetap terjaga, diantaranya melalui pengendalian penggunaan BBM bersubsidi dan listrik bersubsidi. Selain belanja subsidi, faktor

pengurang lainnya adalah belanja pegawai, pembayaran bunga utang, dan alokasi transfer ke daerah. Selain itu, perlu pembaharuan kebijakan belanja dengan mempercepat penerapan penganggaran berbasis kinerja (PBK) yang lebih berorientasi kepada *output* dan *outcome*. Ketentuan peraturan perundangan yang akan diterbitkan diupayakan menghindari terciptanya *mandatory spending* baru, dan lebih berpihak pada ruang gerak pemerintah yang longgar dalam meningkatkan *multiplier effect* perekonomian, misalnya dalam bidang infrastruktur.

Subsidi Energi

Realisasi anggaran belanja subsidi energi dalam rentang waktu 2008-2014 secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp127,30 triliun atau tumbuh rata-rata 17,9 persen per tahun, yaitu dari Rp223,0 triliun pada tahun 2008, menjadi sebesar Rp350,3 triliun pada APBNP tahun 2014.

Volume konsumsi BBM bersubsidi dalam beberapa tahun terakhir cenderung mengalami peningkatan. Pada tahun 2008, realisasi konsumsi BBM bersubsidi mencapai 38,2 juta kiloliter dan pada tahun 2012 realisasinya mencapai 43,3 juta kiloliter. Pada APBNP tahun 2013 volume konsumsi BBM bersubsidi mencapai 48,0 juta kiloliter. Dengan kecenderungan semakin meningkatnya beban subsidi BBM, BBN, LPG tabung 3 kg, LGV dari tahun ke tahun, maka perlu dilakukan langkah-langkah pengendalian agar beban subsidi tersebut tidak memberatkan APBN. Untuk itu, dalam periode 2008-2013, Pemerintah telah melakukan beberapa langkah kebijakan, antara lain: (1) meningkatkan program pengalihan pemakaian minyak tanah bersubsidi ke LPG tabung 3 kg; (2) meningkatkan pemanfaatan energy alternatif dan diversifikasi energi; (3) melakukan pembatasan kategori pengguna BBM bersubsidi serta pembatasan volume; dan (4) mengendalikan penggunaan BBM bersubsidi melalui sistem distribusi tertutup secara bertahap dan penyempurnaan regulasi. Selain berbagai kebijakan di atas, kebijakan lain yang sudah dilakukan Pemerintah dalam rangka mengendalikan beban subsidi BBM adalah melalui penyesuaian harga jual eceran BBM bersubsidi.

3 STRUKTUR APBN

PERUBAHAN STRUKTUR APBN

Sebelum Tahun 2001

Sebelum tahun 2001, struktur APBN yang digunakan adalah berimbang dan dinamis. Artinya, jumlah penerimaan negara harus sama dengan jumlah pengeluaran negara. Jika jumlah pengeluaran lebih besar daripada jumlah penerimaan, maka terjadi defisit dan kekurangannya ditutupi dari pembiayaan yang berasal dari sumber-sumber dalam atau luar negeri. Sebaliknya, apabila terjadi surplus maka kelebihan penerimaan tersebut akan digunakan untuk keperluan lainnya. Intinya jumlah kedua sisi baik penerimaan dan pengeluaran harus selalu sama.

Anggaran berimbang dan dinamis ini diwujudkan dalam format APBN yang disusun dalam bentuk *T-account*. Dalam ***T-account***, sisi penerimaan dan sisi pengeluaran dipisahkan di kolom yang berbeda dan disusun secara horizontal. Pada masa ini juga, digunakan sistem penganggaran *dual budgeting*, dimana pengeluaran pemerintah dipisahkan menjadi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin dimaksudkan sebagai pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang dialokasikan untuk membiayai kegiatan rutin pemerintahan, yang terdiri dari (i) belanja pegawai, (ii) belanja barang, (iii) pembayaran bunga utang, (iv) subsidi, dan (v) pengeluaran rutin lainnya. Sementara itu, pengeluaran pembangunan merupakan pengeluaran negara yang dialokasikan untuk membiayai proyek-proyek pembangunan yang dibebankan pada anggaran belanja pemerintah pusat dalam rangka pelaksanaan sasaran pembangunan nasional, baik berupa sasaran fisik maupun nonfisik. Dalam hal ini, pengeluaran pembangunan terdiri dari (i) pengeluaran pembangunan dalam bentuk pembiayaan rupiah, yang pendanaannya bersumber dari dalam negeri

dan dari luar negeri dalam bentuk pinjaman program, dan (ii) pengeluaran pembangunan dalam bentuk pembiayaan proyek, yang pendanaannya bersumber dari luar negeri dalam bentuk pinjaman proyek.

Selain pemisahan pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan yang rentan terhadap terjadinya duplikasi anggaran, penggunaan format *T-account* juga memiliki kelemahan lainnya. Kelemahan tersebut antara lain adalah sumber pendanaan untuk menutup defisit tidak secara jelas disebutkan. Hal ini tampak pada hutang luar negeri yang diakui sebagai penerimaan pembangunan, padahal yang namanya hutang harus dikembalikan kepada pemberi pinjaman sedangkan penerimaan adalah dana yang diterima pemerintah tanpa perlu dikembalikan. Sehingga hutang yang seharusnya akan memberatkan keuangan negara dianggap tidak memberatkan karena dianggap sebagai penerimaan. Demikian pula pembayaran cicilan luar negeri yang diakui sebagai pengeluaran rutin.

Setelah Tahun 2001

Sejak tahun 2001 hingga sekarang, prinsip anggaran yang digunakan adalah anggaran surplus/defisit. Sejalan dengan itu, format dan struktur APBN berubah dari *T-Account* menjadi *I-Account*. Hal ini dilaksanakan dengan beberapa alasan yaitu penyesuaian format dengan **Government Finance Statistics** (GFS) sehingga meningkatkan transparansi dalam penyusunan APBN serta mempermudah analisis, pemantauan dan pengendalian dalam pelaksanaan dan pengelolaan APBN, serta mempermudah analisis komparasi (perbandingan) dengan budget negara lain. Perubahan ini juga dilaksanakan dalam rangka mengakomodir perhitungan dana perimbangan yang lebih transparan yang didistribusikan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah mengikuti pelaksanaan UU No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah pasca bergulirnya reformasi. Format dan struktur *I-account* yang berlaku saat ini terdiri atas (i) pendapatan negara dan hibah, (ii) belanja negara, dan (iii) pembiayaan.

Selanjutnya, sesuai dengan Undang-undang No. 17 Tahun 2003, maka sistem penganggaran mengacu pada praktek-praktek yang berlaku

secara internasional. Menurut GFS (*Government Financial Statistics*) Manual 2001, sistem penganggaran belanja negara secara implisit menggunakan sistem *unified budget*, dimana tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pembangunan, sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya. **Gambar 17** menunjukkan perubahan pokok format belanja lama dan format belanja baru, dan **gambar 18** menunjukkan Konversi Belanja Negara Menurut Jenis Belanja.

Gambar 17.

Perubahan Pokok Format Belanja Lama dengan Format Belanja Baru

FORMAT LAMA	FORMAT BARU
1) Klasifikasi Jenis Belanja <ul style="list-style-type: none"> • <i>Dual Budgeting</i> • Belanja pusat terdiri dari 6 jenis belanja (termasuk belanja pembangunan) 	1) Klasifikasi Jenis Belanja <ul style="list-style-type: none"> • <i>Unified Budgeting</i> • Belanja pusat terdiri dari 8 jenis belanja
2) Klasifikasi Organisasi <ul style="list-style-type: none"> • Tidak tercantum dalam NK dan UU APBN tetapi hanya tercantum dalam buku Satuan 3 yang ditetapkan dengan Keppres 	2) Klasifikasi Organisasi <ul style="list-style-type: none"> • Daftar organisasi pengguna anggaran belanja negara tercantum dalam NK dan UU APBN. Jumlah kementerian negara/lembaga disesuaikan dengan yang ada.
3) Klasifikasi Sektor <ul style="list-style-type: none"> • Terdiri atas 20 sektor dan 50 subsektor • Program merupakan rincian dan sektor pada pengeluaran rutin dan pembangunan • Nama-nama program antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan agak berbeda 	3) Klasifikasi Sektor <ul style="list-style-type: none"> • Terdiri atas 11 fungsi dan 79 subfungsi • Program pada masing-masing kementerian negara/lembaga dikompilasi sesuai dengan fungsinya • Nama-nama program telah disesuaikan dengan <i>unified budget</i>
4) Dasar Alokasi <ul style="list-style-type: none"> • Alokasi anggaran berdasarkan sektor, subsektor dan program 	4) Dasar Alokasi <ul style="list-style-type: none"> • Alokasi anggaran berdasarkan program kementerian negara/lembaga

Sumber: NK APBN T.A 2005

Adapun perubahan mendasar dari perubahan *T-Account* menjadi *I-Account* adalah:

- (1) Sistem anggaran yang sebelumnya anggaran belanja seimbang dinamis menjadi anggaran surplus/defisit.
- (2) Tahun anggaran yang sebelumnya dari tahun fiskal (April – Maret) menjadi tahun kalender (Januari – Desember).

Gambar 18.

Konversi Belanja Negara Menurut Jenis Belanja Dalam *i-Account*

FORMAT LAMA	FORMAT BARU
A. Pendapatan Negara dan Hibah <ul style="list-style-type: none"> I. Penerimaan Dalam Negeri <ul style="list-style-type: none"> 1. Penerimaan perpajakan 2. Penerimaan Negara Bukan Pajak II. Penerimaan Hibah 	A. Pendapatan Negara dan Hibah <ul style="list-style-type: none"> I. Penerimaan Dalam Negeri <ul style="list-style-type: none"> 1. Penerimaan perpajakan 2. Penerimaan Negara Bukan Pajak II. Penerimaan Hibah
B. Belanja Negara <ul style="list-style-type: none"> I. Belanja Pemerintah Pusat <ul style="list-style-type: none"> 1. Pengeluaran rutin <ul style="list-style-type: none"> a. Belanja pegawai b. Belanja barang c. Pembayaran bunga utang d. Subsidi e. Pengeluaran rutin lainnya 2. Pengeluaran Pembangunan II. Belanja Untuk Daerah <ul style="list-style-type: none"> 1. Dana perimbangan 2. Dana otonomi khusus dan penyesuaian 	B. Belanja Negara <ul style="list-style-type: none"> I. Belanja Pemerintah Pusat <ul style="list-style-type: none"> 1. Belanja pegawai 2. Belanja barang 3. Belanja modal 4. Pembayaran bunga utang 5. Subsidi 6. Belanja hibah 7. Bantuan sosial 8. Belanja lain-lain II. Belanja Untuk Daerah <ul style="list-style-type: none"> 1. Dana perimbangan 2. Dana otonomi khusus dan penyesuaian
C. Keseimbangan Primer	C. Keseimbangan Primer
D. Surplus/ Defisit Anggaran	D. Surplus/ Defisit Anggaran
E. Pembiayaan	E. Pembiayaan

Sumber: NK APBN T.A 2005

PENJELASAN STRUKTUR APBN

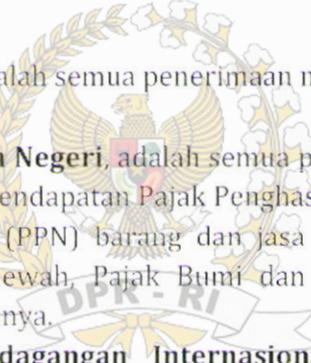
Secara garis besar, struktur APBN terdiri dari pendapatan negara, belanja negara dan pembiayaan. Berikut disajikan struktur APBN (*I-Account*) yang digunakan hingga saat ini.

**Gambar 19.
Struktur APBN**

Keterangan	APBN Perubahan 2014
A. Pendapatan Negara	1,635,378.5
I. Pendapatan Dalam Negeri	1,633,053.3
1 Penerimaan Perpajakan	1,246,106.9
a. Pendapatan Pajak Dalam Negeri	1,189,826.6
i. Pajak penghasilan	569,866.7
1 PPh Migas	83,889.8
2 PPh Non-Migas	485,976.9
ii. Pajak Pertambangan Nilai	475,587.2
iii. Pajak Bumi dan Bangunan	21,742.9
iv. BPHTB	
v. Cukai	
vi. Pajak lainnya	117,450.2
Pendapatan Pajak Perdagangan	5,179.6
b. Internasional	56,280.4
i. Bea masuk	35,676.0
ii. Bea keluar	20,604.4
2 Penerimaan Negara Bukan Pajak	386,946.4
a. Penerimaan SDA	241,114.6
i. SDA Migas	211,668.2
- Minyak bumi	154,750.4
- Gas bumi	56,917.8
ii. Non Migas	29,446.4
- Pertambangan mineral dan batubara	23,599.7
- Kehutanan	5,017.0
- Perikanan	250.0
- Panas bumi	579.7
b. Pendapatan Bagian Laba BUMN	40,000.0
c. PNBP Lainnya	84,968.4
PNBP K/L	70,593.1
DMO	14,375.3
d. Pendapatan BLU	20,863.4
II. Penerimaan Hibah	2,325.1
B. Belanja Negara	1,876,872.7
I. Belanja Pemerintah Pusat	1,280,368.6
a.I subsidi	403,035.6
a.I subsidi energi	350,310.5
1) Subsidi BBM, LPG&BBN	246,494.2
2) Subsidi listrik	103,816.3
II. Transfer ke Daerah	596,504.1
C. KESEIMBANGAN PRIMER	(106,041.0)
D. SURPLUS DEFISIT ANGGARAN	(241,494.3)
% defisit terhadap PDB	(2.4)
E. PEMBIAYAAN	241,494.3
1 Pembiayaan dalam negeri	254,931.9
2 Pembiayaan luar negeri (neto)	(13,437.7)

A. Pendapatan Negara dan Hibah

Adalah semua penerimaan negara yang bersumber dari *Pendapatan Dalam Negeri* (Penerimaan Perpajakan dan Penerimaan Negara Bukan Pajak) dan *Penerimaan Hibah* yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri.

- 
- a. **Penerimaan Perpajakan**, adalah semua penerimaan negara yang terdiri atas:
 - 1) **Pendapatan Pajak Dalam Negeri**, adalah semua penerimaan negara yang berasal dari Pendapatan Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN) barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), cukai dan pajak lainnya.
 - 2) **Pendapatan Pajak Perdagangan Internasional**, adalah semua penerimaan negara yang berasal dari pendapatan bea masuk dan bea keluar.
 - b. **Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)**, adalah semua penerimaan Pemerintah Pusat yang bersumber dari penerimaan dari sumber daya alam, pendapatan bagian laba BUMN, PNBP lainnya, dan pendapatan Badan Layanan Umum (BLU).
 - c. **Hibah**, merupakan penerimaan negara yang diperoleh dari pemberi hibah, yang tidak perlu dibayar kembali dan yang tidak mengikat baik dari dalam negeri maupun luar negeri.

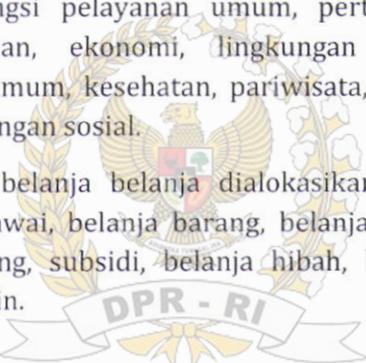
B. Belanja Negara

Merupakan kewajiban Pemerintah Pusat yang digunakan untuk belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah.

a. Belanja Pemerintah Pusat

- Belanja Pemerintah Pusat diklasifikasikan menjadi belanja menurut organisasi, belanja menurut fungsi dan belanja menurut jenis belanja.

- Belanja menurut **organisasi** merupakan pengeluaran yang dialokasikan untuk Kementerian Negara/Lembaga dan Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara.
- Belanja menurut **fungsi** belanja pemerintah pusat digunakan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum, pertahanan, ketertiban & keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan & fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, agama, pendidikan dan perlindungan sosial.
- Belanja menurut jenis belanja belanja dialokasikan untuk membiayai belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial dan belanja lain-lain.



1) **Belanja Pegawai**

Merupakan kompensasi baik dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai pemerintah, baik yang masih aktif maupun yang telah purnatugas, sebagai imbalan dan penghargaan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan.

2) **Belanja Barang**

Merupakan belanja yang digunakan untuk membiayai semua hal yang dikonsumsi untuk penyelenggaraan organisasi pemerintahan.

3) **Belanja Modal**

Merupakan belanja yang dialokasikan untuk pembelian barang-barang kebutuhan investasi (dalam bentuk aset tetap dan aset lainnya).

4) **Pembayaran Bunga Utang**

Merupakan kewajiban yang harus dibayar sebagai konsekuensi dari menggunakan sumber pembiayaan utang untuk membiayai defisit anggaran. Beban pembayaran utang ini terdiri dari pembayaran bunga utang dalam dan luar negeri.

5) Subsidi

Dialokasikan dalam rangka meringankan beban masyarakat untuk memperoleh kebutuhan dasarnya dan sekaligus untuk menjaga agar produsen mampu menghasilkan produk, khususnya yang merupakan kebutuhan dasar masyarakat dengan harga yang terjangkau. Pengeluaran subsidi dialokasikan untuk subsidi energi yang meliputi subsidi untuk beberapa jenis BBM tertentu, BBN, LPG tabung 3 kg dan LGV serta subsidi listrik. Selain itu juga dialokasikan subsidi non energi yang meliputi antara lain subsidi pangan, pupuk, benih, PSO dan lain-lain.

6) Belanja Hibah

Merupakan belanja yang dialokasikan dalam rangka mendukung peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam menyediakan layanan dasar umum, yang bersumber dari luar negeri berupa pinjaman yang diterushibahkan maupun belanja hibah yang diterushibahkan serta hibah yang bersumber dari hibah luar negeri Pemerintah.

7) Bantuan Sosial

Merupakan belanja yang dialokasikan dalam rangka meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Untuk itu Pemerintah berupaya menjamin dan berkomitmen untuk terus meningkatkan pelaksanaan *social security system* bagi seluruh rakyat Indonesia

8) Belanja Lain-lain

Belanja lain-lain untuk menampung cadangan resiko fiskal dan belanja lainnya.

b. Transfer ke Daerah

- Merupakan bagian dari belanja negara untuk mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal dalam bentuk dana perimbangan, dana otonomi khusus dan dana penyesuaian.

- **Dana Perimbangan** dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentraliasi, terdiri dari:
 - 1) **Dana Bagi Hasil (DBH)**
Dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah.
 - 2) **Dana Alokasi Umum (DAU)**
Dialokasikan kepada daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan kemampuan keuangan antar daerah.
 - 3) **Dana Alokasi Khusus (DAK)**
Dialokasikan kepada daerah tertentu yang bertujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.
- **Dana Otonomi Khusus** dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah yaitu bagi Provinsi Papua dan Aceh.
- **Dana Penyesuaian** dialokasikan untuk membantu daerah dalam melaksanakan kebijakan tertentu sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- **Dana penyelenggaraan urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta**, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

C. Keseimbangan Primer

Keseimbangan primer adalah total penerimaan dikurangi belanja (tidak termasuk pembayaran bunga).

D. Surplus/Defisit Anggaran

Surplus/Defisit merupakan selisih antara pendapatan negara dan belanja negara. Belanja yang melebihi pendapatan disebut defisit. Sebaliknya jika pendapatan yang melebihi belanja disebut surplus.

E. Pembiayaan

Pembiayaan diperlukan untuk menutupi defisit anggaran, yang bersumber baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Pembiayaan dalam negeri berasal dari perbankan dan non perbankan dalam negeri.

F. Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA)

Merupakan selisih lebih realisasi pembiayaan anggaran atas realisasi defisit anggaran yang terjadi dalam satu periode pelaporan.

4 SIKLUS PEMBAHASAN DAN PENETAPAN APBN

LANDASAN HUKUM

Untuk mewujudkan cita-cita rakyat Indonesia yang tertera dalam preambule Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 alenia keempat, yaitu "memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial" salah satu caranya adalah menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan "APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dengan demikian APBN merupakan sebuah undang-undang. Hal ini juga ditegaskan dalam UU No 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) dalam Pasal 1 angka 7. Dalam Pasal 23 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, sebagai undang-undang, Rancangan Undang-Undang APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sedangkan dalam Pasal 23 ayat (3) mengatur jika DPR tidak menyetujui rancangan APBN yang diusulkan Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu. Pengaturan ini juga diatur dalam Pasal 159 ayat (6) UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3.

Pihak yang berperan dalam melakukan penyusunan dan pelaksanaan APBN adalah DPR, DPD dan Pemerintah. Dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengatur tentang peran DPD dalam memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang (RUU) APBN

serta pada ayat (3) diatur tentang DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBN.

Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (4) mengatur fungsi APBN, yaitu APBN memiliki fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi otorisasi dapat diartikan APBN menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Sedangkan fungsi perencanaan bermakna menempatkan APBN sebagai pedoman dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan, dan fungsi pengawasan dapat didefinisikan memberikan peran bagi APBN sebagai dasar untuk menilai kesesuaian kegiatan penyelenggaraan pemerintahan Negara dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Selain makna seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, APBN juga harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian sebagai perwujudan fungsi alokasi. APBN harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian sebagai implikasi dari fungsi distribusi dan stabilisasi.

Berdasarkan ketentuan umum dalam UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN didefinisikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam PP No 90 Tahun 2010 Pasal 2 ayat (1) tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga, penyusunan APBN setiap tahun oleh Pemerintah dilakukan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintah untuk mencapai tujuan bernegara. Pada ayat (2) nya mengatur tentang APBN harus dikelola secara tertib dan bertanggung jawab sesuai kaidah umum praktik penyelenggaraan tata kepemerintahan yang baik. Dalam rangka pengelolaan secara tertib dan bertanggung jawab, maka penyusunan APBN yang diawali oleh penyusunan rencana kerja dan anggaran K/L berpedoman kepada PP No

90 Tahun 2010. Sementara dokumen pelaksanaan anggaran untuk Bendahara Umum Negara (Belanja Non K/L) berpedoman pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 247 Tahun 2012 tentang Tata Cara Perencanaan, Penetapan Alokasi, dan Pengesahan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Bendahara Umum Negara.³

Sebagai bentuk pengendalian atas pengelolaan keuangan negara bertanggung jawab, maka konstitusi mengamanatkan Menteri Keuangan untuk menetapkan batas maksimal jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD yang tidak melebihi 3 (tiga) persen dari Produk Domestik Bruto. Hal ini sesuai dengan Pasal 83 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.⁴

Dalam Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 6 ayat (1) mengatur tentang Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Pada ayat (2) diatur mengenai kekuasaan tersebut, yaitu:

- a. Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
- b. Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang Kementerian Negara/Lembaga yang dipimpinnya;
- c. Diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala daerah yang dipisahkan.

³ Pokok-Pokok Siklus APBN di Indonesia, Penyusunan konsep Kebijakan dan Kapasitas Fiskal Sebagai Langkah Awal (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Dirjen Anggaran, Direktorat Penyusunan APBN, Jakarta 2014) hal 2.

⁴ Pokok-Pokok Siklus APBN di Indonesia, Penyusunan konsep Kebijakan dan Kapasitas Fiskal Sebagai Langkah Awal (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Dirjen Anggaran, Direktorat Penyusunan APBN, Jakarta 2014) hal 2-3.

- d. Tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

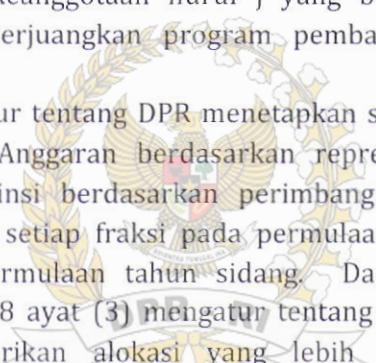
Dalam Pasal 8 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur tentang tugas Menteri Keuangan dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, yaitu sebagai berikut:

- a. Menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro;
- b. Menyusun rancangan APBN dan rancangan Perubahan APBN;
- c. Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
- d. Melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;
- e. Melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang; melaksanakan fungsi bendahara umum negara;
- f. Menyusun laoran keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN; dan melaksanakan tugas-tugas lain dibidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

Penggantian UU No 27 Tahun 2009 tentang MD3 yang disahkan oleh Paripurna pada tanggal 08 Juli 2014 lalu, terdapat beberapa perubahan terkait penyusunan dan pengawasan terhadap APBN diantaranya:

1. Dalam Pasal 71 huruf d dan huruf e mengenai wewenang DPR, huruf d berbunyi "memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; Dan Pasal 71 huruf e berbunyi "membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden; Dalam norma ini, terdapat penambahan ruang lingkup pembahasan RUU yang dilakukan oleh DPD, yaitu tentang pajak, pendidikan, dan agama.
2. Pasal 76 terkait keanggotaan, ditambah 2 ayat, yaitu ketentuan pada ayat (5) yang mengatur tentang setiap anggota, kecuali pimpinan MPR dan pimpinan DPR, harus menjadi anggota salah

satu komisi. Dan ayat (6) tentang ketentuan setiap anggota hanya dapat merangkap sebagai anggota salah satu alat kelengkapan lainnya yang bersifat tetap, kecuali sebagai anggota Badan Musyawarah.

- 
3. Pasal 80 mengenai hak keanggotaan huruf j yang berbunyi "mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan.
 4. Pasal 108 ayat (1) mengatur tentang DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran berdasarkan representasi anggota dari setiap provinsi berdasarkan perimbangan dan pemetaan jumlah anggota setiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Dan pada penjelasan dalam Pasal 108 ayat (3) mengatur tentang jumlah anggota Banggar memberikan alokasi yang lebih banyak terhadap komisi yang menangani urusan keuangan negara.
 5. Dalam Pasal 110 huruf c menegaskan mengenai alokasi anggaran untuk fungsi dan program Pemerintah dan dana alokasi transfer daerah dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah.
 6. Sedangkan dalam Pasal 110 huruf e mengatur tentang melakukan sinkronisasi terhadap usulan program pembangunan daerah pemilihan yang diusulkan komisi.

TATA CARA PENETAPAN APBN

Tata cara penetapan APBN meliputi:

1. Penyusunan rancangan APBN berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.
2. Rancangan Rencana Kerja Pemerintah disusun oleh Pemerintah untuk dibahas dan disepakati bersama dengan DPR.

3. Rencana Kerja Pemerintah yang telah dibahas dan disepakati bersama dengan DPR menjadi pedoman bagi penyusunan rancangan APBN untuk selanjutnya ditetapkan menjadi satu kesatuan dengan APBN dan menjadi acuan kerja Pemerintah yang ditetapkan dengan keputusan Presiden.

Dari tata cara penetapan APBN di atas dapat digambarkan secara sederhana bahwa proses penetapan APBN dimulai dengan penetapan Rencana Kerja Pemerintah oleh Pemerintah dan DPR⁵.

SIKLUS PEMBAHASAN DAN PENETAPAN APBN

Dalam menjalankan tugas dan wewenang DPR untuk membahas bersama Presiden dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang APBN yang diajukan oleh Presiden, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut:

1. Pembicaraan Pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun Rancangan APBN
2. Pembahasan dan Penetapan APBN
3. Pembahasan Laporan Realisasi Semester Pertama dan Prognosis 6 (enam) bulan berikutnya
4. Pembahasan dan Penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang APBN
5. Pembahasan dan Penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN.

1. Pembicaraan Pendahuluan Penyusunan RAPBN

Pembicaraan Pendahuluan Penyusunan RAPBN merupakan siklus pertama yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah dalam rangka pembahasan dan penetapan APBN. Tahapan Pembicaraan Pendahuluan meliputi :

⁵ Praktek pelaksanaan pada periode 2009-2014 dilaksanakan bersamaan dengan siklus pembicaraan pendahuluan.

- 1) Pemerintah menyampaikan Peraturan Presiden (Perpres) tentang Rencana Kerja Pemerintah tahun berikutnya kepada DPR RI pada pertengahan bulan Mei untuk dibahas bersama.
- 2) Rapat Paripurna DPR RI, pada tanggal 20 Mei tahun sebelumnya atau sehari sebelumnya apabila tanggal tersebut jatuh pada hari libur, dengan agenda dengan acara Pemerintah menyampaikan Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal RAPBN tahun anggaran berikutnya kepada DPR RI.

Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal tersebut meliputi Kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tahun anggaran berikutnya; Kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran, dan Rincian unit organisasi, fungsi dan program.

- 3) Rapat Paripurna DPR RI, dengan agenda pandangan fraksi-fraksi atas materi disampaikan oleh Pemerintah dalam rapat paripurna sebelumnya.
- 4) Rapat Paripurna DPR RI, dengan agenda tanggapan pemerintah atas pandangan fraksi-fraksi.
- 5) Rapat kerja badan anggaran dengan Menteri Keuangan, Menteri PPN/Kepala Bappenas dan Gubernur Bank Indonesia dalam rangka Pembahasan RKP dan Pembicaraan Pendahuluan RAPBN Tahun Anggaran berikutnya.

Dalam rapat kerja tersebut akan disampaikan dan dibahas mengenai RKP, Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal yang akan diterapkan dalam tahun berikutnya serta pembentukan panitia kerja (panja) yang terdiri dari Panja Asumsi Dasar, Kebijakan Pendapatan, Defisit dan Pembiayaan, Panja RKP dan Prioritas Anggaran, Panja Kebijakan Belanja Pemerintah Pusat serta Panja Kebijakan Transfer ke Daerah.

6) Rapat Kerja Komisi-Komisi dengan Mitra Kerjanya.

Rapat kerja komisi-komisi dilaksanakan untuk membahas:

- a. RKP dan RKA Kementerian/Lembaga, yang hasil pembahasannya disampaikan secara tertulis kepada Badan Anggaran
- b. Pembahasan asumsi pertumbuhan ekonomi, inflasi, kurs, nilai tukar rupiah dan tingkat suku bunga SPN yang dilakukan oleh Komisi XI dengan mitra kerjanya serta menyampaikan hasil pembahasannya secara tertulis kepada Badan Anggaran.
- c. Pembahasan asumsi harga minyak mentah dan lifting minyak dan gas bumi yang dilakukan oleh Komisi VII dengan mitra kerjanya serta menyampaikan hasil pembahasannya secara tertulis kepada Badan Anggaran.

7) Rapat Panitia Kerja

Sebelum melaksanakan rapat panja, Badan Anggaran terlebih dahulu melaksanakan rapat intern dengan agenda penyampaian dan pembahasan hasil pembahasan komisi-komisi.

Hasil pembahasan panja akan dilaporkan dan disahkan dalam Rapat Kerja dengan Menteri Keuangan, Menteri PPN/Kepala Bappenas dan Gubernur Bank Indonesia. Sebelum dilaporkan dan disahkan dalam rapat kerja, hasil pembahasan panja disampaikan terlebih dahulu dalam rapat intern Badan Anggaran dan telah memasukkan hasil penyempurnaan alokasi anggaran oleh komisi-komisi.

8) Rapat Kerja Komisi-Komisi dengan Mitra Kerjanya dalam rangka melakukan penyempurnaan alokasi anggaran menurut fungsi dan program K/L sesuai dengan hasil pembahasan Badan Anggaran.

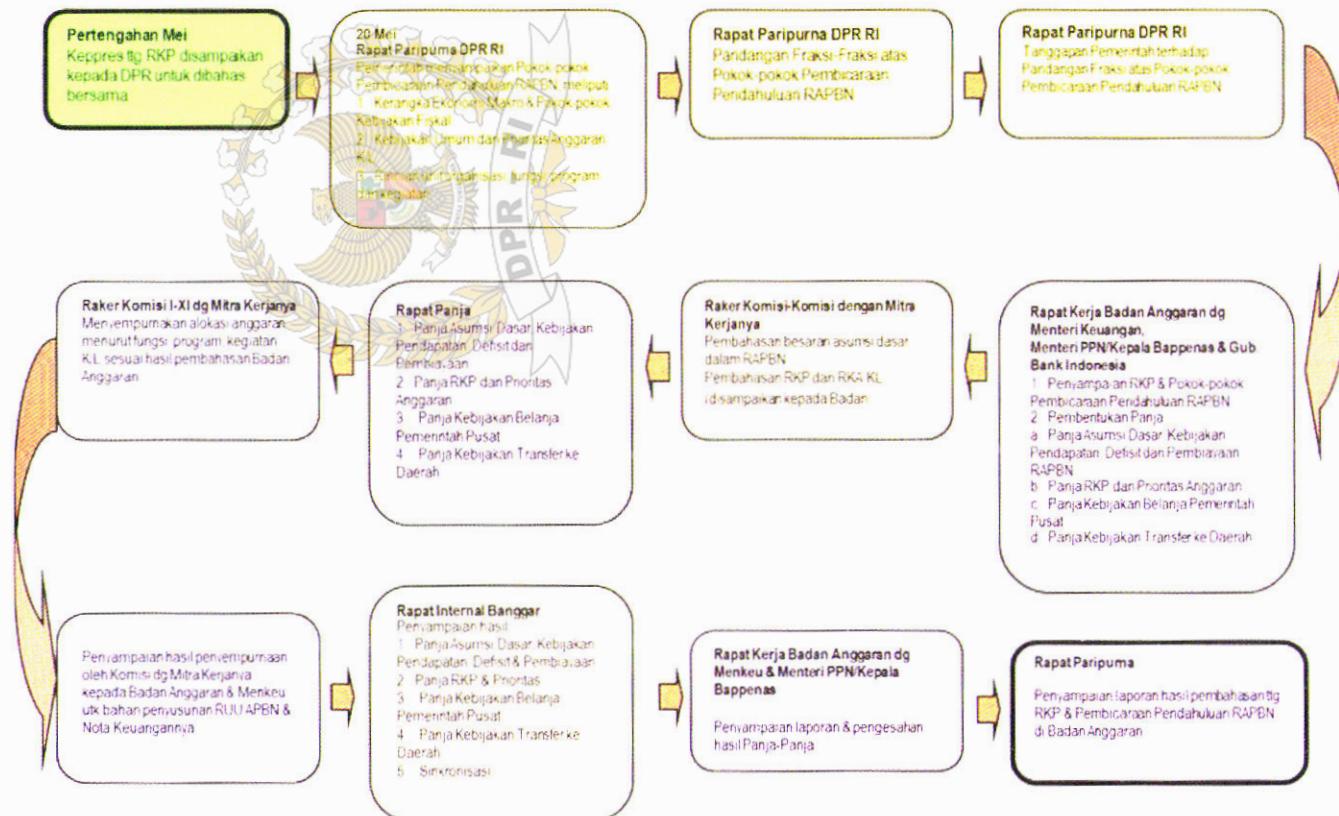
Hasil penyempurnaan dan sinkronisasi oleh komisi-komisi disampaikan secara tertulis kepada Badan Anggaran untuk disinkronisasi sebelum rapat kerja Badan Anggaran.

- 9) Rapat Kerja Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan, Menteri PPN/Kepala Bappenas dan Gubernur Bank Indonesia dalam rangka penyampaian laporan dan pengesahan hasil pembahasan panja-panja
- 10) Rapat Paripurna DPR RI, dengan agenda penyampaian laporan hasil pembahasan tentang RKP dan Pembicaraan pendahuluan RAPBN 2015 di Badan Anggaran.



Gambar 20.

Alur Pembahasan Pembicaraan Pendahuluan



2. Pembahasan dan Penetapan RUU APBN⁶

Mekanisme yang dilakukan dalam pembahasan dan penetapan RUU APBN melalui rangkaian kegiatan sebagai berikut:

- 1) Rapat Paripurna DPR RI tanggal 16 Agustus

Tahun Sidang DPR diawali setiap tahun pada tanggal 16 Agustus yang ditandai dengan diselenggarakannya Rapat Paripurna DPR RI. Agenda Rapat Paripurna ini adalah pembukaan Masa Sidang I dan Pidato Presiden RI dalam rangka pengajuan RUU APBN tahun anggaran berikutnya disertai Nota Keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan.

- 2) Pimpinan DPR memberitahukan rencana pembahasan RUU APBN kepada Pimpinan DPD RI
- 3) Rapat Paripurna DPR RI, dengan agenda penyampaian pandangan umum Fraksi-Fraksi atas RUU APBN yang disampaikan oleh Pemerintah
- 4) Rapat Paripurna DPR RI, dengan agenda penyampaian tanggapan dan jawaban atas pemandangan umum Fraksi-Fraksi.

Dalam rapat ini juga dinyatakan bahwa pembahasan akan dilakukan oleh Badan Anggaran dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan atau menteri yang ditunjuk oleh Presiden untuk membahas bersama Dewan.

- 5) Rapat Kerja Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan, Menteri PPN/Kepala Bappenas dan Gubernur Bank Indonesia, dengan agenda Penyampaian pokok-pokok RUU APBN oleh Menteri Keuangan sebagai Wakil Pemerintah,

⁶ Penetapan RUU APBN menjadi UU selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

Penyampaian perkembangan moneter dan kebijakan dalam tahun berikutnya oleh Gubernur Bank Indonesia serta Pembentukan Panja dan Tim Perumus:

- 6) Rapat Kerja Komisi dengan mitra kerjanya.

Rapat kerja komisi dilaksanakan untuk membahas:

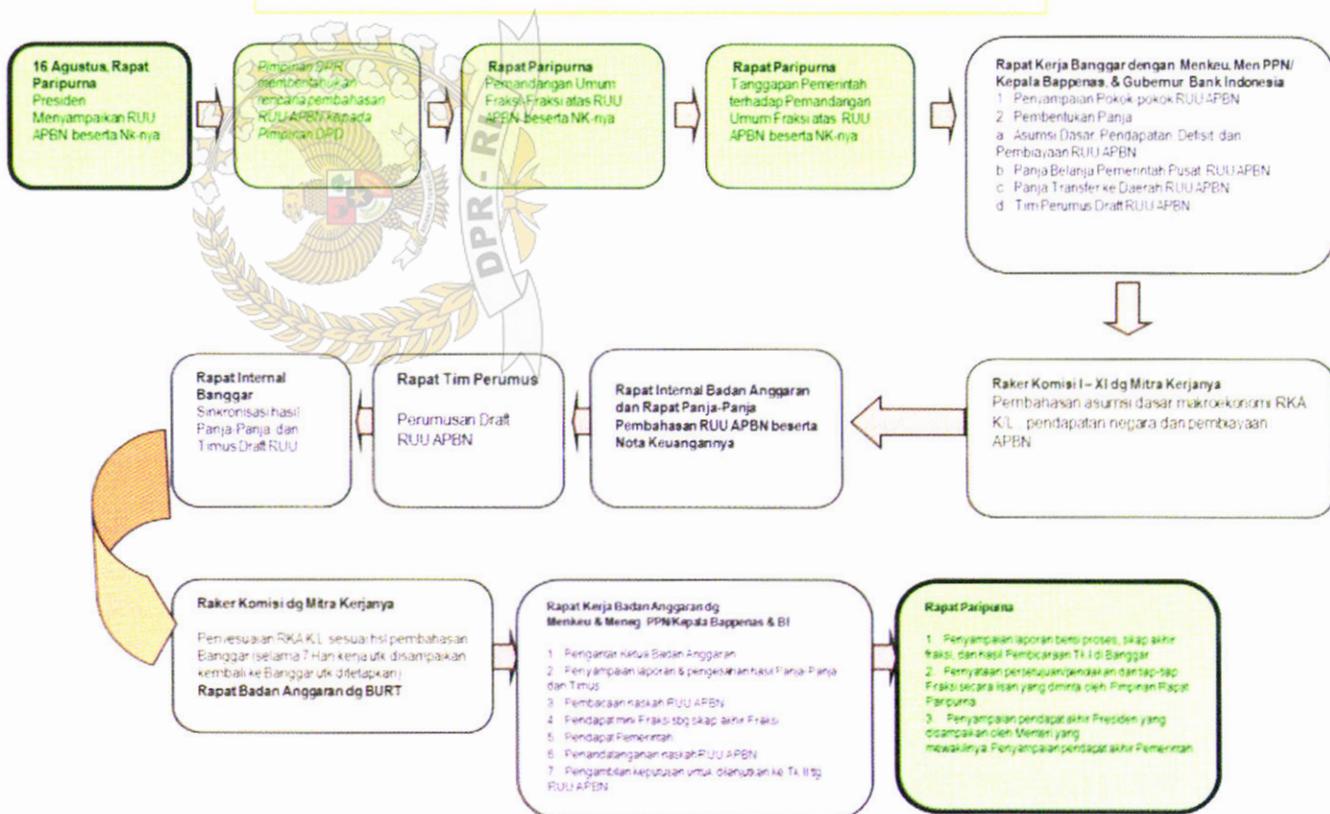
- a. RKAKL, Pendapatan Negara, Pembiayaan dan kriteria teknis DAK sesuai dengan Bidang tugas pasangan kerja komisinya, yang hasil pembahasannya disampaikan secara tertulis kepada Badan Anggaran.
- b. Komisi VII dan XI melakukan pembahasan asumsi makro
- 7) Rapat Internal Badan Anggaran dengan agenda pembahasan hasil pembahasan rapat kerja komisi.
- 8) Rapat Panitia Kerja Badan Anggaran, yang terdiri dari panja Asumsi Dasar, Pendapatan, defisit dan pembiayaan, Panja belanja pemerintah pusat dan Panja Transfer ke daerah⁷.
- 9) Rapat Internal Badan Anggaran dengan agenda penyampaian hasil pembahasan panja.
- 10) Rapat tim perumus Draft RUU APBN yang dilanjutkan dengan rapat intern Badan Anggaran untuk melakukan sinkronisasi hasil-hasil panja dan timus draft RUU.
- 11) Rapat Kerja Komisi dengan Mitra Kerjanya untuk penyesuaian RKA K-L sesuai hasil pembahasan di Badan Anggaran (selama 7 (tujuh) hari kerja) untuk selanjutnya hasilnya disampaikan kembali ke Badan Anggaran untuk ditetapkan.
- 12) Rapat Kerja Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan, Menteri PPN/Kepala Bappenas dan Gubernur Bank Indonesia (Pembicaraan Tingkat I) dengan agenda:

⁷ Pada tahapan ini Badan Anggaran menerima Pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN termasuk didalamnya tentang DAU melalui Pimpinan DPR RI serta paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden

- 
- a. Pengantar Ketua Badan Anggaran,
 - b. Penyampaian laporan dan pengesahan hasil-hasil panja dan tim perumus perumus draft RUU,
 - c. Pembacaan naskah RUU APBN,
 - d. Pendapat mini Fraksi sebagai sikap akhir Fraksi,
 - e. Pendapat Pemerintah,
 - f. Penandatanganan naskah RUU APBN,
 - g. Pengambilan Keputusan atas RUU APBN untuk dilanjutkan ke Pembicaraan Tingkat II dalam Rapat Paripurna DPR RI.
- 13) Rapat Paripurna DPR RI (Pembicaraan Tingkat II) dengan agenda⁸:
- a. Penyampaian laporan pembahasan RUU APBN di Badan Anggaran oleh Pimpinan Badan Anggaran. Laporan berisi proses pembahasan, sikap akhir fraksi, dan hasil Pembicaraan Tingkat I di Badan Anggaran.
 - b. Pernyataan persetujuan/penolakan dari tiap-tiap Fraksi secara lisan yang diminta oleh Pimpinan Rapat Paripurna.
 - c. Penyampaian pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya.

⁸ Dalam hal DPR tidak menyetujui RUU APBN, pemerintah dapat melakukan pengeluaran paling tinggi sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Gambar 21.
Alur Pembahasan dan Penetapan RUU APBN



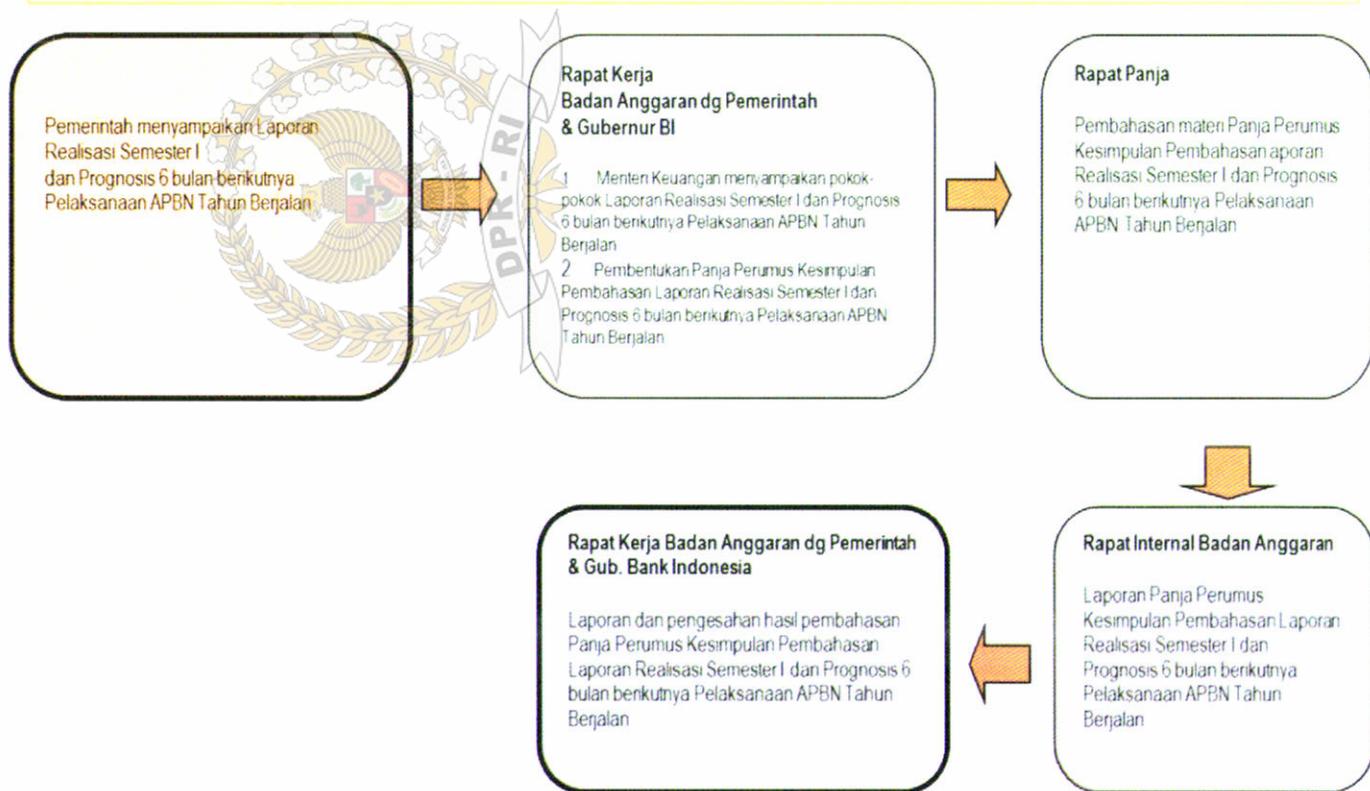
3. Pembahasan Laporan Semester I dan Prognosis 6 (Enam) Bulan Berikutnya APBN Tahun Berjalan

Badan anggaran mengadakan pembahasan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia pada triwulan ketiga setiap tahun anggaran tentang laporan realisasi semester pertama APBN dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya yang disampaikan Pemerintah kepada DPR paling lambat pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Tahapan pembahasannya terdiri dari :

- 1) Rapat Kerja Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan, Menteri PPN/ Kepala Bappenas dan Gubernur Bank Indonesia dengan agenda penyampaian pokok-pokok laporan realisasi semester I dan prognosis 6 (enam) bulan berikutnya untuk APBN tahun berjalan oleh Menteri Keuangan dan Pembentukan Panja Perumus Kesimpulan⁹.
- 2) Rapat Panja Perumus Kesimpulan untuk membahas laporan realisasi semester I dan prognosis semester II pelaksanaan APBN tahun anggaran berjalan.
- 3) Rapat Internal Badan Anggaran untuk penyampaian hasil pembahasan panja perumus kesimpulan.
- 4) Rapat Kerja Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan nasional/Kepala Bapenas, dan Gubernur Bank Indonesia untuk penyampaian dan pengesahan laporan panja perumus kesimpulan.

⁹ DPD dapat menyampaikan pengawasan atas pelaksanaan APBN kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Gambar 22. Alur Pembahasan Laporan Semester I APBN & Prognosis Untuk 6 Bulan Berikutnya



4. Pembahasan RUU tentang Perubahan APBN¹⁰

Dalam hal terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan, Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN tahun berjalan. Perubahan asumsi makro yang signifikan tersebut berupa prognosis penurunan pertumbuhan ekonomi, minimal 1% (satu persen) di bawah asumsi yang telah ditetapkan; dan/atau deviasi asumsi ekonomi makro lainnya minimal 10% (sepuluh persen) dari asumsi yang telah ditetapkan. Sedangkan perubahan postur APBN yang sangat signifikan berupa prognosis penurunan penerimaan perpajakan minimal 10 persen (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan, kenaikan atau penurunan belanja kementerian/lembaga minimal 10 persen (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan, kebutuhan belanja yang bersifat mendesak dan belum tersedia pagu anggarannya; dan/atau kenaikan defisit minimal 10 persen (sepuluh persen) dari rasio defisit APBN terhadap produk domestik bruto (PDB) yang telah ditetapkan.

Tahapan pembahasan dan penetapan RUU tentang perubahan APBN tidak berbeda jauh dengan proses pembahasan dan penetapan RUU APBN¹¹. Perbedaan yang sangat mendasar adalah hanya pada tahapan awal dalam Rapat Paripurna DPR RI. Jika dalam pembahasan dan penetapan RUU APBN, prosesnya diawali dengan penyampaian Rancangan Undang-Undang tentang APBN dan Nota Keuangan oleh Presiden di Rapat Paripurna dan dilanjutkan dengan pemandangan umum Fraksi-Fraksi dan jawaban/tanggapan Pemerintah. Sedangkan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan APBN, tahapan awal dimulai dengan pembacaan tentang Rancangan Undang-Undang Perubahan APBN yang disampaikan

¹⁰ Pembahasan dan penetapan RUU tentang perubahan APBN ditetapkan paling lama 1 (satu) bulan dalam masa sidang sejak RUU tentang perubahan APBN diajukan pemerintah ke DPR

¹¹ DPD menyampaikan pengawasan atas pelaksanaan APBN kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti

pemerintah dalam Rapat Paripurna dan akan dibahas oleh Badan Anggaran dan komisi terkait.

5. Pembahasan RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN

Pemerintah menyampaikan pokok-pokok rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dalam rapat paripurna DPR RI berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK RI selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Tahapan proses pembahasan dan penetapan RUU tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN adalah sebagai berikut :

- 1) Rapat Paripurna DPR RI, dengan agenda penyampaian pokok-pokok RUU Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN oleh Pemerintah.
- 2) Rapat Paripurna DPR RI, dengan agenda penyampaian pandangan fraksi terhadap materi RUU tersebut.
- 3) Rapat Paripurna DPR RI, dengan agenda penyampaian tanggapan pemerintah atas pandangan fraksi-fraksi. Dalam rapat ini dinyatakan bahwa pembahasan akan dilakukan oleh Badan Anggaran dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan atau menteri yang ditunjuk oleh Presiden untuk membahas bersama Dewan.
- 4) Rapat Kerja Badan Anggaran dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan, dengan pembahasan¹²:
 - a) Penyampaian pokok-pokok RUU P2 APBN oleh Menteri Keuangan,
 - b) Pembentukan Panja:
 - a. Panja Perumus Kesimpulan

¹² Badan Anggaran dapat melakukan konsultasi dengan BPK tentang RUU P2 APBN dengan persetujuan Pimpinan Dewan, (bila diperlukan)

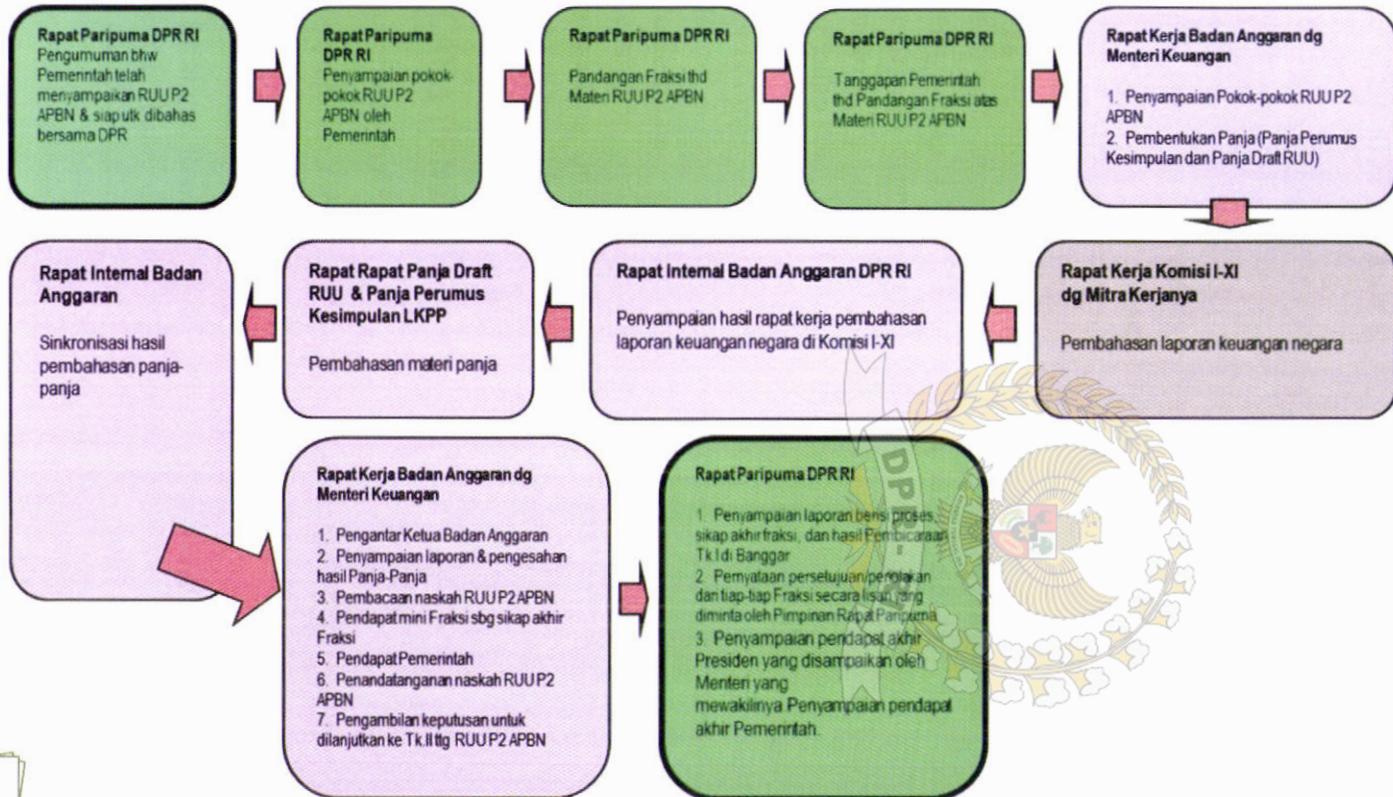
- b. Panja Perumus Draft RUU P2 APBN
- 5) Rapat Kerja Komisi dengan Mitra Kerjanya untuk membahas tentang laporan keuangan negara, untuk kemudian disampaikan kepada Badan Anggaran.¹³
- 6) Rapat Internal Badan Anggaran, dengan agenda penyampaian hasil pembahasan komisi dengan mitra kerjanya tentang laporan keuangan negara, penyampaian hasil telaahan BAKN dan Penyampaian pertimbangan DPD
- 7) Rapat Panja Perumus Kesimpulan dan Panja Draft RUU P2 APBN.
- 8) Rapat Internal Badan Anggaran untuk mensinkronkan hasil Panja Perumus Kesimpulan dan Draft RUU P2 APBN.
- 9) Rapat Kerja Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan (Pembicaraan Tk. I), dengan agenda:
- Pengantar Ketua Badan Anggaran,
 - Penyampaian laporan dan pengesahan hasil panja perumus Kesimpulan dan Draft RUU P2 APBN,
 - Pembacaan naskah RUU P2 APBN,
 - Pendapat mini Fraksi sebagai sikap akhir Fraksi,
 - Pendapat Pemerintah,
 - Penandatanganan naskah RUU P2 APBN,
 - Pengambilan Keputusan atas RUU P2 APBN untuk dilanjutkan ke Tingkat II.
- 10) Rapat Paripurna DPR RI (Pembicaraan Tk. II) dengan agenda:
- Penyampaian laporan pembahasan RUU P2 APBN di Badan Anggaran oleh Pimpinan Badan Anggaran. Laporan berisi proses pembahasan, sikap akhir fraksi, dan hasil Pembicaraan Tingkat I di Badan Anggaran,

¹³ BAKN dapat menyampaikan telaahan terhadap laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diaudit BPK kepada Badan Anggaran dan/atau Komisi-Komisi. DPD juga dapat menyampaikan pertimbangan kepada DPR atas hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK.

- b. Pernyataan persetujuan/penolakan dari tiap-tiap fraksi secara lisan yang diminta oleh Pimpinan Rapat Paripurna.
- c. Penyampaian pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya.



Gambar 23.
Alur Pembahasan RUU Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN



5 KELEMBAGAAN DAN TUGAS BADAN ANGGARAN

Sesuai dengan Rancangan Undang-undang tentang Perubahan atas Undang-undang No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana yang telah disahkan dalam Rapat paripurna DPR RI tanggal 8 juli 2014, Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.

Susunan dan keanggotaan Badan Anggaran berdasarkan representasi anggota dari setiap propinsi berdasarkan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap fraksi. Representasi propinsi merupakan tambahan ketentuan baru yang dalam Undang-undang sebelumnya hanya mengatur keterwakilan fraksi dan komisi. Pimpinan Badan Anggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Anggaran dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Klausul "satu paket yang bersifat tetap" merupakan ketentuan baru, yang dalam undang-undang sebelumnya Pimpinan Badan Anggaran ditentukan berdasarkan konsensus Fraksi secara proporsional. Jumlah anggota Badan Anggaran memberikan alokasi yang lebih banyak terhadap komisi yang menangani urusan keuangan negara.

Tugas badan Anggaran sebagaimana Pasal 110 adalah sebagai berikut

- a. membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal secara umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;
- b. menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi yang berkaitan;
- c. membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri mengenai alokasi anggaran

untuk fungsi dan program Pemerintah dan dana alokasi transfer daerah dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah;

Penjelasan Pasal :

Dalam rangka efektivitas pembahasan alokasi dana transfer ke daerah oleh komisi, pembahasan dapat dilakukan dalam rapat gabungan komisi atau lintas Komisi bersama pemerintah.

- d. melakukan sinkronisasi hasil pembahasan di Komisi dan alat kelengkapan DPR lainnya mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;
- e. melakukan sinkronisasi terhadap usulan program pembangunan daerah pemilihan yang diusulkan komisi;
- f. membahas laporan realisasi dan perkiraan realisasi yang berkaitan dengan APBN; dan
- g. membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh Komisi.

Anggota Komisi dalam Badan Anggaran harus mengupayakan alokasi anggaran yang diputuskan Komisi dan menyampaikan hasil pelaksanaan tugas tersebut kepada Komisi melalui rapat Komisi.

Box 1. Putusan MK terhadap Kewenangan

Pembahasan RUU APBN DAN RUU APBNP di DPR

Tanggal 22 Mei 2014 lalu, Makamah Konstitusi (MK) memutuskan untuk memenuhi sebagian tuntutan atas Yudisial Review UU No 27 Tahun 2007 tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD serta UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Keputusan Makamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian:

1.1. UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu:

Frasa "kegiatan, jenis belanja" dalam Pasal 15 ayat (5) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dan diubah menjadi "APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, dan program";

1.2. UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu:

- Pasal 71 huruf g, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai, "masih ada lagi proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN";
- Frasa "dan kegiatan" dalam Pasal 107 ayat (1) huruf c tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Diubah, selengkapnya menjadi "...c.membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi angaran untuk fungsi, dan program kementerian/lembaga";
- Pasal 156 huruf a dan huruf b bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai, "masih ada lagi proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN";
- Frasa "antarkegiatan, dan antarjenis belanja" dalam Pasal 156

huruf c angka 2 huruf (c) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, yang selanjutnya diubah selengkapnya menjadi "...c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antarunit organisasi, dan/atau:;

- Frasa "dan kegiatan" dalam Pasal 157 ayat (1) huruf c tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, diubah selengkapnya menjadi "...c.rincian unit organisasi, fungsi, dan program";
- Frasa "kegiatan, dan jenis belanja" dalam Pasal 159 ayat (5) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, diubah selengkapnya menjadi "... (5) APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, dan program";

Dalam Pasal 71 huruf g dan Pasal 156 huruf a dan huruf b memutuskan bahwa DPR tidak lagi melakukan pembahasan lebih dalam terhadap suatu anggaran (biasanya terjadi antara Komisi dan kementerian) setelah APBN diputuskan. Sehingga tanda bintang yang diberikan DPR ketika dalam pembahasan RAPBN terhadap anggaran yang tidak sesuai dengan perencanaan akan diputuskan disetujui atau tidak disetujui sebelum RUU tentang APBN disahkan. Hal ini akan berdampak pada tidak ada lagi tanda bintang yang diberikan oleh Kementerian Keuangan pada saat pelaksanaan anggaran terkait belum jelasnya status suatu anggaran karena masih ditandai bintang oleh DPR walaupun UU APBN sudah disetujui.

Sumber: Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013 dan UU No 27 Tahun 2009 tentang MD3

PENUTUP

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. Peran DPR sangat penting bagi kelangsungan ketatanegaraan Republik Indonesia karena DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Tiap anggota DPR adalah representasi rakyat yang telah memilihnya.

Buku Pelaksanaan Fungsi Anggaran DPR RI ini dipersembahkan bagi Anggota DPR-RI sebagai sumber informasi dan referensi dalam membantu menjalankan tugas sebagai wakil rakyat. Dengan adanya buku ini diharapkan anggota DPR RI mengoptimalkan perannya dalam ketatanegaraan Indonesia.

Penyusunan buku ini melalui proses yang panjang, namun jika dalam perkembangannya masih terdapat kekurangan dalam penulisannya maka masukan dan kritikan pembaca sangat diharapkan demi kebermanfaatan buku ini di masa mendatang

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang No. 01 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-Undang No.23 Tahun 2013 tentang APBN Tahun Anggaran 2014
- Dewan Perwakilan Rakyat. Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat
- Dewan Perwakilan Rakyat, Rencana Strategis Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2010-2014
- Kementerian Keuangan RI, 2014. Nota Keuangan APBN Tahun Anggaran 2014
- Kementerian Keuangan RI, 2013. Data Pokok APBN Tahun 2008 – 2012
- Kementerian Keuangan RI. 2014. Laporan Pemerintah tentang Pelaksanaan APBN Semester Pertama Tahun Anggaran 2014
- Kementerian Keuangan RI, Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia

Kementerian Keuangan RI, 2014, Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2013

Kementerian Keuangan RI dan Bank Indonesia, 2014. Statistik Utang Luar Negeri Indonesia, Vol. V, Jakarta

Badan Pemeriksa Keuangan. 2014. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2013

Ir. Taufik B, MSi, Makro Ekonomi Untuk Kebijakan Publik, Pustaka Petrokimia, Jakarta

Prathama Rahardja, Mandala Manurung, Teori Ekonomi Makro, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

Prof. Dr. Tulus T.H. Tambunan, Perekonomian Indonesia (Kajian Teoritis dan Analisis Empiris), Ghalia Indonesia, 2011

Henry Faizal Noor, Ekonomi Publik (Ekonomi Kesejahteraan Rakyat), Akademia Permata, 2013

TIM PENYUSUN

**TIM BIRO ANALISA ANGGARAN DAN PELAKSANAAN APBN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI**



Drs. Setyanta Nugraha, MM, - Mardiharjo, SE.,MSi – Nando, SE.,ME
– Titik Kurnianingsih, SE.,ME – Marihot Nasution, SE.,M.Si –
Robby Alexander Sirait, SE.,ME – Rastri Paramita, SE.,MM

Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN
Sekretariat Jenderal DPR-RI
Jl. Jenderal Gatot Subroto - Jakarta Pusat
Telp. (021) 5715820 - Fax. (021) 5715267
<http://www.dpr.go.id/id/biro-analisa-apbn>