NOTA KEUANGAN

DAN

ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN ANGGARAN 2009

REPUBLIK INDONESIA

DAFTAR ISI

Halaman

Daftar Isi i
Daftar Tabel viii
Daftar Grafik xiii
Daftar Boks xx
BAB I PENDAHULUAN I-1
1.1 Umum I-1
1.2 Peran Strategis Kebijakan Fiskal..... I-4
1.3 Dasar Hukum Penyusunan Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara I-6
1.4 Asumsi Dasar Ekonomi Makro Tahun 2009 ..... I-7
1.5 Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal I-8
1.6 Uraian Singkat Isi Setiap Bab I-8
BAB II PERKEMBANGAN EKONOMI DAN POKOK-POKOK KEBIJAKAN FISKAL II-1
2.1 Pendahuluan II-1
2.2 Perkembangan Ekonomi 2007–2008 ..... II-5
2.2.1 Evaluasi dan Kinerja 2007 ..... II-5
2.2.1.1 Perekonomian Dunia dan Regional II-5
2.2.1.2 Perekonomian Nasional II-6
2.2.2 Proyeksi 2008 ..... II-18
2.2.2.1 Perekonomian Dunia dan Regional II-18
2.2.2.2 Perekonomian Nasional 2008 ..... II-20
2.3 Tantangan dan Sasaran Kebijakan Ekonomi Makro 2009..... II-29
2.3.1 Tantangan Kebijakan Ekonomi Makro..... II-29
2.3.1.1 Perekonomian Dunia dan Regional II-29
2.3.1.2 Perekonomian Domestik II-31
2.3.2 Sasaran Kebijakan Ekonomi Makro..... II-32
2.3.2.1 Pengendalian Inflasi II-40
2.3.2.2 Penanggulangan Pengangguran II-42
2.3.2.3 Penanggulangan Kemiskinan II-42

Halaman

2.3.3 Kebijakan Ekonomi Makro..... II-44
2.3.3.1 Fiskal..... II-44
2.3.3.2 Sektor Riil..... II-45
2.3.3.3 Neraca Pembayaran..... II-46
2.4 Pokok-pokok Kebijakan Fiskal II-47
2.4.1 Kebijakan Fiskal 2005-2007..... II-47
2.4.2 Kebijakan Fiskal Dan Prospek APBN 2008..... II-51
2.4.3 Asumsi Dasar APBN 2009..... II-55
2.4.4 Sasaran APBN Tahun 2009..... II-56
2.4.5 Kebijakan Fiskal 2009..... II-57
2.4.5.1 Kebijakan Alokasi II-60
2.4.5.2 Kebijakan Distribusi II-60
2.4.5.3 Kebijakan Stabilisasi II-61
2.4.6 Dampak Makro APBN..... II-62
2.4.6.1 Pengendalian Defisit Gabungan APBN Dan RAPBD II-62
2.4.6.2 Dampak Ekonomi APBN Tahun 2009 ..... II-66
2.4.7 Proyeksi Fiskal Jangka Menengah II-68
2.4.7.1 Kerangka APBN Jangka Menengah (*Medium Term Budget Framework/MTBF)* II-68
2.4.7.2 Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) II-71
BAB III PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH III-1
3.1 Umum III-1
3.2 Tantangan dan Peluang Kebijakan Pendapatan Negara III-2
3.3 Perkembangan Pendapatan Negara dan Hibah Tahun 2005–2007 dan Perkiraan Pendapatan Negara dan Hibah Tahun 2008 ..... III-3
3.3.1 Penerimaan Dalam Negeri III-3
3.3.1.1 Penerimaan Perpajakan III-4
3.3.1.2 Penerimaan Negara Bukan Pajak III-29

Halaman

3.3.2 Penerimaan Hibah III-44

3.4 Sasaran Pendapatan Negara dan Hibah Tahun 2009 ..... III-45

3.4.1 Penerimaan Dalam Negeri III-46

3.4.1.1 Penerimaan Perpajakan III-46

3.4.1.2 Penerimaan Negara Bukan Pajak III-56

3.4.2 Penerimaan Hibah 2009 ..... III-68

BAB IV ANGGARAN BELANJA PEMERINTAH PUSAT 2009 ..... IV-1

4.1 Umum IV-1

4.2 Evaluasi Perkembangan Pelaksanaan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat, 2005—2008 ..... IV-5

4.2.1 Perkembangan Pelaksanaan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis, 2005—2008 ..... IV-8

4.2.2 Perkembangan Pelaksanaan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Menurut Organisasi, 2005—2008 . IV-28

4.2.3 Perkembangan Pelaksanaan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi, 2005—2008 ..... IV-42

4.3 Keterkaitan Antara Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2009 Dengan Rancangan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat, RAPBN Tahun 2009 ..... IV-50

4.3.1 Masalah dan Tantangan Pokok Pembangunan 2009 IV-50

4.3.1.1 Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat IV-51

4.3.1.2 Agenda Aman dan Damai IV-58

4.3.1.3 Agenda Adil dan Demokratis IV-58

4.3.2 Tema dan Prioritas Pembangunan Nasional RKP Tahun 2009 ..... IV-61

4.3.3 Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Berdasarkan Prioritas, APBN Tahun 2009 ..... IV-63

4.3.3.1 Peningkatan Pelayanan Dasar dan Pembangunan Perdesaan IV-64

4.3.3.2 Percepatan Pertumbuhan yang Berkualitas dengan Memperkuat Daya Tahan Ekonomi yang Didukung oleh Pembangunan Pertanian, Infrastruktur, dan energi IV-66

Halaman

4.3.3.3 Peningkatan Upaya Anti Korupsi, Reformasi Birokrasi, serta Pemantapan Demokrasi, Pertahanan dan Keamanan Dalam Negeri .. IV-70

4.4 Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat APBN 2009 Berdasarkan Undang-undang Keuangan Negara IV-71

4.4.1 Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Menurut Organisasi, APBN Tahun 2009 ..... IV-73

4.4.2 Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi, APBN Tahun 2009 ..... IV-96

4.4.3 Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis, APBN Tahun 2009 ..... IV-105

BAB V KEBIJAKAN DESENTRALISASI FISKAL DAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH 2009 ..... V-1

5.1 Pendahuluan V-1

5.2 Perkembangan Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia V-4

5.2.1 Kebijakan Desentralisasi Fiskal V-4

5.2.2 Pengelolaan Keuangan Daerah V-6

5.2.3 Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal V-7

5.2.4 Implikasi Desentralisasi Fiskal terhadap Perkembangan Ekonomi Daerah V-18

5.3 Permasalahan dan Tantangan V-25

5.3.1 Efektivitas Pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah V-25

5.3.2 Penerapan Standar Pelayanan Minimum V-34

5.3.3 Efektivitas Kebijakan Pengeluaran APBD V-35

5.3.4 Efektivitas Proses Penyusunan APBD V-36

5.3.5 Implikasi Pemekaran Daerah terhadap Keuangan Negara V-38

5.3.5.1 Implikasi Pemekaran Daerah terhadap DAU V-39

5.3.5.2 Implikasi Pemekaran Daerah terhadap DAK V-39

5.3.5.3 Implikasi Pemekaran Daerah terhadap Pendanaan Instansi Vertikal V-40

5.3.6 Sinkronisasi antara Dana Desentralisasi dengan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan V-41

Halaman

5.4 Kebijakan Desentralisasi Fiskal ke Depan V-42
5.4.1 Penguatan *Taxing Power* Daerah V-42
5.4.2 Konsistensi Pelaksanaan Prinsip *Money Follows Function* V-45
5.4.3 Dana Transfer ke Daerah V-46
5.4.4 Harmonisasi Dana Desentralisasi Dengan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan..... V-49
5.4.5 Prinsip-Prinsip Efisiensi Belanja dalam Pelayanan Publik V-52
5.4.6 Pengelolaan Pinjaman dan Hibah Daerah..... V-53
5.4.6.1 Pinjaman Pemerintah Daerah V-53
5.4.6.2 Penerusan Pinjaman Luar Negeri V-53
5.4.6.3 Pinjaman Dalam Negeri V-55
5.4.6.4 Obligasi Daerah V-56
5.4.6.5 Kebijakan Pinjaman Pemerintah Daerah di Masa yang akan Datang V-56
5.4.6.6 Hibah Daerah V-57
5.4.7 Penganggaran Berbasis Kinerja dan Penganggaran Jangka Menengah pada APBD V-58
5.4.8 Konsolidasi Defisit APBN dengan APBD V-60
5.5 Kebijakan Alokasi Transfer ke Daerah Tahun 2009 ..... V-61
5.5.1 Arah Kebijakan Alokasi Transfer Ke Daerah..... V-61
5.5.2 Dana Perimbangan..... V-63
5.5.2.1 Dana Bagi Hasil V-65
5.5.2.2 Dana Alokasi Umum V-70
5.5.2.3 Dana Alokasi Khusus V-74
5.5.3 Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian V-78
BAB VI PEMBIAYAAN DEFISIT ANGGARAN, PENGELOLAAN UTANG, DAN RISIKO FISKAL VI-1
6.1 Pembiayaan Defisit Anggaran VI-1
6.1.1 Kebijakan Umum dan Kebutuhan Pembiayaan VI-2
6.1.2 Tren Pembiayaan Anggaran VI-6

Halaman

6.1.3 Implikasi Pembiayaan terhadap Kesinambungan Fiskal VI-8

6.2 Pembiayaan Nonutang VI-10

6.2.1 Pelaksanaan Pembiayaan Nonutang, 2005—2008 ... VI-10

6.2.2 Proyeksi Pembiayaan Nonutang Tahun 2009 ..... VI-14

6.3 Pembiayaan dan Strategi Pengelolaan Utang VI-18

6.3.1 Gambaran Umum Pembiayaan Melalui Utang VI-20

6.3.2 Pelaksanaan Pengelolaan Utang Tahun 2004—2008 VI-24

6.3.2.1 Realisasi Pembiayaan dan Pengelolaan Utang Tahun 2004—2007 ..... VI-25

6.3.2.2 Realisasi Pembiayaan dan Pengelolaan Utang Tahun 2008 ..... VI-30

6.3.3 Proyeksi Pengelolaan Utang Tahun 2009 ..... VI-33

6.3.3.1 Struktur Pembiayaan Utang VI-35

6.3.3.2 Proyeksi Pembiayaan dan Pengelolaan Utang Tahun 2009 ..... VI-36

6.3.3.3 Strategi Pengelolaan dan Faktor-Faktor yang Memengaruhi Pembiayaan Melalui Utang Tahun 2009 ..... VI-37

6.3.3.4 Isu, Tantangan dan Dinamika Pengelolaan Utang VI-41

6.4 Risiko Fiskal VI-56

6.4.1 Sensitivitas Asumsi Ekonomi Makro VI-56

6.4.2 Risiko Utang Pemerintah VI-61

6.4.3 Proyek Pembangunan Infrastruktur VI-63

6.4.3.1 Proyek Percepatan Pembangunan Pembangkit tenaga Listrik 10.000 MW VI-64

6.4.3.2 Proyek Pembangunan Jalan Tol VI-65

6.4.3.3 Proyek Pembangunan *Monorail* Jakarta VI-65

6.4.3.4 Pendirian *Guarantee Fund* untuk Infrastruktur VI-66

6.4.4 Risiko Badan Usaha Milik Negara (BUMN): Sensitivitas Perubahan Harga Minyak, Nilai Tukar, dan Suku Bunga terhadap Risiko Fiskal BUMN VI-66

Halaman

6.4.5	Sektor Keuangan	VI-71
	6.4.5.1 Bank Indonesia	VI-71
	6.4.5.2 Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)	VI-72
6.4.6	Program Pensiun dan Tunjangan Hari Tua (THT) Pegawai Negeri Sipil (PNS)	VI-72
6.4.7	Desentralisasi Fiskal	VI-73
	6.4.7.1 Pemekaran Daerah	VI-73
	6.4.7.2 *Hold Harmless*	VI-74
	6.4.7.3 Alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam	VI-75
6.4.8	Tuntutan Hukum Kepada Pemerintah	VI-75
6.4.9	Keanggotaan Pada Organisasi dan Lembaga Keuangan Internasional	VI-76
6.4.10	Bencana Alam	VI-76
6.4.11	Risiko Fiskal Lainnya	VI-77

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel I.1	Asumsi Dasar Ekonomi Makro, 2008—2009	I-7
Tabel II.1	Neraca Pembayaran Indonesia 2005—2008	II-16
Tabel II.2	Sumber-sumber Pertumbuhan Ekonomi 2009	II-33
Tabel II.3	Laju Pertumbuhan Ekonomi PDB 2007—2009	II-40
Tabel II.4	Perkiraan Neraca Pembayaran Indonesia 2009	II-47
Tabel II.5	Ringkasan APBN tahun 2005—2007	II-48
Tabel II.6	Ringkasan APBN Tahun 2008	II-52
Tabel II.7	Asumsi Ekonomi Makro, 2008—2009	II-55
Tabel II.8	Ringkasan APBN tahun 2008—2009	II-65
Tabel II.9	Kerangka Asumsi Makro Jangka Menengah	II-69
Tabel II.10	Kerangka APBN Jangka Menengah	II-70
Tabel III.1	Perkembangan Penerimaan Dalam Negeri, 2005—2007	III-3
Tabel III.2	Penerimaan Dalam Negeri, 2008	III-4
Tabel III.3	Perkembangan PPh Migas, 2005—2007	III-10
Tabel III.4	Perkembangan PPh Nonmigas, 2005—2007	III-12
Tabel III.5	Perkembangan PPh nonmigas Sektoral 2005—2007 dan Perkiraan Realisasi 2008	III-15
Tabel III.6	Perkembangan PPN dan PPnBM, 2005—2007	III-16
Tabel III.7	Perkembangan PPN DN Sektoral 2005—2007 dan Perkiraan Realisasi 2008	III-18
Tabel III.8	Perkembangan PPN Impor Sektoral 2005—2007 dan Perkiraan Realisasi 2008	III-18
Tabel III.9	Perkembangan PBB, 2005—2007.....	III-20
Tabel III.10	Perkembangan Cukai 2005—2007	III-21
Tabel III.11	Perkembangan Produksi Rokok 2005—2007	III-22
Tabel III.12	Perkembangan Pajak Lainnya 2005—2007	III-23
Tabel III.13	Perkembangan Tarif Rata-rata 2005—2008	III-25
Tabel III.14	Perkembangan Tarif Rata-rata 2005—2008	III-25
Tabel III.15	Perkembangan Nilai Impor, Bea Masuk dan Tarif Rata-rata 2007—2008	III-26

Halaman

Tabel III.16	Perkembangan Tarif Bea Keluar Kelapa Sawit, CPO dan Produk Turunan 2005—2008	III-29
Tabel III.17	Perkembangan Realisasi PNBP, 2005—2007	III-31
Tabel III.18	Perkembangan Realisasi PNBP, 2008.....	III-32
Tabel III.19	Produksi Batubara dan Mineral 2007 dan 2008	III-35
Tabel III.20	Laba Beberapa BUMN 2006—2007	III-37
Tabel III.21	Perkembangan Pembayar Dividen Beberapa BUMN 2005—2008	III-38
Tabel III.22	Perkembangan PNBP Lainnya Tahun 2005—2008	III-40
Tabel III.23	Pendapatan Negara dan Hibah, 2008—2009	III-47
Tabel III.24	PPh Nonmigas Sektoral, 2008—2009	III-52
Tabel III.25	PPN Dalam Negeri Sektoral, 2008—2009	III-53
Tabel III.26	PPN Impor Sektoral, 2008—2009	III-54
Tabel III.27	Nilai Impor, Bea Masuk, Tarif Rata-rata, 2008—2009	III-55
Tabel III.28	Penerimaan Negara Bukan Pajak, 2008—2009	III-57
Tabel III.29	Bagian Pemerintah Atas Laba BUMN Tahun 2008—2009 .	III-62
Tabel III.30	Perkembangan PNBP Lainnya Tahun 2008—2009	III-63
Tabel IV.1	Perkembangan Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis, 2005—2008	IV-8
Tabel IV.2	Kebijakan Belanja Pegawai, 2005—2008	IV-15
Tabel IV.3	Pembayaran Bunga Utang, 2005—2008	IV-16
Tabel IV.4	Perkembangan Subsidi BBM dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi, 2005—2008	IV-20
Tabel IV.5	Perkembangan Subsidi Listrik dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi, 2005—2008	IV-22
Tabel IV.6	Perkembangan Subsidi Pangan dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi,2005—2008	IV-24
Tabel IV.7	Perkembangan Subsidi Pupuk dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi, 2005—2008	IV-25
Tabel IV.8	Perkembangan Subsidi, 2005—2008	IV-28
Tabel IV.9	Belanja Kementerian Negara/Lembaga Tahun 2008—2009	IV-97
Tabel IV.10	Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi, 2008—2009	IV-104
Tabel IV.11	Pembayaran Bunga Utang, 2008—2009	IV-107

Halaman

Tabel IV.12	Asumsi, Parameter, dan Besaran Subsidi BBM, 2008—2009	IV-109
Tabel IV.13	Asumsi, Parameter, dan Besaran Subsidi Listrik, 2008—2009	IV-111
Tabel IV.14	Asumsi, Parameter, dan Besaran Subsidi Pangan, 2008—2009	IV-111
Tabel IV.15	Asumsi, Parameter, dan Besaran Subsidi Pupuk, 2008—2009	IV-113
Tabel IV.16	Perkembangan Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis, 2008—2009	IV-119
Tabel V.1	Perkembangan Transfer ke Daerah Tahun 2001—2008	V-8
Tabel V.2	Perkembangan Alokasi dan Proporsi DAU Provinsi Tahun 2005—2008	V-11
Tabel V.3	Perkembangan Alokasi dan Proporsi DAU Kabupaten/Kota per Provinsi Tahun 2005—2008	V-12
Tabel V.4	Laju Inflasi Tahunan di 45 Kota	V-20
Tabel V.5	Perkembangan Realisasi Investasi di Indonesia Tahun 2005—2007	V-20
Tabel V.6	Tingkat Pengangguran per Provinsi Tahun 2005—2008	V-21
Tabel V.7	Indeks Williamson untuk PDRB Tahun 2002—2007	V-21
Tabel V.8	Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia	V-21
Tabel V.9	Perbandingan Total Dana yang dialokasikan di Daerah per Kapita dengan Tingkat Kemiskinan dan Pertumbuhan Ekonomi	V-24
Tabel V.10	Jenis dan Tarif Pajak Daerah	V-25
Tabel V.11	Jenis Retribusi Daerah	V-26
Tabel V.12	Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap PAD Tahun 2001—2007	V-27
Tabel V.13	Penerimaan Pajak Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2001—2006	V-27
Tabel V.14	Penerimaan Retribusi Kabupaten/Kota Tahun 2001-2006	V-28
Tabel V.15	Rekapitulasi Penerimaan Perda dan Raperda PDRD Selama Tahun 2001—2008	V-30
Tabel V.16	Jumlah Perda Pungutan Daerah yang Direkomendasikan untuk Dibatalkan/Direvisi Berdasarkan Sektor Kegiatan Tahun 2001—2008	V-30
Tabel V.17	Jumlah Perda Pungutan Daerah yang Direkomendasikan	

Halaman

	untuk Dibatalkan/Direvisi Berdasarkan Wilayah Tahun 2001—2008	V-31
Tabel V.18	Jumlah Perda yang Dibatalkan Menteri Dalam Negeri Berdasarkan Sektor Tahun 2002—2008	V-31
Tabel V.19	Jumlah Perda yang Dibatalkan Menteri Dalam Negeri Berdasarkan Wilayah, Tahun 2002—2008	V-32
Tabel V.20	Jumlah Raperda Pungutan Daerah yang Direkomendasikan untuk Ditolak/Direvisi Berdasarkan Sektor Kegiatan, Tahun 2005—2008	V-33
Tabel V.21	Jumlah Raperda Pungutan Daerah yang Direkomendasikan untuk Ditolak/Direvisi Berdasarkan Wilayah, Tahun 2005—2008	V-33
Tabel V.22	Perkembangan Rata-rata Penerimaan DAU Kabupaten/Kota Tahun 2001—2008	V-39
Tabel V.23	Anggaran Instansi Vertikal di Daerah Otonom Baru Tahun 2005—2008	V-40
Tabel V.24	Reformulasi Kebijakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.	V-44
Tabel V.25	Perkembangan Alokasi Dana Desentralisasi dan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan Tahun 2005—2008	V-51
Tabel V.26	Pinjaman dan Tunggakan Pinjaman Pemerintah Daerah dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri per akhir Tahun 2006—2007	V-54
Tabel V.27	Pinjaman dan Tunggakan Pinjaman Pemerintah Daerah dari RPD per akhir Tahun 2006—2007	V-55
Tabel V.28	Daerah Pemekaran yang akan Mendapat DAU 2009 dengan Perhitungan Berdasarkan Data Dasar Secara Mandiri	V-72
Tabel V.29	Daerah Pemekaran dengan Perhitungan DAU Proporsional dari Daerah Induknya	V-73
Tabel V.30	Daerah Pemekaran dengan Perhitungan DAU Proporsional dari Daerah Induknya	V-74
Tabel V.31	Transfer ke Daerah 2008—2009	V-80
Tabel VI.1	Perkembangan Pembiayaan Defisit Anggaran Tahun 2004—2008	VI-3
Tabel VI.2	Posisi Saldo RDI-RPD, Tahun 2005—2008	VI-10

Halaman

Tabel VI.3	Proyeksi Penerimaan dan Pengeluaran RDI dan RPD, 2008—2009	VI-15
Tabel VI.4	Struktur Pembiayaan Nonutang, 2008–2009	VI-18
Tabel VI.5	Perkembangan Posisi Utang Pemerintah Tahun 2004—2008	VI-20
Tabel VI.6	Perkembangan Komposisi Utang Pemerintah Berdasarkan Mata Uang	VI-21
Tabel VI.7	Komposisi Utang Pemerintah berdasarkan Kelompok Bunga dan Tenor September 2008, Angka Sementara	VI-23
Tabel VI.8	Rencana dan Realisasi Pinjaman Program 2004—2007	VI-29
Tabel VI.9	Pengelolaan Utang Tahun 2004—2008	VI-30
Tabel VI.10	Struktur Pembiayaan Utang APBN 2009	VI-35
Tabel VI.11	Kepemilikan SUN	VI-42
Tabel VI.12	Selisih Antara Asumsi Makroekonomi dan Realisasinya	VI-57
Tabel VI.13	Sensitivitas Asumsi Ekonomi Makro terhadap Defisit APBN	VI-61
Tabel VI.14	Indikator Risiko Portofolio Utang Tahun 2006—2009	VI-62
Tabel VI.15	Posisi Perolehan Pembiayaan Proyek Pembangkit Tenaga Listrik 10.000 MW (s.d. Juli 2008)	VI-64
Tabel VI.16	Sensitivitas Perubahan Nilai Tukar, Harga Minyak dan Tingkat Bunga terhadap Risiko Fiskal BUMN Tahun 2009	VI-71
Tabel VI.17	Kinerja Keuangan LPS	VI-72
Tabel VI.18	Perkembangan Daerah Otonom Baru Tahun 2005—2008	VI-73
Tabel VI.19	Perkiraan Kontribusi berupa *Trust Fund* dan Penyertaan Modal Pemerintah pada Organisasi/Lembaga Keuangan Internasional Tahun 2009	VI-76

DAFTAR GRAFIK

Halaman

Grafik II.1	Pertumbuhan PDB Dunia dan Volume Perdagangan	II-6
Grafik II.2	Sumber-sumber Pertumbuhan Ekonomi Tahun 2005—2007	II-7
Grafik II.3	Pertumbuhan Sektoral Tahun 2005—2007	II-7
Grafik II.4	Perkembangan Nilai Tukar Rupiah dan Volatilitas	II-10
Grafik II.5	Inflasi (*y-0-y*) 2006 dan 2007	II-12
Grafik II.6	Perkembangan BI Rate, SBI 3 bulan, Bunga Deposito ...	II-13
Grafik II.7	Perkembangan Suku Bunga Kredit	II-13
Grafik II.8	Perkembangan DPK, Kredit Perbankan, Oustanding SBI, dan LDR	II-14
Grafik II.9	Kapitalisasi Pasar BEI	II-15
Grafik II.10	Perkembangan Harga Supply dan Demand Minyak Mentah Internasional	II-15
Grafik II.11	Perkembangan Lifting Minyak Mentah Indonesia Tahun 2005—2008	II-16
Grafik II.12	Perkembangan Proyeksi Pertumbuhan PDB 2008 di Berbagai Negara	II-19
Grafik II.13	Perkiraan PDB Dunia 2008	II-19
Grafik II.14	Pertumbuhan Ekonomi Triwulanan	II-20
Grafik II.15	Sumber-sumber Pertumbuhan	II-20
Grafik II.16	Ekspor Impor Migas dan Nonmigas	II-21
Grafik II.17	Harga Beras	II-24
Grafik II.18	Inflasi (IHK)	II-25
Grafik II.19	Inflasi Kumulatif Januari-Juli 2008 Berdasarkan Kelompok Pengeluaran	II-25
Grafik II.20	Pertumbuhan Ekonomi dan Volume Perdagangan Dunia	II-29
Grafik II.21	Pertumbuhan Ekonomi Negara Maju	II-30
Grafik II.22	Pertumbuhan Ekonomi Negara Berkembang di Kawasan Asia	II-30
Grafik II.23	Perkembangan Harga Minyak Dunia	II-31
Grafik II.24	Proyeksi Pertumbuhan PDB	II-32

Halaman

Grafik II.25	Proyeksi Konsumsi RT	II-33
Grafik II.26	Proyeksi Konsumsi Pemerintah	II-34
Grafik II.27	Proyeksi PMTB (Investasi)	II-35
Grafik II.28	Sumber-Sumber Investasi Tahun 2009	II-35
Grafik II.29	Proyeksi Pertumbuhan Ekspor	II-38
Grafik II.30	Proyeksi Pertumbuhan Impor	II-39
Grafik II.31	Perkiraan Pertumbuhan PDB Sektoral Tahun 2009	II-39
Grafik II.32	Tingkat Pengangguran Terbuka	II-42
Grafik II.33	Persentase Penduduk Miskin Indonesia	II-43
Grafik II.34	Realisasi Pendapatan Negara dan Hibah, 2005—2007 ...	II-49
Grafik II.35	Realisasi Belanja Negara, 2005—2007	II-50
Grafik II.36	Pendapatan Negara dan Hibah 2008	II-53
Grafik II.37	Belanja Pemerintah Pusat 2008	II-54
Grafik II.38	Transfer ke Daerah	II-54
Grafik II.39	Pembiayaan Anggaran 2008	II-55
Grafik II.40	Perkembangan Defisit APBN 2001—2008 dan APBN 2009	II-57
Grafik II.41	Dampak Sektor Riil pada APBN 2005—2008 dan APBN 2009	II-66
Grafik II.42	Dampak Rupiah pada APBN 2005—2008 dan APBN 2009	II-67
Grafik II.43	Dampak Valas pada APBN 2005—2008 dan APBN 2009	II-68
Grafik III.1	*Tax Ratio* dan Pertumbuhan Penerimaan Perpajakan, 2005–2008	III-5
Grafik III.2	Perkembangan Harga Komoditas Pangan Dunia	III-8
Grafik III.3	Pertumbuhan Penerimaan Perpajakan Dalam Negeri, 2005—2008	III-9
Grafik III.4	Kontribusi Penerimaan Pajak Dalam Negeri, 2007—2008	III-10
Grafik III.5	Penerimaan PPh Migas	III-11
Grafik III.6	Penerimaan PPh Nonmigas, 2008	III-12
Grafik III.7	Perkembangan PPh Nonmigas Sektor Industri Pengolahan, 2005–2007	III-15
Grafik III.8	Penerimaan PPN dan PPnBM, 2008	III-16

Halaman

Grafik III.9	Perkembangan PPN Dalam Negeri Sektor Industri Pengolahan, 2005—2007	III-17
Grafik III.10	Perkembangan PPN Impor Sektor Industri Pengolahan, 2005—2007	III-19
Grafik III.11	Penerimaan PBB, 2008	III-20
Grafik III.12	Perkembangan BPHTB, 2005—2007	III-21
Grafik III.13	Penerimaan BPHTB, 2008	III-21
Grafik III.14	Penerimaan Cukai, 2008	III-23
Grafik III.15	Penerimaan Pajak Lainnya, 2008	III-24
Grafik III.16	Perkembangan Pajak Perdagangan Internasional, 2005–2008	III-24
Grafik III.17	Penerimaan Bea Masuk 2008	III-26
Grafik III.18	Bea Masuk Sektoral 2008 (s.d. 30 Juni 2008)	III-28
Grafik III.19	Bea Keluar 2008	III-28
Grafik III.20	Perkembangan PNBP, 2005—2007	III-31
Grafik III.21	Penerimaan Negara Bukan Pajak 2008	III-32
Grafik III.22	Perkembangan SDA Migas, 2005—2007	III-33
Grafik III.23	Penerimaan SDA Migas, 2008	III-34
Grafik III.24	Rata-rata Lifting Minyak Bumi, 2005—2008	III-34
Grafik III.25	Rata-rata Harga ICP, 2005—2008	III-34
Grafik III.26	Perkembangan Lifting Gas Bumi, 2005—2008	III-34
Grafik III.27	Perkembangan Penerimaan SDA Nonmigas, 2005—2007	III-34
Grafik III.28	Perkembangan Produksi Batubara, 2005—2008	III-35
Grafik III.29	Penerimaan SDA Nonmigas, 2008	III-36
Grafik III.30	Perkembangan Dividen BUMN, 2005—2008	III-37
Grafik III.31	Komposisi Dividen BUMN per Sektor, 2008	III-38
Grafik III.32	Perkembangan PNBP Lainnya 2005—2007	III-39
Grafik III.33	PNBP Lainnya, 2008	III-39
Grafik III.34	Perkembangan PNBP Depkominfo, 2005—2008	III-40
Grafik III.35	Perkembangan PNBP Diknas, 2005—2008	III-41
Grafik III.36	Perkembangan PNBP Depkes, 2005—2008	III-41

Halaman

Grafik III.37	Perkembangan PNBP Polri, 2005—2008	III-42
Grafik III.38	Perkembangan PNBP BPN, 2005—2008	III-43
Grafik III.39	Perkembangan PNBP Depkumham, 2005—2008	III-43
Grafik III.40	Perkembangan Realisasi Hibah, 2005—2007	III-45
Grafik III.41	Realisasi Hibah, 2008	III-45
Grafik III.42	Target PNBP, 2008—2009	III-56
Grafik III.43	Target Penerimaan SDA Migas, 2008—2009	III-58
Grafik III.44	Perkembangan Cost Recovery, 2005—2009	III-60
Grafik III.45	Target Penerimaan SDA Nonmigas, 2008—2009	III-60
Grafik III.46	Dividen BUMN 2008—2009	III-62
Grafik III.47	Target PNBP Lainnya 2008—2009	III-63
Grafik III.48	Target PNBP Depkominfo, 2008—2009	III-64
Grafik III.49	Target PNBP Depdiknas, 2008—2009	III-64
Grafik III.50	Target PNBP Polri, 2008—2009	III-65
Grafik III.51	Target PNBP BPN, 2008—2009	III-66
Grafik III.52	Target PNBP Depkumham, 2008—2009	III-67
Grafik III.53	Target Pendapatan BLU, 2008—2009	III-67
Grafik III.54	Target Penerimaan Hibah, 2008—2009	III-68
Grafik IV.1	Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis, 2005—2008 .	IV-8
Grafik IV.2	Realisasi Belanja Modal dan Pembentukan Modal Tetap Bruto tahun 2005—2008	IV-10
Grafik IV.3	Perkembangan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), 2005—2008	IV-11
Grafik IV.4	Perkembangan Dana Askeskin/Jamkesmas, 2005—2008	IV-12
Grafik IV.5	Perkembangan Dana Program Keluarga Harapan, 2007—2008	IV-12
Grafik IV.6	Perkembangan Dana PNPM, 2005—2008	IV-13
Grafik IV.7	Komposisi Pembayaran Bunga Utang, 2005—2008	IV-16
Grafik IV.8	Proporsi Subsidi 2005—2008	IV-18
Grafik IV.9	Perkembangan *Indonesian Crude Price* (ICP), 2005—2008	IV-19

Halaman

Grafik IV.10	Volume Konsumsi BBM, 2005—2008	IV-19
Grafik IV.11	Belanja 10 K/L Terbesar, 2005—2008	IV-29
Grafik IV.12	Angka Partisipasi Kasar, 2006—2008	IV-33
Grafik IV.13	Perkembangan Belanja Pemerintah Pusat, Menurut Fungsi Tahun 2005—2008	IV-42
Grafik IV.14	Perkembangan Realisasi Anggaran Fungsi Pelayanan Umum, 2005—2008	IV-44
Grafik IV.15	Perkembangan Realisasi Anggaran Fungsi Pendidikan, 2005—2008	IV-45
Grafik IV.16	Perkembangan Realisasi Anggaran Fungsi Ekonomi, 2005—2008	IV-47
Grafik IV.17	Keterkaitan Antara Kegiatan Dalam RKP Dengan Kegiatan Dalam RKA-KL	IV-63
Grafik IV.18	Anggaran Belanja 10 K/L Terbesar, Tahun 2009	IV-90
Grafik IV.19	Proporsi Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi, 2009	IV-99
Grafik IV.20	Proporsi Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis, 2009	IV-105
Grafik V.1	Alokasi Belanja pada APBN-P Tahun 2008	V-2
Grafik V.2	Tren Transfer ke Daerah (Dana Perimbangan, Dana Otsus dan Penyesuaian) Tahun 2001—2008	V-8
Grafik V.3	Tren Dana Perimbangan (DBH, DAU dan DAK) Tahun 2001—2008	V-9
Grafik V.4	Peta Dana Bagi Hasil Pajak Kabupaten/Kota se-Provinsi di Indonesia Tahun 2007—2008	V-10
Grafik V.5	Peta Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kabupaten/ Kota se-Provinsi di Indonesia Tahun 2007—2008	V-10
Grafik V.6	Peta Dana Alokasi Umum se-Provinsi di Indonesia Tahun 2007—2008	V-11
Grafik V.7	Peta Dana Alokasi Khusus Kabupaten/Kota se-Provinsi di Indonesia Tahun 2007—2008	V-13
Grafik V.8	Tren Dana Otsus dan Penyesuaian Tahun 2001—2008 .	V-14
Grafik V.9	Perbandingan Total PAD terhadap Total Pendapatan Provinsi dan Kabupaten/Kota Se-Provinsi di Indonesia Tahun 2005—2008	V-15
Grafik V.10	Peta PAD Se-Provinsi di Indonesia Tahun 2007	V-15

Halaman

Grafik V.11	Peta Belanja APBD per Fungsi Se-Provinsi di Indonesia Tahun 2007	V-16
Grafik V.12	Perbandingan Belanja APBD per Bidang/Fungsi Belanja terhadap Total Belanja APBD Se-Provinsi di Indonesia, Tahun 2005—2007	V-16
Grafik V.13	Peta Belanja APBD per Jenis Belanja Se-Provinsi di Indonesia Tahun 2007	V-17
Grafik V.14	Perbandingan Belanja APBD per Jenis Belanja terhadap Total Belanja APBD Se-Provinsi di Indonesia Tahun 2005—2008	V-17
Grafik V.15	Peta Pertumbuhan PDRB atas dasar Harga Konstan Tahun 2000 menurut Provinsi Tahun 2006	V-19
Grafik V.16	Peta Pertumbuhan PDRB atas dasar Harga Konstan Tahun 2000 menurut Provinsi Tahun 2007	V-19
Grafik V.17	Peta Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten/ Kota Se-Provinsi Indonesia Tahun 2006—2007	V-22
Grafik V.18	Persentase Penduduk Miskin Tahun 2006—2007	V-22
Grafik V.19	Perbandingan Transfer per Kapita dengan Persentase Penduduk Miskin (Rata-rata Tahun 2006—2007)	V-23
Grafik V.20	Perbandingan Transfer per Kapita dengan Pertumbuhan Ekonomi (Rata-rata Tahun 2006—2007)	V-23
Grafik V.21	Perkembangan Penyampaian Perda APBD Provinsi, Kabupaten/Kota se-Indonesia, Tahun 2006—2008	V-37
Grafik V.22	Pembentukan Daerah Otonom Baru Tahun 1999—2008	V-38
Grafik V.23	Besaran DAK Bidang Prasarana Pemerintahan, Tahun 2003—2008	V-40
Grafik V.24	Peta Dana Dekonsentrasi Kabupaten/Kota Se-Provinsi di Indonesia Tahun 2007—2008	V-50
Grafik V.25	Peta Dana Tugas Pembantuan Kabupaten/Kota Se-Provinsi di Indonesia Tahun 2007—2008	V-51
Grafik V.26	Alokasi Transfer ke Daerah, APBN 2009	V-63
Grafik V.27	Alokasi Dana Perimbangan dalam APBN 2009	V-64
Grafik VI.1	Perkembangan Pembiayaan Defisit Anggaran Tahun	

Halaman

	2004—2008	VI-6
Grafik VI.2	Penjualan Aset Program Restrukturisasi Perbankan, 2005—2008	VI-11
Grafik VI.3	Sumber Pembiayaan yang Berasal Dari Privatisasi, 2006—2008	VI-12
Grafik VI.4	Dana Investasi Pemerintah dan Restrukturisasi BUMN, 2005—2008	VI-13
Grafik VI.5	Dana Investasi Pemerintah dan Restrukturisasi BUMN, 2008–2009	VI-16
Grafik VI.6	Perkembangan Rasio Utang terhadap PDB Tahun 2004—2008	VI-22
Grafik VI.7	Profil Jatuh Tempo Utang	VI-22
Grafik VI.8	Rasio Realisasi Pembayaran Bunga Utang dan Pokok Utang terhadap PDB 2004—2008	VI-24
Grafik VI.9	Rasio Realisasi Pembayaran Bunga Utang dan Pokok Utang terhadap Penerimaan dan Belanja Negara 2004—2008	VI-24
Grafik VI.10	Rencana dan Realisasi Penarikan Pinjaman Luar Negeri 2004—2008	VI-29
Grafik VI.11	Pergerakan Subsidi, Defisit, SBN, dan Harga Minyak	VI-39
Grafik VI.12	Perkembangan Yield Curve dan Rata-rata Perdagangan Harian	VI-42
Grafik VI.13	Perkembangan Kontribusi BUMN Terhadap APBN, 2003—2008	VI-67
Grafik VI.14	Rasio Modal dengan Kewajiban Moneter Bank Indonesia	VI-71
Grafik VI.15	Selisih antara Alokasi dengan Realisasi 2000—2007	VI-75
Grafik VI.16	Kejadian Bencana di Indonesia Tahun 2007.....	VI-76
Grafik VI.17	Dana Penanggulangan Bencana Alam, 2004—2008	VI-77

DAFTAR BOKS

		Halaman
Boks II.1	Ruang Fiskal (*Fiscal Space*)	II-63
Boks III.1	Definisi dari PPh Nonmigas Per Pasal	III-13
Boks III.2	*Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement*	III-27
Boks III.3	Amendemen Undang-undang PPh	III-49
Boks IV.1	Penyesuaian Harga BBM sebagai Instrumen Redistribusi Pendapatan.....	IV-21
Boks IV.2	Siapa yang Menikmati Subsidi Listrik.....	IV-23
Boks IV.3	Rasionalisasi Subsidi Pertanian Khususnya Pupuk.....	IV-26
Boks IV.4	Penanganan Dampak *Climate Change*.....	IV-67
Boks V.1	*New Design* Penyaluran Transfer ke Daerah	V-62
Boks V.2	Porsi 0,5 persen DBH Minyak Bumi dan DBH Gas Bumi untuk Menambah Anggaran Pendidikan Dasar	V-68
Boks V.3	Pembagian DBH Minyak Bumi dan DBH Gas Bumi Bagian Daerah dengan Formula DAU.....	V-69
Boks V.4	DAU untuk Daerah Pemekaran	V-73
Boks V.5	UU Nomor 35 Tahun 2008 sebagai Penyempurnaan UU Nomor 21 Tahun 2001	V-79
Boks VI.1	Berbagai Instrumen Surat Berharga Negara Sebagai Sumber Pembiayaan Saat Ini	VI-48
Boks VI.2	Perpajakan Surat Berharga Negara.....	VI-50
Boks VI.3	*Officially Supported Export Credit*	VI-52
Boks VI.4	*Debt Swap*	VI-53
Boks VI.5	Pengaruh Harga Minyak Mentah Dunia terhadap APBN .	VI-58
Boks VI.6	*Macro Stress Test* Risiko Fiskal BUMN	VI-68
Boks VI.7	PT Pertamina (Persero)	VI-69
Boks VI.8	PT PLN (Persero)	VI-69
Boks VI.9	PT Askrindo	VI-70
Boks VI.10	Perum Jaminan Kredit Indonesia (Perum Jamkrindo)	VI-70

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Umum

Enam puluh tiga tahun merdeka memberikan pengajaran kepada bangsa Indonesia bahwa perjalanan sebuah bangsa adalah sebuah perjalanan yang penuh perjuangan dan kerja keras. Proses pembangunan ekonomi juga mengalami pasang surut karena harus menghadapi berbagai tantangan dan persoalan. Setelah krisis ekonomi 1997–1998, perekonomian Indonesia secara perlahan mengalami proses pemulihan. Dalam periode 2000–2004, perekonomian tumbuh rata-rata 4,49 persen per tahun dan pada tahun 2004 pertumbuhan ekonomi masih sebesar 5,1 persen. Proses akselerasi laju pertumbuhan ekonomi terjadi dalam 4 tahun kemudian. Dalam periode 2005–2007, ekonomi tumbuh rata-rata sebesar 5,92 persen per tahun. Percepatan laju pertumbuhan ekonomi juga diikuti oleh penurunan angka kemiskinan dan pengangguran terbuka. Namun, empat tahun terakhir ini bukanlah periode yang mudah dan tanpa tantangan, bahkan masih begitu banyak persoalan menghadang.

Pada tahun 2005, bangsa Indonesia dihadapkan pada persoalan kenaikan harga minyak dunia yang memaksa Pemerintah untuk mengambil keputusan yang amat berat dengan menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) sebanyak dua kali. Akibatnya pertumbuhan ekonomi melambat sampai dengan paruh pertama tahun 2006. Tingginya laju inflasi dan tingkat bunga perbankan juga mengakibatkan melambatnya ekspansi dunia usaha. Namun, upaya keras Pemerintah dan Bank Indonesia melalui serangkaian kebijakan fiskal, moneter, maupun paket-paket perbaikan iklim investasi, telah berhasil mengembalikan stabilitas perekonomian dan memacu pertumbuhan ekonomi sehingga sejak triwulan IV tahun 2006 terus berada diatas 6,0 persen. Pertumbuhan ekonomi tersebut terus menunjukkan gejala peningkatan dan mencapai 6,3 persen pada tahun 2007 yang merupakan pertumbuhan tertinggi semenjak krisis memukul Indonesia tahun 1997–1998. Pertumbuhan tersebut terus berlanjut dan sampai dengan triwulan III tahun 2008 telah mencapai 6,3 persen. Bahkan, jika sektor minyak dan gas tidak diperhitungkan, laju pertumbuhan ekonomi Indonesia hingga triwulan III tahun 2008 sudah mencapai 6,8 persen.

Percepatan pertumbuhan ekonomi pada tahun 2007 juga diikuti dengan tingkat inflasi yang relatif terkendali sebesar 6,6 persen. Hasil dari akselerasi pertumbuhan ekonomi tercermin dari terus menurunnya angka pengangguran terbuka, dari 9,75 persen pada bulan Februari 2007 menjadi 8,46 persen pada bulan Februari 2008. Penurunan tingkat pengangguran ini disebabkan oleh ekspansi dari lapangan kerja. Pada kurun waktu Februari 2005–Februari 2008, telah tercipta lapangan kerja sebesar 7,2 juta.

Percepatan pertumbuhan ekonomi dan menurunnya angka pengangguran terbuka juga membawa dampak bagi perbaikan kesejahteraan, seperti yang terlihat dari penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 2,2 juta orang, dari 37,17 juta orang (16,58 persen) pada Maret 2007 menjadi 34,96 juta orang (15,42 persen) pada Maret 2008, yang merupakan angka terendah dalam sejarah Indonesia.

Di tengah membaiknya ekonomi domestik, pada tahun 2008 Indonesia dihadapkan kepada berbagai persoalan eksternal yang sedikit banyak memengaruhi percepatan perbaikan perekonomian Indonesia. Krisis *subprime mortgage* di Amerika Serikat yang berdampak pada melambatnya pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat dan dunia, termasuk Indonesia, menyebabkan Pemerintah harus merevisi target pertumbuhan ekonominya menjadi lebih rendah. Perlambatan situasi ekonomi dunia, juga diikuti oleh melonjaknya harga minyak mentah dan pangan di pasar internasional. Kenaikan konsumsi energi dunia juga telah mendorong peralihan produksi dari makanan kepada *biofuel*. Perubahan iklim juga telah mengakibatkan produksi pangan dunia menurun. Dapat diduga, harga komoditi melonjak seiring dengan naiknya harga energi di seluruh dunia. Kenaikan harga pangan dunia ini jelas memberi dampak kepada daya beli, terutama mereka yang miskin. Indonesia dihadapkan kepada kondisi kenaikan harga pangan dan minyak mentah pada saat yang bersamaan, sehingga pilihan kebijakan menjadi semakin sulit.

Kenaikan harga minyak mentah di pasar internasional jelas memberikan dampak kepada meningkatnya beban subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan listrik dalam anggaran belanja Pemerintah. Beban subsidi BBM yang terus meningkat akan mengganggu keberlanjutan (*sustainability*) anggaran Pemerintah, yang pada gilirannya dapat mengancam stabilitas perekonomian dan mengurangi kepercayaan terhadap ekonomi Indonesia. Erosi kepercayaan berisiko mendorong arus modal keluar, yang pada gilirannya dapat mengakibatkan melemahnya nilai tukar rupiah. Jika nilai tukar rupiah melemah, harga barang-barang domestik akan ikut melonjak karena *imported inflation*. Jika harga barang-barang naik, maka beban perekonomian rakyat akan semakin berat. Situasi tersebut akan mengakibatkan pertumbuhan ekonomi melemah, pengangguran meningkat dan kemiskinan semakin tinggi. Selain itu, peningkatan beban subsidi BBM dan listrik akan membawa akibat kepada pengurangan anggaran Pemerintah untuk berbagai program penting untuk kesejahteraan rakyat, seperti alokasi untuk kemiskinan dan infrastruktur. Tentu alokasi seperti ini tidak mencerminkan aspek keadilan. Situasi seperti ini tidak dapat dibiarkan. Stabilitas ekonomi makro harus dapat dijaga.

Untuk mengatasi dampak kenaikan harga minyak mentah terhadap anggaran, Pemerintah telah melakukan berbagai usaha. Di sisi belanja, Pemerintah telah melakukan penghematan belanja untuk kementerian negara/lembaga, dimana belanja yang tidak merupakan prioritas dikurangi. Selain itu, Pemerintah juga telah mengoptimalkan penerimaan negara, khususnya melalui intensifikasi perpajakan pada sektor-sektor yang mengalami *booming*. Dalam hal pangan, Pemerintah telah mendisain dan melaksanakan program ketahanan dan stabilitas harga pangan. Langkah-langkah optimalisasi penerimaan migas juga dilakukan dengan meningkatkan produksi bersih (*lifting*). Di samping itu, juga telah dilakukan langkah-langkah penghematan BBM dan listrik, serta peningkatan efisiensi di PT Pertamina (Persero). Sebagai opsi terakhir, Pemerintah menaikkan harga BBM. Untuk mengatasi menurunnya daya beli akibat kenaikan harga BBM, maka Pemerintah melakukan kebijakan pemberian kompensasi bagi masyarakat kelompok miskin dan setengah miskin. Pemerintah berupaya keras untuk meminimalisir dampak dari kenaikan harga BBM.

Inflasi memang menunjukkan kecenderungan meningkat akibat meningkatnya harga pangan dunia dan juga dampak dari kenaikan harga BBM. Pada bulan Oktober 2008, tingkat inflasi mencapai 0,45 persen (*m-t-m*), menurun dibandingkan inflasi bulan September 2008 yang mencapai 0,97 persen, dan inflasi tahunan sebesar 11,77 persen (*y-o-y*). Namun,

menurunnya harga minyak diikuti oleh penurunan harga komoditi lainnya, sehingga membawa dampak kepada melambatnya inflasi. Pola ini mulai terlihat sejak bulan Oktober dan November 2008. Dengan demikian, inflasi selama Januari–November 2008 mencapai 11,1 persen. Inflasi ini memang lebih tinggi jika dibandingkan dengan inflasi pada periode yang sama tahun 2007 sebesar 5,24 persen. Akibat dari kenaikan inflasi ini, Bank Indonesia secara perlahan mulai menaikkan tingkat suku bunga acuan BI *rate* dari 8,0 persen pada bulan Januari 2008 menjadi 9,5 persen pada bulan Oktober 2008. Namun, sejalan dengan menurunnya inflasi, Bank Indonesia pada bulan November 2008 mulai menurunkan tingkat bunga menjadi 9,25 persen.

Untuk mengendalikan inflasi, Pemerintah terus melakukan koordinasi dengan Bank Indonesia. Selain itu, Pemerintah telah mengupayakan kebijakan stabilisasi harga pangan secara terpadu. Kebijakan tersebut antara lain dilakukan melalui peningkatan subsidi bahan pangan dan operasi pasar, serta penurunan tarif bea masuk beberapa komoditi bahan pangan.

Dalam hal pasar modal, kinerja pasar modal domestik masih cukup baik dan mampu terus tumbuh, serta menciptakan beberapa rekor baru, antara lain ditunjukkan oleh indeks harga saham yang mencapai 2.830,3 pada tanggal 9 Januari 2008. Namun, kondisi ekonomi AS yang semakin memburuk telah membawa sentimen negatif pada bursa saham. Indeks bursa saham utama, termasuk bursa saham Indonesia kembali berjatuhan. Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) turun mencapai level terendah pada 1.111,4 pada tanggal 28 Oktober 2008. Kebijakan untuk menaikkan harga BBM dan realisasi pertumbuhan ekonomi Indonesia pada kuartal I tahun 2008 yang masih cukup kuat, membawa sentimen positif ke bursa saham Indonesia, sehingga IHSG mampu kembali meningkat. Pada akhir Oktober tahun 2008, IHSG ditutup pada level 1.256,7 atau turun 52,5 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya.

Situasi ekonomi dunia, tampaknya masih akan rentan. Pertumbuhan ekonomi dunia diperkirakan akan melemah di tahun 2009. Dengan kondisi tersebut, maka volume dari perdagangan dunia akan menciut. Jika volume perdagangan dunia akan menciut, maka ekspor semua negara akan mengalami perlambatan, tak terkecuali Indonesia, melalui apa yang disebut sebagai *trade channel*. Dampak melalui *trade channel* pada ekonomi Indonesia mulai terlihat dari melambatnya pertumbuhan ekspor pada bulan Oktober 2008.

Dampak dari krisis keuangan global yang dipicu di Amerika Serikat juga akan terasa pada Indonesia melalui *financial channel*. Lembaga keuangan, baik bank maupun non bank, di Amerika Serikat mengalami persoalan besar di dalam modal. Akibat kerugian dari kasus *subprime mortgage* yang kemudian berdampak kepada kejatuhan pasar keuangan, lembaga keuangan di AS membutuhkan rekapitalisasi untuk mempertahankan *balance sheet*-nya. Sektor keuangan atau perusahaan keuangan yang mendasarkan usahanya kepada pola *leverage* harus melakukan antisipasi untuk memperkuat modalnya dengan melakukan *deleverage*. Selama proses ini terjadi, maka modal mengalir ke AS dan sektor keuangan di berbagai negara mengalami tekanan. Akibatnya, seperti yang juga terjadi di negara-negara lain, nilai tukar melemah dan pasar modal serta pasar obligasi tertekan.

Di tengah berbagai guncangan eksternal, seperti melambatnya perekonomian dunia, dan melonjaknya harga minyak mentah dan pangan dunia, perekonomian Indonesia tumbuh sebesar 6,3 persen sampai dengan triwulan III tahun 2008. Namun, tantangan ke depan tidaklah semakin ringan. Pemerintah terus berupaya untuk mempercepat pertumbuhan

ekonomi, menciptakan lapangan kerja dan memperbaiki kesejahteraan masyarakat. Karena itu, prinsip kehati-hatian dan upaya untuk menjaga stabilitas ekonomi makro, melakukan akselerasi pertumbuhan ekonomi dan penanggulangan kemiskinan, serta upaya perluasan lapangan kerja, harus mendapatkan prioritas. Di dalam situasi dimana ekspor diperkirakan akan mengalami perlambatan, dan investasi swasta juga akan melambat karena tekanan krisis keuangan global, maka peran dari kebijakan fiskal menjadi sangat penting.

Untuk itu, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004–2009, telah ditetapkan 3 (tiga) agenda pembangunan nasional, yang merupakan arah kebijakan pembangunan jangka menengah, yaitu: **(1) menciptakan Indonesia yang aman dan damai**; **(2) menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis**; serta **(3) meningkatkan kesejahteraan rakyat**. Ketiga agenda pembangunan tersebut merupakan pilar pokok untuk mencapai tujuan pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Keberhasilan pelaksanaan satu agenda erat kaitannya dengan kemajuan pelaksanaan agenda lainnya, yang dalam pelaksanaan tahunan dirinci ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKP tahun 2005, yang merupakan tahun pertama pelaksanaan pembangunan setelah berakhirnya Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000–2004, disusun berdasarkan Rencana Pembangunan Nasional (Repenas) Transisi yang dimaksudkan untuk mengisi kekosongan perencanaan pembangunan nasional tahun 2005, yang selanjutnya menjadi acuan dalam penyusunan RAPBN tahun 2005. Dalam RKP tahun 2006, tema pembangunan yang ditetapkan adalah "Reformasi menyeluruh untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat berlandaskan Indonesia lebih aman, damai dan demokratis". Sementara itu, untuk RKP tahun 2007, tema yang ditetapkan adalah "Meningkatkan kesempatan kerja dan menanggulangi kemiskinan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat". Untuk RKP tahun 2008, tema yang ditetapkan adalah "Percepatan pertumbuhan ekonomi untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran". Sesuai dengan tantangan dan masalah yang dihadapi dalam rangka mempercepat tercapainya sasaran-sasaran pembangunan jangka menengah, maka dalam RKP tahun 2009, sebagai tahun terakhir pelaksanaan RPJMN 2004–2009, tema yang ditetapkan adalah "**Peningkatan Kesejahteraan Rakyat Dan Pengurangan Kemiskinan"**. Untuk mencapai sasaran tema tersebut, maka dalam RKP tahun 2009 ditetapkan tiga prioritas pembangunan nasional, yaitu (1) peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan; (2) percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi; dan (3) peningkatan upaya anti korupsi, reformasi birokrasi, serta pemantapan demokrasi, pertahanan dan keamanan negeri.

Dengan tema dan prioritas pembangunan nasional tersebut, maka kebijakan alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat pada tahun 2009 diarahkan terutama untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional dalam memacu pertumbuhan (*pro growth*), menciptakan dan memperluas lapangan pekerjaan (*pro job*), serta mengurangi kemiskinan (*pro poor)*. Ketiga prioritas pembangunan nasional tersebut kemudian dicerminkan di dalam arah dan postur APBN tahun 2009.

1.2 Peran Strategis Kebijakan Fiskal

Salah satu perangkat yang dapat digunakan oleh Pemerintah untuk mencapai sasaran pembangunan di atas adalah kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal mempunyai tiga fungsi utama,

yaitu alokasi anggaran untuk tujuan pembangunan, distribusi pendapatan dan subsidi dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, dan stabilisasi ekonomi makro di dalam upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi. Seperti disebut diatas, peran ini menjadi sangat penting saat ini dimana peran dari investasi swasta dan ekspor sedikit banyak terpengaruh oleh kondisi perekonomian global. Dalam kondisi perekonomian yang lesu, pengeluaran Pemerintah yang bersifat *autonomous*, khususnya belanja barang dan jasa serta belanja modal, dapat memberi stimulus kepada perekonomian untuk tumbuh. Sebaliknya, dalam kondisi ekonomi yang memanas akibat terlalu tingginya permintaan *agregat*, kebijakan fiskal dapat berperan melalui kebijakan yang kontraktif untuk menyeimbangkan kondisi permintaan dan penyediaan sumber-sumber perekonomian. Oleh karena itu, kebijakan fiskal memiliki fungsi strategis di dalam memengaruhi perekonomian dan mencapai sasaran pembangunan.

Dampak dari kebijakan fiskal pada perekonomian pada tahun 2009 dapat dilihat dari dampak APBN tahun 2009 terhadap tiga besaran pokok adalah sebagai berikut.

(1) Dampak terhadap sektor riil (permintaan *agregat*).
Dalam APBN tahun 2009, komponen konsumsi Pemerintah mencapai Rp517,4 triliun atau sekitar 9,7 persen terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Sedangkan komponen pembentukan modal tetap bruto (PMTB) mencapai Rp168,5 triliun atau sekitar 3,2 persen terhadap PDB. Oleh karena itu, sejalan dengan peran fiskal dalam memacu perekonomian nasional, maka total dampak APBN tahun 2009 pada sektor riil diperkirakan mencapai Rp685,8 triliun (12,8 persen terhadap PDB), atau meningkat 22,6 persen dari perkiraan realisasi tahun 2008. Dengan stimulus belanja barang dan jasa serta PMTB, maka perekonomian dapat dipacu lebih tinggi.

(2) Dampak terhadap sektor moneter.
Secara total, transaksi keuangan Pemerintah dalam APBN tahun 2009 diperkirakan berdampak ekspansif, yaitu sebesar Rp196,3 triliun (3,7 persen terhadap PDB). Tingkat ekspansi rupiah pada tahun 2009 tersebut menunjukkan penurunan 19,8 persen dari tingkat ekspansi rupiah dalam perkiraan realisasi tahun 2008.

(3) Dampak Neraca Pembayaran (Cadangan Devisa).
Secara keseluruhan, dampak APBN tahun 2009 terhadap neraca pembayaran diperkirakan dapat meningkatkan cadangan devisa nasional sebesar Rp110,3 triliun (2,0 persen PDB), atau mengalami penurunan 27,2 persen dari kinerja yang sama dalam perkiraan realisasi tahun 2008.

Perlu dicatat, seperti juga yang terjadi di negara-negara lain, dewasa ini kebijakan fiskal masih sangat penting, tapi perannya sebagai sumber pertumbuhan (*source of growth*) cenderung berkurang apabila dibandingkan dengan peran sektor swasta yang memang diharapkan akan semakin meningkat. Dewasa ini dan di masa depan, peran Pemerintah lebih difokuskan sebagai regulator.

Peran lain yang juga amat penting dari kebijakan fiskal adalah peran redistribusi dan alokasi anggaran Pemerintah dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Dalam konteks ini, kebijakan fiskal dapat dipergunakan untuk memengaruhi sektor-sektor ekonomi atau kegiatan tertentu, untuk menyeimbangkan pertumbuhan pendapatan antarsektor ekonomi, antardaerah, atau antargolongan

pendapatan. Peran kebijakan fiskal juga menjadi penting untuk menanggulangi dampak yang ditimbulkan oleh bencana alam, wabah penyakit, dan konflik sosial.

Di dalam peran strategis kebijakan fiskal, hal lain yang tak boleh dilupakan adalah proses politik anggaran yang terdiri dari perencanaan, implementasi, dan pertanggungjawaban kebijakan fiskal. Hal ini menjadi penting, mengingat Indonesia adalah negara yang sedang dalam transisi menuju demokratisasi. Implikasinya, kebijakan fiskal direncanakan, ditetapkan dan dilaksanakan melalui proses yang transparan dan prosedur yang relatif panjang, dan harus melibatkan peran dan persetujuan berbagai pihak. Ini adalah konsekuensi logis dari peningkatan transparansi, demokratisasi dan keterlibatan seluruh elemen masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, kunci keberhasilan kebijakan fiskal akan sangat terletak pada pemahaman bersama akan pentingnya perencanaan yang baik, pelaksanaan yang efektif, dan pertanggungjawaban kebijakan fiskal yang akuntabel dari seluruh aparat yang terkait dan masyarakat sebagai penerima manfaat kebijakan fiskal.

1.3 Dasar Hukum Penyusunan Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) didasarkan pada ketentuan pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diubah menjadi pasal 23 ayat (1), (2) dan (3) Amendemen UUD 1945 yang berbunyi: *" (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (2) Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. (3) 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."* Pengajuan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2009 ini, merupakan perwujudan dari pelaksanaan amanat pasal 23 Amendemen Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.

Penyusunan APBN tahun 2009 mengacu pada ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dengan berpedoman kepada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2004–2009, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2009, Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2009 sebagaimana telah disepakati dalam pembicaraan pendahuluan antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tanggal 8 Juli 2008.

Selanjutnya, siklus dan mekanisme APBN meliputi: (a) tahap penyusunan RAPBN oleh Pemerintah; (b) tahap pembahasan dan penetapan RAPBN menjadi APBN oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat; (c) tahap pelaksanaan APBN; (d) tahap pengawasan pelaksanaan APBN oleh instansi yang berwenang, antara lain Badan Pemeriksa Keuangan; dan (e) tahap pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Siklus APBN tahun 2009 akan berakhir pada saat Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) disahkan oleh DPR.

1.4 Asumsi Dasar Ekonomi Makro Tahun 2009

Perhitungan besaran-besaran APBN tahun 2009 dihitung berdasarkan asumsi dasar ekonomi makro yang diperkirakan akan terjadi pada tahun tersebut. Asumsi-asumsi dasar ekonomi makro dalam tahun 2009 dan besarannya tersebut dapat dilihat dalam **Tabel I.1**. Pada Tabel I.1 menjelaskan sebagai berikut:

Tabel I.1
Asumsi Dasar Ekonomi Makro, 2008–2009

Indikator Ekonomi Makro	2008		2009
	APBN-P	Perk. Realisasi	APBN
1 Pertumbuhan Ekonomi (%)	6,4	6,3	6,0
2 Inflasi (%)	6,5	12,5	6,2
3 Nilai Tukar (Rp/US$)	9.100	9.257	9.400
4 Suku Bunga SBI-3 Bulan (%)	7,5	9,1	7,5
5 Harga Minyak ICP (US$/barel)	95	108,9	80
6 Lifting Minyak (juta barel/hari)	0,927	0,927	0,960
7 Lifting Gas (MMSCFD)	9.945,5	9.945,5	7.526,3
8 Produksi Batubara (juta ton)	230	230	250

(1) Pertumbuhan ekonomi tahun 2009 diperkirakan sebesar **6,0 persen**. Sumber pertumbuhan tetap akan berasal dari permintaan domestik dan membaiknya sisi penawaran. Tingkat inflasi tahun 2009 yang diperkirakan akan lebih rendah jika dibandingkan dengan tingkat inflasi tahun 2008 akan mendorong konsumsi rumah tangga. Selain berasal dari peningkatan konsumsi masyarakat, antara lain sebagai akibat dari perbaikan kesejahteraan PNS dan pensiunan melalui kenaikan gaji, sumber pertumbuhan ekonomi juga berasal dari stimulus peningkatan lapangan kerja melalui infrastruktur dasar, perlindungan sosial rakyat miskin, dan proyek-proyek padat karya yang menyerap banyak tenaga kerja. Inflasi yang lebih rendah akan membuka ruang bagi Bank Indonesia untuk menurunkan tingkat bunga, yang pada gilirannya akan mendorong investasi lebih tinggi. Ekspor diperkirakan lebih lambat dibandingkan dengan tahun 2008, karena perekonomian dunia, walaupun sudah mulai membaik, tetapi pertumbuhan masih terbatas. Dari sisi penawaran agregat, pertumbuhan ekonomi akan sangat dipengaruhi oleh berbagai upaya pembenahan di sektor riil, dan kemajuan dalam pembangunan infrastruktur.

(2) Laju inflasi tahun 2009 diperkirakan sebesar **6,2 persen,** membaik jika dibandingkan dengan tahun 2008. Koordinasi yang baik dan harmonisasi kebijakan antara Bank Indonesia dan Pemerintah akan menjadikan sasaran inflasi lebih kredibel. Di samping kehati-hatian Bank Indonesia dalam menjalankan kebijakan moneternya serta kestabilan nilai tukar rupiah, kegiatan perekonomian yang semakin meningkat diperkirakan masih dapat diimbangi dari sisi produksi seiring dengan membaiknya investasi. Akibatnya, tekanan harga dari sisi permintaan dan penawaran tidak memberikan tekanan terhadap harga barang-barang secara keseluruhan. Untuk menjaga tingkat inflasi, Pemerintah akan selalu dan terus melakukan langkah-langkah evaluasi kebijakan fiskal agar berjalan secara harmonis dengan kebijakan moneter. Dari sisi penawaran, Pemerintah akan menjaga ketersediaan pasokan terutama untuk produk-produk yang memiliki peranan penting dalam memengaruhi pergerakan inflasi, seperti beras dan bahan bakar minyak.

(3) Rata-rata nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat diperkirakan sebesar **Rp9.400/US$**. Dari sisi fundamental, neraca pembayaran Indonesia akan tetap mencatat surplus yang berpotensi meningkatkan cadangan devisa. Cadangan devisa yang meningkat berpengaruh positif terhadap pergerakan nilai tukar rupiah.

*(*4) Sejalan dengan menurunnya inflasi dan nilai tukar yang stabil, maka ada ruang untuk menurunkan tingkat bunga ke tingkat yang lebih rendah secara bertahap dan hati-hati. Rata-rata suku bunga SBI 3 bulan diperkirakan sebesar **7,5 persen**.

(5) Rata-rata harga minyak mentah Indonesia (ICP) di pasar internasional sebesar **US$ 80** per barel. Harga ini lebih rendah jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi rata-rata harga minyak mentah Indonesia (ICP) dalam tahun 2008 yang mencapai US$108,9 per barel. Perkiraan lebih rendahnya harga minyak mentah Indonesia (ICP) tersebut terkait dengan perkembangan harga minyak mentah dunia saat ini yang cenderung terus menurun.

(6) Dalam tahun 2009, *lifting* minyak mentah Indonesia diperkirakan meningkat menjadi **0,960** juta barel per hari.

1.5 Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal

Sejalan dengan tema pembangunan nasional yaitu "**Peningkatan Kesejahteraan Rakyat Dan Pengurangan Kemiskinan"**, kebijakan alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam tahun 2009 diarahkan kepada upaya mendukung kegiatan ekonomi nasional dalam memacu pertumbuhan, menciptakan dan memperluas lapangan kerja, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan mengurangi kemiskinan. Di samping hal tersebut di atas, kebijakan alokasi anggaran akan tetap menjaga stabilitas nasional, kelancaran kegiatan penyelenggaraan operasional pemerintahan, dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Alokasi anggaran dalam tahun 2009 diletakkan pada: (1) belanja investasi, terutama di bidang infrastruktur dasar untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional; (2) bantuan sosial, terutama untuk menyediakan pelayanan dasar kepada masyarakat, khususnya di bidang pendidikan dan kesehatan, dan pemberdayaan masyarakat (PNPM); (3) perbaikan penghasilan dan kesejahteraan aparatur negara dan pensiunan; (4) peningkatan kualitas pelayanan dan efisiensi penyelenggaraan kegiatan operasional pemerintahan; (5) penyediaan subsidi untuk membantu menstabilkan harga barang dan jasa pada tingkat yang terjangkau masyarakat; serta (6) pemenuhan kewajiban pembayaran bunga utang.

Berdasarkan arah dan strategi kebijakan fiskal di atas, maka postur APBN tahun 2009 akan meliputi pokok-pokok besaran sebagai berikut.

a. Pendapatan Negara dan Hibah ditetapkan sebesar Rp985,7 triliun (18,5 persen terhadap PDB), yang terinci dalam penerimaan perpajakan sebesar Rp725,8 triliun (13,6 persen terhadap PDB), penerimaan negara bukan pajak sebesar Rp258,9 triliun (4,9 persen terhadap PDB), dan hibah sebesar Rp0,9 triliun.

b. Total Belanja Negara ditetapkan sebesar Rp1.037,1 triliun (19,5 persen terhadap PDB), yang terinci dalam belanja Pemerintah Pusat sebesar Rp716,4 triliun (13,4 persen terhadap PDB), dan transfer ke daerah sebesar Rp320,7 triliun (6,0 persen terhadap PDB).

c. Keseimbangan Primer (*primary balance*) ditetapkan sebesar Rp50,3 triliun (0,9 persen terhadap PDB), sedangkan secara keseluruhan APBN tahun 2009 diperkirakan mengalami defisit sebesar Rp51,3 triliun (1,0 persen terhadap PDB).

d. Pembiayaan Defisit dalam APBN tahun 2009 bersumber dari pembiayaan dalam negeri sebesar Rp60,8 triliun (1,1 persen terhadap PDB), dan pembiayaan luar negeri (neto) sebesar negatif Rp9,4 triliun (0,2 persen terhadap PDB).

1.6 Uraian Singkat Isi Setiap Bab

Nota Keuangan dan APBN tahun 2009 terdiri atas enam bab, yang diawali dengan **Bab I Pendahuluan**, yang menguraikan gambaran umum, peran strategis kebijakan fiskal, landasan hukum, asumsi dasar ekonomi makro APBN tahun 2009, pokok-pokok kebijakan fiskal, dan uraian singkat isi setiap bab dalam Nota Keuangan ini.

Bab II Perkembangan Ekonomi dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal APBN tahun 2009, menguraikan tentang perkembangan ekonomi Indonesia terkini dan kebijakan ekonomi makro tahun 2008, yang keduanya akan menjadi dasar perkiraan dan prospek ekonomi tahun 2009, sebagai dasar pertimbangan penentuan asumsi dasar ekonomi makro APBN tahun 2009. Secara ringkas bab ini menguraikan bahwa stabilitas ekonomi makro masih tetap terjaga, sehingga diharapkan dapat menjadi landasan bagi peningkatan kinerja ekonomi nasional di tahun mendatang. Pertumbuhan ekonomi tahun 2009 akan didorong oleh menguatnya konsumsi dan investasi, karena semakin kondusifnya iklim investasi sebagai dampak dikeluarkannya serangkaian paket kebijakan, yaitu Inpres Nomor 6 Tahun 2007 tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, yang diharapkan akan memberikan dampak positif di tahun 2008 dan 2009.

Bab III Pendapatan Negara dan Hibah Tahun 2009. Bab ini membahas realisasi pendapatan negara dan hibah tahun 2005–2007, perkiraan pendapatan negara dan hibah tahun 2008, dan target APBN tahun 2009. Pembahasan tahun 2005–2007 didasarkan pada realisasi pendapatan negara dan hibah yang tercatat, sedangkan perkiraan realisasi tahun 2008 didasarkan pada proyeksi terkini. Sementara itu, target pendapatan negara dan hibah dalam APBN tahun 2009 didasarkan pada berbagai faktor, seperti kondisi ekonomi makro, realisasi pendapatan negara dan hibah pada tahun sebelumnya, kebijakan yang dilakukan dalam bidang tarif, subyek dan obyek pengenaan, serta perbaikan dan efektivitas administrasi pemungutan. Pokok-pokok kebijakan perpajakan di tahun 2009 dapat diklasifikasikan ke dalam empat kebijakan utama, yaitu: (1) program intensifikasi perpajakan; (2) program ekstensifikasi perpajakan; (3) modernisasi; dan (4) *law enforcement*. Melanjutkan kebijakan di tahun-tahun sebelumnya, kebijakan intensifikasi pada tahun 2009 dilakukan melalui *mapping, profiling, benchmarking*, pemanfaatan data pihak ketiga dan optimalisasi pemanfaatan data perpajakan (OPDP). Sementara itu, pada tahun 2009, kebijakan ekstensifikasi yang ditujukan untuk memperluas basis pajak akan dilakukan melalui program ekstensifikasi yang telah dilaksanakan pada tahun 2008 dengan memperluas sasaran pada sektor properti untuk perumahan dan apartemen. Di sisi lain, upaya modernisasi juga terus dilanjutkan melalui reformasi struktur organisasi berdasarkan fungsi, pembentukan *data processing center*, penerapan *key performance indicator*, pengembangan sumber daya manusia, pelaksanaan *good governance*, dan perbaikan kelembagaan yang mengarah kepada *one stop service* dalam rangka memudahkan wajib pajak (WP). Sedangkan kebijakan *law enforcement* akan dilakukan dengan jalan melanjutkan program pemeriksaan yang dititikberatkan pada perorangan dan badan hukum.

Selain keempat kebijakan utama tersebut, upaya peningkatan penerimaan perpajakan di tahun 2009 juga dilakukan dengan amendemen UU PPh dan amendemen UU PPN. Terkait dengan kebijakan pemberian fasilitas perpajakan, Pemerintah akan tetap memberikan fasilitas PPh melalui penambahan bidang-bidang tertentu di daerah tertentu yang mendapat fasilitas PPh. Kesemuanya akan dibahas secara lebih rinci di dalam Bab III.

Bab IV Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Tahun 2009 menguraikan pencapaian pembangunan tahun 2005–2008, serta masalah dan tantangan pokok pembangunan tahun 2009, alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat berdasarkan prioritas, serta alokasi anggaran Pemerintah menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Di dalam bab ini diuraikan 3 (tiga) agenda pembangunan nasional, yang merupakan arah kebijakan pembangunan jangka menengah, serta penetapan tiga prioritas pembangunan nasional untuk mencapai tiga agenda utama tersebut. Bab ini juga menguraikan bagaimana tema **"Peningkatan Kesejahteraan Rakyat Dan Pengurangan Kemiskinan"** diterjemahkan ke dalam alokasi belanja Pemerintah Pusat berdasarkan prioritas, dan menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja (klasifikasi ekonomi). Dalam konteks ini, kebijakan di bidang belanja Pemerintah Pusat diupayakan untuk memberikan stimulus terhadap perekonomian dan mendukung pencapaian target agenda pembangunan nasional melalui program-program yang lebih berpihak pada pertumbuhan ekonomi, penyerapan tenaga kerja, dan pengurangan kemiskinan.

Bab V Kebijakan Desentralisasi Fiskal dan Pengelolaan Keuangan Daerah Tahun 2009. Bab ini membahas mengenai perkembangan pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia, permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia, pelaksanaannya ke depan, serta kebijakan alokasi anggaran transfer ke daerah tahun 2009. Di dalam bab ini dibahas bagaimana kebijakan alokasi transfer ke daerah dalam tahun 2009 tetap diarahkan untuk mendukung kegiatan prioritas nasional, dengan tetap menjaga konsistensi dan keberlanjutan pelaksanaan desentralisasi fiskal guna menunjang pelaksanaan otonomi daerah. Kebijakan transfer ke daerah pada tahun 2009 akan lebih dipertajam untuk: (1) mengurangi kesenjangan fiskal antara Pusat dan daerah. Dan kemampuan keuangan antardaerah; (2) meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah; (3) meningkatkan kapasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah; (4) meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional; (5) meningkatkan sinergi perencanaan pembangunan Pusat dan daerah; dan (6) mendukung kesinambungan fiskal *(fiscal sustainability)* dalam kebijakan ekonomi makro. Di samping itu, untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, kepada daerah diberikan kewenangan memungut pajak (*taxing power*).

Bab ini juga membahas transfer ke daerah dengan pola baru (*new design*) dan juga reformulasi dana perimbangan. Dampak kenaikan harga minyak mentah dunia, di satu sisi akan membebani APBN, tetapi di sisi lain akan memberikan kelebihan dana bagi hasil (DBH) minyak bumi dan gas bumi kepada daerah, khususnya daerah penghasil minyak bumi dan gas bumi. Semakin besar kelebihan yang diperoleh daerah penghasil minyak bumi dan gas bumi, maka semakin besar kesenjangan fiskal antara daerah penghasil dan daerah nonpenghasil. Karena itu, reformulasi dana perimbangan diperlukan agar dana perimbangan lebih dapat difokuskan kepada upaya memperbaiki *vertical fiscal imbalance* dan *horizontal fiscal imbalance*. Reformulasi tersebut akan mencakup semua komponen dana perimbangan,

yaitu DBH, dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK). Kesemuanya akan dibahas secara lebih rinci di dalam Bab V.

Bab VI Pembiayaan Defisit Anggaran, Pengelolaan Utang dan Risiko Fiskal Tahun 2009. Di dalam bab ini diuraikan mengenai pembiayaan defisit anggaran, yang mencakup sumber pembiayaan nonutang dan utang. Struktur pembiayaan anggaran yang bersumber dari nonutang pada tahun 2009 direncanakan melalui perbankan dalam negeri, yang berasal dari setoran rekening dana investasi (RDI) dan rekening pembangunan daerah, serta pelunasan piutang negara yang ada pada PT Pertamina (Persero), dan nonperbankan dalam negeri yang berasal dari privatisasi dan penjualan aset. Struktur pembiayaan yang berasal dari utang pada tahun 2009 direncanakan berasal dari utang dalam negeri dan pembiayaan utang luar negeri. Komponen utang dalam negeri berupa penerbitan surat berharga negara (SBN) neto di pasar domestik, baik surat berharga konvensional maupun surat berharga berbasis syariah. Di pasar internasional, penerbitan SBN direncanakan berasal dari penerbitan obligasi negara valas dan SBSN valas. Di dalam bab ini juga disinggung isu, tantangan dan dinamika pengelolaan utang, seperti diplomasi utang paska pembubaran CGI, *Millenium Development Goals* (MDGs) dan *aid effectiveness*.

Melanjutkan Nota Keuangan dan APBN tahun 2008, di dalam Nota Keuangan dan APBN tahun 2009 kembali lagi dibahas mengenai risiko fiskal. Pengungkapan risiko fiskal dalam Nota Keuangan ini diperlukan terutama dalam rangka kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) dan juga untuk keterbukaan (*transparency*). Pernyataan risiko fiskal akan memuat beberapa hal yang berpotensi menimbulkan risiko fiskal, antara lain sensitivitas asumsi ekonomi makro, risiko utang Pemerintah, proyek kerja sama pembangunan infrastruktur, badan usaha milik negara, sensitivitas perubahan harga minyak, sektor keuangan, program pensiun dan tunjangan hari tua (THT) pegawai negeri sipil (PNS), desentralisasi fiskal, tuntutan hukum kepada Pemerintah, keanggotaan pada organisasi dan lembaga keuangan internasional, dan bencana alam.

BAB II

PERKEMBANGAN EKONOMI DAN POKOK-POKOK KEBIJAKAN FISKAL

2.1 Pendahuluan

Perkembangan berbagai faktor eksternal yang penuh ketidakpastian (*uncertainty*) dan sulit diprediksi (*unpredictable*) mewarnai situasi perekonomian nasional yang terjadi sejak kuartal IV 2007 dan terus berlanjut hingga awal kuartal IV 2008. Ketidakpastian ini berawal dari krisis *subprime mortgage* yang terjadi pada pertengahan tahun 2007 dan telah memberikan imbas pada kondisi perekonomian dunia. Pada saat yang bersamaan, harga-harga komoditi dunia mulai dari minyak bumi, minyak sawit (*Crude Palm Oil*/CPO), gandum, dan kedelai mengalami peningkatan yang sangat tinggi hingga lebih dari 100 persen pada pertengahan tahun 2008.

Ketidakpastian harga komoditi dunia terutama harga minyak mentah ternyata masih berlanjut, hingga pada awal Juli 2008 mencapai puncaknya bergerak di kisaran US$140 per barel. Namun, kondisi tiba-tiba berubah pada pertengahan bulan tersebut, harga minyak mengalami tren penurunan yang tajam. Penurunan harga minyak terus berlanjut hingga akhir Oktober 2008 dan mendekati kisaran US$67,81 per barel. Hal ini didorong oleh ekspektasi terhadap penurunan permintaan minyak dunia di masa mendatang akibat gejolak finansial dunia yang dapat memicu terjadinya krisis ekonomi di beberapa negara maju.

Kondisi perekonomian dunia memberikan dampak yang signifikan pada perkembangan pasar modal global dan regional. Sejak awal tahun 2008, indeks harga saham di pasar global terus mengalami koreksi. Kesulitan likuiditas yang dialami oleh lembaga keuangan Amerika Serikat dan pailitnya Lehman Brothers sebagai salah satu bank investasi terbesar di dunia telah mendorong kejatuhan indeks di seluruh dunia. Perdagangan saham di Dow Jones yang pada awal tahun 2008 dibuka pada level 13.044,0, terjun ke level 9.325,0 pada akhir Oktober atau terkoreksi 3.719,0 poin. Hal yang sama juga dialami oleh bursa saham negara lain. Indeks saham global lain yang juga mengalami koreksi adalah FTSE 100 (Inggris) pada akhir Oktober 2008 ditutup pada level 4.377,3 atau turun 2.039,4 poin dari 6.416,7 di awal tahun. Penurunan indeks pada akhir Oktober jika dibandingkan dengan posisi Januari 2008 juga dialami oleh bursa saham regional, indeks Nikkei (Jepang) turun 6.114,4 poin, indeks Hang Seng (Hongkong) turun 13.591,8 poin dan indeks BSE (India) turun 10.512,7 poin. Perkembangan pasar modal Indonesia juga tidak lepas dari pengaruh global dan regional, IHSG mengalami tekanan lebih dari 50 persen pada periode yang sama atau turun 1.474,8 poin.

Perlambatan ekonomi dunia yang terus berlanjut mengakibatkan turunnya pertumbuhan volume perdagangan dunia pada tahun 2007 menjadi sekitar 6,8 persen, lebih rendah jika dibandingkan dengan tahun 2006 dengan pertumbuhan 9,2 persen. Untuk tahun 2008, volume perdagangan dunia diperkirakan tumbuh lebih lambat dari tahun 2007 menjadi 5,6 persen. Sejalan dengan itu, laju pertumbuhan ekonomi dunia juga akan mengalami tekanan. Pada tahun 2008 ini, perekonomian global diperkirakan mengalami penurunan yang

diindikasikan oleh penurunan pertumbuhan ekonomi pada beberapa negara maju seperti di kawasan Eropa, Amerika Serikat, dan Jepang yang diperkirakan tumbuh rata-rata 1,5 persen, lebih rendah dari pertumbuhannya dalam tahun 2007 sebesar 2,6 persen. Demikian juga dengan pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang yang diperkirakan tumbuh 6,9 persen dalam tahun 2008, mengalami perlambatan dari 8,0 persen dalam tahun 2007. Hal yang sama terjadi pada perekonomian negara-negara berkembang di kawasan lainnya misalnya negara ASEAN-5 (Filipina, Malaysia, Thailand, Vietnam, dan Indonesia) yang juga melambat dari 6,3 persen pada tahun 2007, diperkirakan menjadi sekitar 5,5 persen pada tahun 2008.

Walaupun dibayang-bayangi dengan krisis *subprime mortgage*, tingginya harga minyak dan harga beberapa komoditi primer, kinerja perekonomian Indonesia pada tahun 2007 menunjukkan perbaikan yang menggembirakan. Pertumbuhan ekonomi selama beberapa kuartal berturut-turut cukup sehat dan konsisten di atas 6 persen, yang menghasilkan pertumbuhan keseluruhan tahun 2007 sebesar 6,3 persen, tertinggi sejak terjadinya krisis ekonomi 1997/1998. Stabilitas ekonomi juga masih dapat terjaga dengan baik, dengan tingkat inflasi tahunan mencapai 6,6 persen dan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat stabil pada tingkat rata-rata Rp9.140. Perbaikan secara riil juga ditunjukkan dalam penurunan tingkat pengangguran dari 10,2 persen (2006) menjadi 9,1 persen (2007), dan penurunan tingkat kemiskinan dari 17,8 persen (2006) menjadi 16,6 persen (2007). Momentum pertumbuhan ekonomi yang positif tersebut terjadi meskipun suasana perekonomian dunia tidak makin mudah. Memasuki paruh kedua tahun 2007 dan berlanjut dalam tahun 2008 perekonomian Indonesia dibayang-bayangi oleh melambatnya pertumbuhan ekonomi global sebagai dampak lanjutan dari krisis *subprime mortgage* dan ketidakpastian harga komoditi dunia, termasuk harga minyak dan pangan pokok.

Di tengah dinamika perekonomian global yang terjadi, khususnya pada tahun 2008 yang sangat dipengaruhi oleh perkembangan berbagai faktor eksternal yang penuh ketidakpastian dan sulit diprediksi, fundamental ekonomi Indonesia masih cukup kuat untuk menghadapinya. Hal ini tercermin pada pertumbuhan ekonomi yang relatif masih tinggi dan berada di atas level 6 persen dari kuartal I hingga kuartal III 2008. Pertumbuhan ekonomi tersebut didorong oleh tingginya konsumsi rumah tangga, meningkatnya pertumbuhan investasi, dan tetap tingginya pertumbuhan ekspor. Gangguan stabilitas yang terjadi di sektor keuangan sejak memasuki semester II 2008, diharapkan tidak berpengaruh besar terhadap pencapaian target pembangunan nasional hingga akhir tahun.

Mengantisipasi dampak negatif dari gejolak finansial dunia, Pemerintah telah melaksanakan beberapa langkah kebijakan untuk memulihkan kepercayaan ekonomi terhadap keberlanjutan APBN, memperbaiki struktur dan postur APBN untuk dapat melindungi masyarakat terutama yang berpendapatan rendah dari tekanan harga komoditas pangan dan energi, dan pada saat yang sama terus menjaga momentum pertumbuhan ekonomi. Langkah-langkah tersebut antara lain meliputi: (1) mengoptimalkan penerimaan negara, khususnya intensifikasi perpajakan pada sektor-sektor yang mengalami *booming*; (2) mendesain dan melaksanakan program ketahanan dan stabilitas harga pangan; (3) melakukan penghematan belanja kementerian negara/lembaga dan pengendalian alokasi DBH migas; (4) memberikan kompensasi kelompok rumah tangga sasaran melalui bantuan langsung tunai dan memperluas program penanggulangan kemiskinan; (5) pengendalian konsumsi BBM; (6) program penghematan listrik dan efisiensi di PT PLN; (7) kebijakan untuk mendukung

peningkatan produksi migas dan efisiensi di PT Pertamina; dan yang terakhir adalah kebijakan kenaikan harga BBM secara terbatas. Kebijakan ini dilakukan sebagai opsi terakhir setelah berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka memulihkan kepercayaan ekonomi terhadap keberlanjutan APBN, memperbaiki struktur dan postur APBN untuk dapat melindungi masyarakat terutama yang berpendapatan rendah dari tekanan harga komoditas pangan dan energi, dan pada saat yang sama terus menjaga momentum pertumbuhan ekonomi.

Menyimak dan mengantisipasi kondisi yang berkembang tersebut, Pemerintah terus berupaya untuk melakukan penyesuaian kebijakan ekonomi. Tujuan penyesuaian kebijakan adalah agar masyarakat selalu dapat cukup terlindungi dari gejolak harga komoditas pangan dan energi sehingga tidak menekan daya beli, serta terus menjaga momentum pertumbuhan ekonomi agar tidak terganggu dan dengan demikian kemiskinan dan pengangguran akan dapat terus diturunkan. Dalam merumuskan kebijakan penyesuaian, Pemerintah terus terfokus kepada upaya meningkatkan tingkat kemakmuran rakyat secara merata, dengan menjaga tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan sehat, dan dengan kualitas pertumbuhan yang semakin baik. Untuk itu strategi pembangunan ekonomi Pemerintah akan terus dilakukan dengan tiga pendekatan yakni, menunjang pertumbuhan *(pro growth)*, menunjang penciptaan kesempatan kerja *(pro job)*, dan mengurangi kemiskinan *(pro poor)*. Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, diperlukan kualitas kebijakan ekonomi yang mampu memperbaiki iklim investasi dan arah kebijakan fiskal yang tepat dan fleksibel sehingga mampu menjalankan fungsi stabilisasi dan menyeimbangkan *(anti cyclical policy)*.

Dalam bidang perbaikan iklim investasi, perbaikan struktural yang dilakukan meliputi perbaikan dan penyederhanaan aturan perundangan, perbaikan kualitas pelayanan publik dan reformasi birokrasi untuk perbaikan disiplin dan efisiensi, penciptaan *good governance*, dan pemberantasan korupsi. Hal ini diantaranya dilakukan melalui (1) kebijakan untuk memperkuat kelembagaan pelayanan penanaman modal, penyederhanaan perizinan usaha, dan pendaftaran tanah; (2) kebijakan kelancaran arus barang dan kepabeanan; dan (3) kebijakan perpajakan.

Dalam hal kebijakan untuk memperkuat kelembagaan pelayanan penanaman modal antara lain dilakukan melalui penyusunan tata cara dan pelayanan terpadu satu pintu, mempermudah impor barang modal dan bahan baku proyek-proyek penanaman modal, merumuskan kebijakan penanaman modal pada Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), serta menyusun *database*, daftar negatif, jenis perizinan dan persyaratan penanaman modal. Sementara itu, pada bidang penyederhanaan perizinan usaha dan pendaftaran tanah, dilakukan dengan penyederhanaan perizinan di pusat dan daerah dan peningkatan pelayanan informasi pendaftaran sertifikat tanah secara *on-line*.

Di bidang kelancaran arus barang dan kepabeanan, Pemerintah terus melakukan penataan pelabuhan yang terbuka untuk ekspor dan impor, percepatan proses pengeluaran barang impor dan ekspor (*customs clearance*), pengembangan fasilitas kepabeanan, melanjutkan pembangunan pengembangan dan penerapan sistem *National Single Window* (NSW). Dalam rangka pengamanan pasar dan mendorong perdagangan luar negeri, Pemerintah terus meningkatkan pemantauan dan pengawasan ekspor dan impor, penguatan instrumen perlindungan gangguan ekspor dan impor, penanggulangan hambatan ekspor, dan pengembangan pelaku ekspor dan harmonisasi tarif Bea Masuk (BM) dan perjanjian *Free Trade Area* (FTA)/*Economic Partnership Agreement* (EPA)

Di bidang perpajakan, Pemerintah memberikan fasilitas pajak penghasilan (PPh) untuk daerah/sektor tertentu dan perusahaan masuk bursa. Selain itu, Pemerintah juga memberikan insentif perpajakan untuk mendorong investasi di sektor migas. Kebijakan perpajakan lainnya yang mendukung perbaikan iklim investasi antara lain percepatan proses pelayanan/ penyelesaian permohonan restitusi PPN, pembentukan kantor pelayanan pajak (KPP) pratama dan peningkatan *built-in control system,* serta penyederhanaan mekanisme pelaporan Surat Pemberitahuan (SPT) dan PPh pasal 25 bagi wajib pajak yang melakukan pembayaran secara *online*. Melalui kebijakan-kebijakan tersebut dan didukung oleh pembangunan infrastruktur dan energi, serta sinkronisasi kebijakan fiskal dan moneter diharapkan investasi akan semakin meningkat.

Proyeksi harga minyak dunia yang terus menurun diharapkan dapat mengurangi tekanan inflasi dan meningkatkan daya beli masyarakat. Meskipun hal ini tetap harus disikapi dengan penuh hati-hati dan bijaksana karena akan mempengaruhi nilai ekspor produk unggulan Indonesia. Sedangkan proyeksi melemahnya ekonomi dunia, akan mengharuskan kebijakan ekonomi kita lebih tergantung pada kekuatan domestik dalam menjaga momentum pertumbuhan ekonomi. Dengan demikian, arah kebijakan ekonomi makro dan fiskal tahun 2009 ditujukan untuk melindungi penurunan daya beli masyarakat, terutama dari tekanan inflasi, dan menjaga ekspansi fiskal untuk menciptakan permintaan domestik dengan tingkat dan komposisi yang tepat serta tidak akan memperburuk tekanan inflasi, tetapi dapat menutup *output gap*. Hal ini harus ditopang secara konsisten dengan kebijakan struktural yang terus dilanjutkan dan diperbaiki. Distribusi beban kenaikan harga energi dilakukan secara bijaksana, antarpelaku ekonomi dan kelompok pendapatan, agar mencerminkan asas keadilan dan kemampuan masyarakat untuk menanggung dampak dari kenaikan harga tersebut.

Sehubungan dengan itu, pembangunan ekonomi dalam tahun 2009 tetap diarahkan untuk mencapai sasaran peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai bagian dari kelanjutan yang telah dicapai pada tahun-tahun sebelumnya. Untuk mewujudkan tema pembangunan dalam tahun 2009 “Peningkatan Kesejahteraan Rakyat dan Pengurangan Kemiskinan”, telah ditetapkan prioritas pembangunan nasional dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) sebagai berikut: Pertama, pengurangan kemiskinan dengan peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan. Kedua, percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi Ketiga, memperbaiki kualitas kelembagaan melalui peningkatan upaya anti korupsi, reformasi birokrasi, pemantapan demokrasi, serta pertahanan dan keamanan dalam negeri.

Dalam upaya mencapai prioritas pembangunan nasional yang pertama, Pemerintah akan memfokuskan kegiatan pada program pengentasan kemiskinan, pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, ekonomi lokal, sumber daya air, transportasi, energi, ketenagalistrikan, pos dan telekomunikasi, perumahan dan permukiman, pertanahan serta kelembagaan masyarakat dan pemerintah desa.

Untuk mencapai prioritas pembangunan nasional yang kedua, Pemerintah akan lebih memfokuskan kegiatan pada upaya untuk meningkatkan daya tarik investasi dan daya saing sektor riil, ketahanan pangan nasional, memperluas kesempatan kerja, serta peningkatan kapasitas mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim global.

Upaya pencapaian prioritas pembangunan nasional yang ketiga, dilakukan melalui berbagai kegiatan yang difokuskan kepada peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi, peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan kinerja dan kesejahteraan PNS, peningkatan efektivitas pelaksanaan Pemilu 2009, serta pemantapan pertahanan dan keamanan dalam negeri.

Selain langkah-langkah untuk mencapai prioritas pembangunan tersebut, Pemerintah juga merencanakan untuk membagi beban subsidi BBM dan subsidi pupuk ke daerah melalui pengurangan pendapatan dalam negeri bersih dan melakukan perbaikan *quality of spending*, serta penajaman prioritas terhadap belanja tidak mengikat.

Dengan langkah-langkah tersebut diharapkan pertumbuhan ekonomi dalam tahun 2009 dapat dipertahankan pada jalur akselerasi pertumbuhan sekitar 6 persen, yang bersumber dari peningkatan konsumsi masyarakat, investasi, dan ekspor. Rata-rata nilai tukar rupiah selama tahun 2009 diperkirakan mencapai Rp9.400 per dolar Amerika Serikat (AS), inflasi diperkirakan sebesar 6,2 persen, dan suku bunga SBI-3 bulan rata-rata 7,5 persen. Harga dan *lifting* minyak diperkirakan masing-masing sebesar US$80 per barel dan 0,960 juta barel per hari, sedangkan *lifting* gas dan produksi batubara diperkirakan masing-masing sebesar 7.526,3 MMSCFD dan 250 juta ton.

Kebijakan ekonomi dan fiskal tahun 2009 disusun dan dirancang dengan dilandasi sikap untuk terus waspada dan terbuka terhadap perubahan, dan mampu secara fleksibel untuk merespon perubahan yang mungkin terjadi. Meskipun demikian APBN 2009 harus tetap dapat memberikan arah yang jelas dan pasti mengenai kebijakan ekonomi dan fiskal, yang dapat dijadikan landasan pedoman bagi seluruh pelaku ekonomi dan Pemerintah dalam menjalankan aktivitas dan rencana kerjanya. Tujuan untuk membangun perekonomian yang kokoh dan sehat, serta struktur anggaran yang fleksibel dan mampu melakukan fungsi stabilisasi terus diupayakan.

Kebijakan fiskal tahun 2009 diterjemahkan dalam postur APBN 2009 dengan pokok-pokok besaran sebagai berikut: (1) pendapatan negara dan hibah sebesar Rp985,7 triliun (18,5 persen PDB), yang terinci dalam penerimaan perpajakan sebesar Rp725,8 triliun (13,6 persen PDB), penerimaan negara bukan pajak sebesar Rp258,9 triliun (4,9 persen PDB), dan hibah sebesar Rp0,9 triliun; (2) belanja negara ditetapkan sebesar Rp1.037,1 triliun (19,5 persen PDB) yang terinci dalam belanja Pemerintah Pusat sebesar Rp716,4 triliun (13,4 persen PDB) dan transfer ke daerah sebesar Rp320,7 triliun (6,0 persen PDB); (3) keseimbangan primer (*primary balance*) diperkirakan sebesar Rp50,3 triliun (0,9 persen PDB), dan defisit sebesar Rp51,3 triliun (1,0 persen PDB).

2.2 Perkembangan Ekonomi 2007-2008

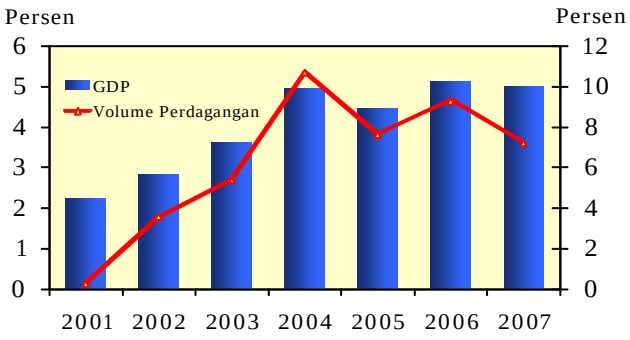
2.2.1 Evaluasi dan Kinerja 2007

2.2.1.1 Perekonomian Dunia dan Regional

Laju pertumbuhan ekonomi dunia selama periode 2005 hingga 2007 mencapai 4,8 persen. Selama periode tersebut muncul beberapa permasalahan yang dampaknya berlanjut hingga saat ini, khususnya terkait dengan peningkatan harga minyak.

Peningkatan laju pertumbuhan ekonomi dunia, yang antara lain bersumber pada pertumbuhan yang cukup tinggi di beberapa negara berkembang telah mendorong peningkatan permintaan minyak dunia. Di sisi lain, sumur-sumur minyak yang sudah tua, bencana alam, dan gejolak politik telah mengganggu pasokan minyak di pasar global. Tekanan tersebut mendorong terjadinya peningkatan harga minyak sejak pertengahan tahun 2003. Tren peningkatan harga minyak tersebut semakin terasa dampaknya di tahun 2005 yang kemudian mendorong laju inflasi dunia. Harga rata-rata minyak dunia sejak tahun 1996 yang berada pada kisaran harga US$20 per barel meningkat lebih dari 2 kali lipat menjadi US$53,3 per barel pada tahun 2005. Kondisi tersebut berdampak pada perlambatan laju pertumbuhan ekonomi dan volume perdagangan dunia tahun 2005. Laju pertumbuhan ekonomi dunia pada tahun 2005 mencapai 4,4 persen, sedikit melambat jika dibandingkan dengan dengan pertumbuhan tahun 2004 sebesar 4,9 persen. Pada tahun 2006 pertumbuhan ekonomi dunia kembali menguat hingga mencapai 5,1 persen. Peningkatan ini terutama didukung oleh menguatnya ekonomi di kawasan Eropa, Asia Pasifik, dan Amerika Selatan. Sementara pertumbuhan volume perdagangan dunia melambat dari 10,7 persen pada tahun 2004 menjadi 7,6 persen dalam tahun 2005, dan kembali menguat menjadi 9,3 persen pada tahun 2006.

Grafik II.1
Pertumbuhan PDB Dunia dan Volume Perdagangan



Sumber: IMF, WEO *Database Oktober 2008*

Memasuki semester II 2007, muncul tekanan-tekanan baru yang bermula dari gejolak di pasar keuangan Amerika Serikat. Masalah pemberian kredit yang tidak pruden dan regulasi yang kurang memadai telah menimbulkan salah satu krisis keuangan yang terbesar di Amerika Serikat dan pada derajat tertentu di Eropa dan Jepang. Krisis ini terutama berkaitan dengan pemberian kredit di sektor perumahan (*subprime mortgage*). Krisis tersebut menyebabkan memburuknya kinerja sektor riil Amerika Serikat dan meningkatnya potensi krisis di periode selanjutnya. Hal tersebut berdampak pada melambatnya pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat dalam tahun 2007. Mengingat besarnya peran ekonomi Amerika Serikat terhadap perkembangan ekonomi dunia, perlambatan laju pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat berdampak pada melambatnya kinerja ekonomi negara-negara lainnya, dan secara keseluruhan menyebabkan perlambatan pertumbuhan ekonomi global. Laju pertumbuhan ekonomi dunia pada tahun 2007 mencapai 5,0 persen, lebih rendah jika dibandingkan dengan pertumbuhan tahun 2006. Demikian pula laju pertumbuhan volume perdagangan juga melambat dari 9,3 persen pada tahun 2006 menjadi 7,2 persen dalam tahun 2007 (lihat **Grafik II.1)**

2.2.1.2 Perekonomian Nasional

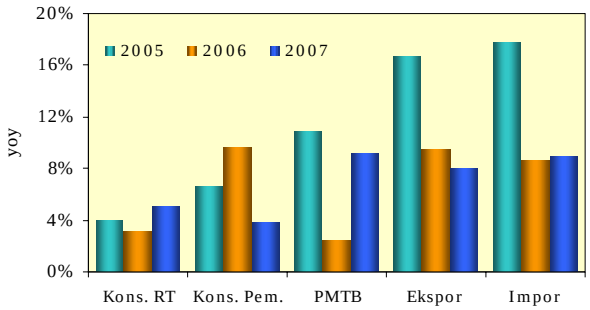
Perekonomian Indonesia dalam tahun 2005 – 2007 menggambarkan kinerja yang menggembirakan dengan pencapaian pertumbuhan ekonomi yang semakin membaik, terutama tahun 2007 yang berhasil menembus angka di atas 6 persen. Berbagai tekanan

dari sisi eksternal seperti tingginya harga minyak dan harga beberapa komoditi dunia serta melambatnya pertumbuhan ekonomi global telah mampu dilewati dengan baik dan stabilitas perekonomian nasional masih tetap terjaga.

Dari sisi internal, kinerja perekonomian ditandai dengan tingginya optimisme terhadap prospek perekonomian nasional. Dukungan koordinasi yang baik antara kebijakan fiskal dan moneter dapat memberikan stimulus dan menjaga stabilitas perekonomian.

Peningkatan harga minyak mentah global telah mendorong pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) hingga dua kali dalam tahun 2005, yaitu pada bulan Maret dan Oktober. Hal tersebut telah berdampak pada meningkatnya inflasi yang pada gilirannya akan mempengaruhi daya beli masyarakat. Dampak kenaikan BBM ini telah mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, tetapi secara keseluruhan perekonomian masih tetap tumbuh tinggi yaitu 5,7 persen pada tahun 2005 dan 5,5 persen pada tahun 2006.

Grafik II.2
Sumber-Sumber Pertumbuhan Ekonomi
Tahun 2005 – 2007

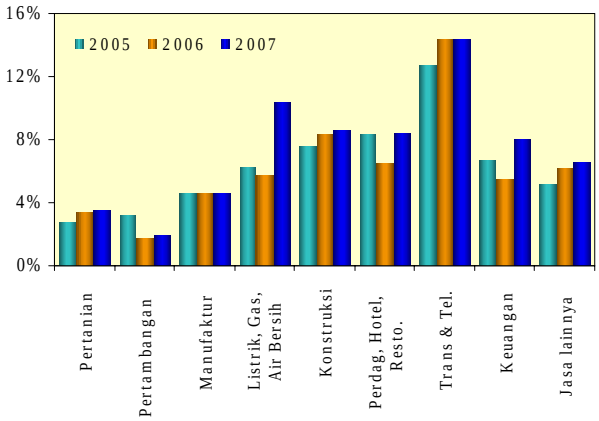


Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

Tingginya pertumbuhan ini terutama didukung oleh meningkatnya investasi dan ekspor (lihat **Grafik II.2**). Dari sisi produksi, pertumbuhan ekonomi didukung oleh meningkatnya pertumbuhan semua sektor. Sektor-sektor yang tumbuh cukup signifikan antara lain sektor pengangkutan dan telekomunikasi yang tumbuh dari 12,8 persen menjadi 14,4 persen; sektor bangunan tumbuh dari 7,5 persen menjadi 8,3 persen. Sementara sektor industri pengolahan tumbuh 4,6 persen dan sektor pertanian tumbuh dari 2,7 persen menjadi 3,4 persen (lihat **Grafik II.3**). Meskipun sektor pertanian dan industri pengolahan tumbuh relatif rendah, tetapi peranannya terhadap pertumbuhan ekonomi cukup tinggi.

Tahun 2007 pertumbuhan ekonomi mulai membaik bahkan mencapai momentum pertumbuhan tertinggi semenjak krisis, yaitu sebesar 6,3 persen (*y-o-y*). Dari sisi permintaan, angka realisasi tersebut terutama disebabkan oleh meningkatnya daya beli masyarakat, membaiknya iklim investasi, dan tingginya permintaan dunia terhadap produk ekspor Indonesia. Sumber utama pertumbuhan berasal dari investasi dan ekspor yang mencatat pertumbuhan tertinggi (lihat **Grafik II.2**). Sedangkan dari sisi sektoral didominasi oleh pertumbuhan sektor pengangkutan dan komunikasi, sektor listrik, gas, dan air bersih, serta sektor konstruksi (lihat **Grafik II.3**).

Grafik II.3
Pertumbuhan Sektoral Tahun 2005 – 2007



Sumber: BPS, diolah

Pertumbuhan konsumsi rumah tangga tahun 2007 mencapai 5,0 persen jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan tahun 2006 yang hanya sebesar 3,2 persen (lihat **Grafik II.2**). Konsumsi rumah tangga mendominasi peranan dalam produk domestik bruto (PDB) sebesar 63,5 persen. Peningkatan konsumsi rumah tangga ini didorong oleh pertumbuhan pada konsumsi makanan dan nonmakanan dengan pertumbuhan masing-masing sebesar 4,2 persen dan 5,8 persen. Menurunnya tingkat inflasi telah menyebabkan daya beli masyarakat meningkat yang pada gilirannya akan meningkatkan konsumsi masyarakat. Peningkatan tersebut antara lain ditunjukkan oleh meningkatnya pertumbuhan kredit konsumsi sebesar 24,9 persen, penjualan listrik sebesar 7,0 persen, dan penjualan kendaraan bermotor sebesar 8,4 persen. Peningkatan konsumsi masyarakat juga didukung oleh meningkatnya belanja sosial dari Pemerintah Pusat yang ditujukan untuk kompensasi sosial, pendidikan, serta penyediaan sarana dan prasarana umum.

Konsumsi pemerintah pada tahun 2007 tumbuh sebesar 3,9 persen, melambat jika dibandingkan dengan pertumbuhan tahun sebelumnya sebesar 9,6 persen. Hal ini antara lain disebabkan pada tahun 2006 terdapat luncuran belanja dari anggaran tahun 2005. Selain itu, dalam tahun 2007 Pemerintah melakukan penghematan anggaran dalam rangka mengurangi defisit yang semakin meningkat. Peranan konsumsi pemerintah dalam PDB relatif kecil, yaitu sebesar 8,3 persen.

Dalam tahun 2007, laju pertumbuhan investasi (pembentukan modal tetap bruto/PMTB) mengalami peningkatan yang cukup tinggi yaitu sebesar 9,2 persen lebih tinggi jika dibandingkan dengan tahun 2006 yang hanya sebesar 2,5 persen. Hal ini sebagai respon atas menguatnya daya beli masyarakat dan meningkatnya permintaan, baik domestik maupun luar negeri. Indikasi tumbuhnya investasi tercermin dari meningkatnya pertumbuhan realisasi PMA dan PMDN yang mencapai 72,9 persen dan 67,7 persen, pertumbuhan penjualan semen 7,1 persen, pertumbuhan impor barang modal tumbuh pesat 25,1 persen. Dari sisi perbankan, kredit investasi dan kredit modal kerja yang tumbuh masing-masing sebesar 23,1 persen dan 28,6 persen juga menopang pertumbuhan investasi tahun 2007. Investasi dalam bentuk mesin dan perlengkapan dari dalam negeri meningkat sebesar 26,3 persen, sedangkan investasi dalam bentuk mesin dan perlengkapan yang berasal dari luar negeri meningkat sebesar 21,4 persen. Peranan investasi dalam PDB mencapai 24,9 persen.

Pertumbuhan ekspor barang dan jasa tahun 2007 masih tetap tinggi, yaitu sebesar 8,0 persen, meskipun lebih lambat jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya sebesar 9,4 persen. Pertumbuhan ekspor tersebut terkait dengan pertumbuhan ekonomi dunia yang masih cukup tinggi sehingga mendorong permintaan dunia atas barang ekspor Indonesia. Selain itu, peningkatan harga minyak dunia dan harga komoditi utama ekspor Indonesia di pasar internasional juga turut mendorong meningkatnya nilai ekspor. Peningkatan ekspor tersebut didorong oleh pertumbuhan ekspor barang yang mencapai 7,5 persen terutama dari komoditi yang berbasis sumber daya alam dan industri pengolahan. Peranan ekspor menempati urutan kedua setelah konsumsi masyarakat dalam PDB, yaitu sebesar 29,4 persen.

Pertumbuhan impor 2007 mencapai 8,9 persen, meningkat jika dibandingkan dengan tahun 2006 sebesar 8,6 persen. Peningkatan tersebut terutama ditunjang oleh pertumbuhan impor barang sebesar 13,1 persen yang terdiri dari impor barang konsumsi yang tumbuh sebesar 38,0 persen, barang modal tumbuh sebesar 25,1 persen, dan bahan baku tumbuh sebesar 19,7 persen. Peningkatan impor barang terkait dengan meningkatnya daya beli masyarakat dan kegiatan produksi, serta tingginya investasi. Peranan impor dalam PDB mencapai

25,3 persen. Pada sisi penawaran, kinerja pertumbuhan ekonomi di tahun 2007 ditandai dengan meningkatnya pertumbuhan pada hampir seluruh sektor ekonomi (lihat **Grafik II.3**). Pertumbuhan tertinggi terjadi pada sektor-sektor *nontradable*, seperti sektor pengangkutan dan komunikasi, sektor listrik, gas dan air bersih, sektor bangunan, sektor perdagangan, sektor industri pengolahan, dan sektor pertanian.

Sektor pengangkutan dan komunikasi pada tahun 2007 tumbuh sebesar 14,4 persen. Tingginya mobilitas masyarakat serta perkembangan kemajuan teknologi dan inovasi di bidang komunikasi telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap tingginya pertumbuhan sektor ini. Sementara itu, peranan sektor pengangkutan dan komunikasi dalam PDB sebesar 6,7 persen yang berasal dari subsektor pengangkutan sebesar 3,8 persen dan subsektor komunikasi sebesar 2,9 persen.

Sektor industri pengolahan tumbuh sebesar 4,7 persen, sedikit lebih tinggi jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang tumbuh sebesar 4,6 persen. Peningkatan pertumbuhan ini terutama ditopang oleh subsektor alat angkutan mesin dan peralatannya yang meningkat sebesar 9,7 persen. Masih kondusifnya permintaan pasar, baik dari dalam maupun luar negeri, tingkat inflasi yang lebih rendah, dan penurunan suku bunga menjadi pendorong tumbuhnya sektor industri pengolahan. Sektor industri pengolahan memberikan peranan tertinggi terhadap PDB sebesar 27,0 persen yang berasal dari peranan subsektor industri bukan migas sebesar 22,4 persen dan subsektor industri migas sebesar 4,6 persen. Peranan tertinggi di subsektor industri migas diberikan oleh industri pengilangan minyak bumi sebesar 3,1 persen. Sementara itu peranan tertinggi di subsektor industri bukan migas diberikan oleh industri makanan, minuman, dan tembakau sebesar 6,7 persen, diikuti oleh industri alat angkutan, mesin, dan peralatannya sebesar 6,4 persen.

Sementara itu, sektor perdagangan tumbuh sebesar 8,5 persen, lebih tinggi jika dibandingkan dengan pertumbuhan tahun 2006 yang sebesar 6,4 persen. Meningkatnya daya beli masyarakat dan cenderung menurunnya suku bunga ikut mendorong pertumbuhan sektor ini. Sektor perdagangan memberikan peranan terbesar kedua dalam PDB, yaitu sebesar 14,9 persen yang berasal dari peranan subsektor perdagangan besar dan eceran sebesar 11,8 persen, subsektor restoran sebesar 2,7 persen, dan subsektor hotel sebesar 0,4 persen.

Sektor pertanian menunjukkan pertumbuhan yang meningkat jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, yaitu dari 3,4 persen pada tahun 2006 menjadi 3,5 persen di tahun 2007. Peningkatan ini terutama disebabkan oleh meningkatnya pertumbuhan subsektor tanaman bahan makanan khususnya padi. Sementara itu, subsektor kehutanan mengalami penurunan karena faktor kerusakan hutan akibat masih banyaknya *illegal logging*. Sektor pertanian memberikan peranan terbesar ketiga dalam PDB sebesar 13,8 persen. Besarnya peranan sektor pertanian ini didukung oleh subsektor tanaman bahan makanan sebesar 6,8 persen, subsektor perikanan 2,4 persen, subsektor tanaman perkebunan 2,1 persen, subsektor peternakan dan hasil-hasilnya 1,6 persen, dan subsektor kehutanan 0,9 persen.

Situasi ketenagakerjaan mulai menunjukkan arah yang lebih baik pada awal tahun 2006. Pertumbuhan ekonomi yang memadai dengan orientasi perluasan lapangan kerja sangat membantu dalam mengurangi angka pengangguran. Angka pengangguran pada Februari 2006 mencapai 10,4 persen, jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan kondisi November 2005 yang mencapai 11,2 persen. Dengan berjalannya waktu, secara berangsur-angsur kondisi ketenagakerjaan di Indonesia terus menunjukkan adanya perbaikan. Angka pengangguran

terbuka menunjukkan arah yang menurun, menjadi 10,3 persen dan jumlah penduduk yang bekerja mengalami peningkatan hampir di seluruh sektor kecuali sektor pertanian.

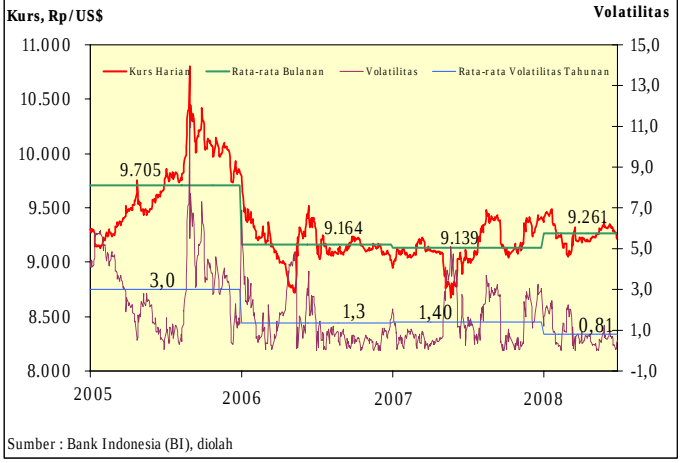
Kinerja perekonomian yang terus menunjukkan adanya peningkatan telah memicu terjadinya perkembangan situasi ketenagakerjaan ke arah yang lebih baik. Selama periode Agustus 2006 – Agustus 2007 lapangan kerja baru yang tercipta meningkat tajam, hingga mencapai 4,5 juta orang. Pada kurun waktu yang sama angkatan kerja meningkat dari 106,4 juta orang menjadi 109,9 juta orang atau meningkat sekitar 3,5 juta orang. Hal ini pada gilirannya dapat menurunkan tingkat pengangguran terbuka, yaitu dari 10,3 persen pada Agustus 2006 menjadi 9,11 persen pada Agustus 2007.

Pemulihan ekonomi dan ekspansi lapangan kerja berdampak positif terhadap tingkat kemiskinan. Jumlah orang miskin menurun menjadi 37,2 juta pada bulan Maret 2007 dari 39,3 juta (Maret 2006), setelah meningkat sebesar 4,2 juta periode Februari 2005-Maret 2006, sehingga tingkat kemiskinan kembali turun menjadi 16,6 persen pada Maret 2007. Perbaikan ini terutama disebabkan oleh peningkatan pengeluaran riil penduduk yang berpenghasilan rendah antara 25,2 persen hingga 44,4 persen. Penurunan ini terutama terjadi di daerah perdesaan sebesar 1,2 juta orang, sedangkan di perkotaan jumlah penduduk miskin berkurang 0,9 juta orang.

Penurunan tingkat kemiskinan ini juga diikuti dengan penurunan indeks kesenjangan kemiskinan *(poverty gap index)* dan indeks keparahan kemiskinan *(poverty soverity index)*. Perbaikan dari ukuran-ukuran kemiskinan secara konsisten dan searah memberikan indikasi bahwa program proteksi sosial yang diluncurkan oleh pemerintah sudah memberikan hasil seperti yang diharapkan. Sebagai contoh Program Kompensasi Pengurangan Subsidi (PKPS) BBM yang dilaksanakan oleh Pemerintah dalam bentuk bantuan langsung tunai (BLT) yang diberikan kepada rumah tangga miskin dan hampir miskin sebesar Rp100.000 per bulan. PKPS BBM ini menjadi salah satu sumber pendapatan yang diperoleh rumah tangga miskin untuk menutupi peningkatan pengeluaran akibat kenaikan harga-harga kebutuhan pokok. Program tersebut juga dimaksudkan untuk meningkatkan taraf hidup penduduk miskin sehingga mereka tetap mampu memenuhi kebutuhan hidupnya yang mendasar seperti kesehatan, pendidikan, dan sarana infrastruktur perdesaan.

Stabilitas ekonomi makro yang terjaga memberikan andil pada menguatnya nilai tukar rupiah. Hal ini didukung oleh kebijakan fiskal dan moneter yang dijalankan secara konsisten dan berhati-hati. Setelah mengalami depresiasi pada tahun 2005, memasuki tahun 2006 rupiah kembali menguat dengan volatilitas yang menurun. Rata-rata nilai tukar rupiah dalam tahun 2006 mencapai Rp9.164 per dolar AS, atau menguat 5,6 persen jika dibandingkan dengan rata-rata tahun 2005 yang mencapai Rp9.705 per dolar AS (lihat **Grafik II.4**). Selain itu, perkembangan nilai tukar

Grafik II.4
Perkembangan Nilai Tukar Rupiah dan Volatilitas



Sumber : Bank Indonesia (BI), diolah

rupiah lebih stabil jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, yang tercermin pada tingkat volatilitas yang menurun dari 3,0 persen tahun 2005 menjadi 1,3 persen pada tahun 2006. Kestabilan nilai tukar rupiah ini antara lain ditopang oleh kondisi ekonomi global yang kondusif dan membaiknya fundamental ekonomi domestik dalam tahun 2006. Dari sisi eksternal, menguatnya nilai tukar rupiah ini dipengaruhi oleh melimpahnya likuiditas di pasar keuangan global dan melemahnya dolar Amerika Serikat terhadap mata uang dunia lainnya, terutama mata uang negara–negara Asia. Sementara dari sisi internal, menguatnya rupiah didukung oleh membaiknya fundamental ekonomi domestik tercermin pada semakin kuatnya neraca pembayaran, menurunnya inflasi, dan terjaganya defisit fiskal pada tingkat yang relatif rendah.

Penguatan nilai tukar rupiah ini terus berlanjut dalam tahun 2007. Sampai dengan bulan Juni 2007, nilai tukar rupiah cenderung menguat bahkan menyentuh level Rp8.828 per dolar AS pada akhir bulan Mei 2007. Penguatan rupiah ini dipengaruhi oleh meningkatnya arus masuk modal portofolio asing. Meningkatnya kepercayaan investor dipengaruhi oleh membaiknya fundamental ekonomi nasional, menurunnya laju inflasi, meningkatnya pertumbuhan ekonomi, terjaganya kesinambungan fiskal, dan pengelolaan kebijakan makroekonomi yang ditempuh secara hati-hati dan konsisten.

Pada paruh kedua tahun 2007, rupiah mulai tertekan sebagai dampak dari krisis *subprime mortgage* di Amerika Serikat yang menimbulkan gejolak di pasar keuangan global. Hal tersebut telah mendorong para investor menghindari aset-aset yang dipandang lebih berisiko termasuk aset-aset di negara *emerging markets*. Perkembangan tersebut memicu pembalikan arus investasi portofolio asing (*capital reversal*) sehingga rupiah menjadi tertekan. Selain itu, meningkatnya harga minyak dunia menyebabkan permintaan valas untuk impor minyak meningkat. Kondisi tersebut mengakibatkan nilai tukar rupiah secara umum terdepresiasi dan nilai terlemah terjadi pada akhir bulan Agustus 2007 yang mencapai Rp9.410 per dolar AS. Secara rata-rata, selama paruh kedua 2007 rupiah terdepresiasi 2,3 persen jika dibandingkan dengan rata-rata paruh pertama tahun tersebut.

Berdasarkan dinamikanya, nilai tukar rupiah sampai dengan bulan Juni 2007 relatif stabil dengan kecenderungan menguat. Pada bulan-bulan selanjutnya cenderung berfluktuasi dan pada bulan Desember 2007 mencapai rata-rata Rp9.334 per dolar AS. Volatilitas rata-rata nilai tukar rupiah pada tahun 2007 sekitar 1,4 persen, sedikit lebih tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata tahun 2006 sekitar 1,3 persen. Meskipun demikian, secara keseluruhan rata-rata nilai tukar rupiah mencapai Rp9.139,5 per dolar AS atau menguat 0,3 persen jika dibandingkan dengan rata-rata tahun sebelumnya (lihat **Grafik II.4**).

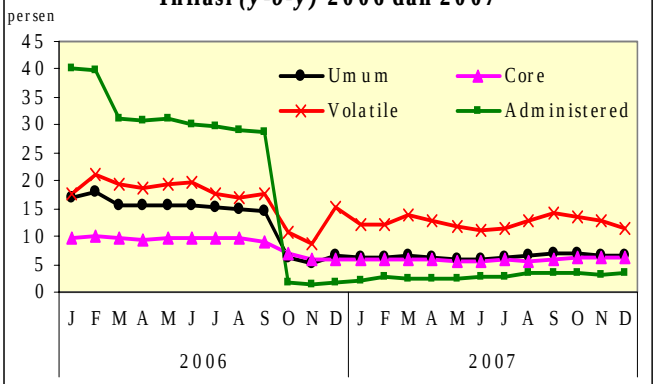
Faktor-faktor yang mempengaruhi kestabilan nilai tukar rupiah dalam tahun 2007 antara lain adalah pertama, kondisi fundamental makro ekonomi yang kondusif, perkembangan inflasi yang secara umum terkendali dan kebijakan makro ekonomi yang dijalankan secara konsisten dan berhati-hati. Hal ini telah meningkatkan kepercayaan investor untuk menanamkan modalnya dalam rupiah.

Kedua, melimpahnya likuiditas di pasar keuangan global dan tren melemahnya mata uang Amerika Serikat pada paruh pertama tahun 2007 telah meningkatkan arus modal portofolio dari negara dengan suku bunga rendah ke negara dengan suku bunga tinggi (transaksi *carry trade*), terutama negara *emerging markets* termasuk Indonesia.

Ketiga, risiko investasi di Indonesia yang semakin menurun sejalan dengan semakin terjaganya fundamental ekonomi. Selama tahun 2007, beberapa indikator risiko menunjukkan perkembangan yang membaik yang ditunjukkan oleh meningkatnya peringkat kredit Indonesia (*sovereign credit rating*) dan membaiknya indeks risiko negara (*country risk index).* Beberapa lembaga pemeringkat seperti Moody's telah menaikkan *rating* Indonesia dari B1 menjadi B1+ pada 1 Agustus 2007, dan selanjutnya menjadi Ba3 pada 18 Oktober 2007. Sementara itu, *Rating and Investment Information Inc.* (R&I), menaikkan *rating* Indonesia dari BB menjadi BB+ pada 31 Oktober 2007. Selain Moody's dan R&I, lembaga pemeringkat *Japan Credit Rating Agency* (JCRA) juga menaikkan *rating* Indonesia dari BB- menjadi BB pada 6 September 2007. Dengan kondisi tersebut peringkat Indonesia semakin mendekati *investment-grade* dan level peringkat sebelum krisis.

Kestabilan nilai tukar rupiah dan ketersediaan pasokan bahan makanan yang cukup, serta minimalnya kenaikan harga-harga barang yang dikendalikan pemerintah berperan positif pada stabilnya laju inflasi dalam tahun 2007. Hal ini tercermin pada tingkat inflasi umum (IHK) pada tahun 2007 sebesar 6,59 persen (*y-o-y*), atau berada pada kisaran sasaran inflasi yang ditetapkan pemerintah sebesar 6±1 persen. Realisasi inflasi ini tidak jauh berbeda jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang besarnya 6,60 persen (*y-o-y*). Relatif stabilnya inflasi IHK ini dipengaruhi oleh perkembangan faktor-faktor fundamental dan nonfundamental (lihat **Grafik II.5**).

Grafik II.5
Inflasi *(y-o-y)* 2006 dan 2007



Sumber: BPS, diolah

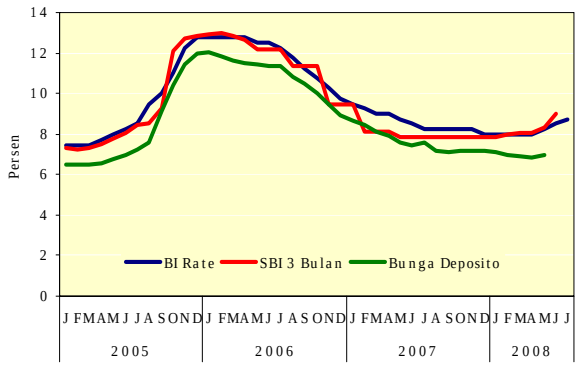
Dari sisi fundamental, pergerakan inflasi IHK yang relatif stabil terutama didorong oleh ekspektasi inflasi yang tetap terjaga sebagai hasil dari koordinasi dan harmonisasi kebijakan Bank Indonesia dan Pemerintah. Selain itu, pergerakan nilai tukar yang stabil juga mengurangi tekanan inflasi impor (*imported inflation*). Berdasarkan faktor fundamental, relatif stabilnya inflasi tersebut tercermin pada pergerakan laju inflasi inti (*core inflation*) dari 6,03 persen (*y-o-y*) dalam tahun 2006 menjadi 6,29 persen (*y-o-y*) dalam tahun 2007.

Dari sisi nonfundamental, stabilnya inflasi IHK didorong oleh minimalnya dampak inflasi barang-barang yang harganya dikendalikan pemerintah (*administered prices*) serta membaiknya perkembangan inflasi kelompok komoditi makanan kebutuhan pokok (*volatile foods*). Laju inflasi *administered prices* dalam tahun 2006 sebesar 1,84 persen (*y-o-y*) menjadi sebesar 3,30 persen (*y-o-y*) dalam tahun 2007. Sementara itu, laju inflasi *volatile foods* dalam tahun 2006 sebesar 15,27 persen, dalam tahun 2007 turun menjadi sebesar 11,41 persen. Suksesnya panen raya beberapa komoditi bahan pokok dan lancarnya distribusi menjadi pendorong utama turunnya laju inflasi *volatile foods*.

Selanjutnya dalam rangka mengoptimalkan kebijakan moneter, sejak Juli 2005 Bank Indonesia menggunakan BI *rate* sebagai instrumen pengendalian moneter dalam rangka *inflation targeting framework* (ITF). Kebijakan ini merupakan pengganti sasaran operasional

uang primer yang sebelumnya digunakan dalam pengendalian moneter. Pada paruh kedua tahun 2005, Bank Indonesia menerapkan kebijakan moneter yang cenderung ketat. Hal ini ditunjukkan oleh terus meningkatnya BI *rate* dari 8,5 persen pada Juli 2005 menjadi 12,75 persen pada Desember 2005 (lihat **Grafik II.6**). Tingginya BI *rate* ini dipengaruhi oleh masih tingginya ekspektasi inflasi pada tahun 2005 terkait dengan meningkatnya harga BBM dalam negeri pada bulan Maret dan Oktober 2005.

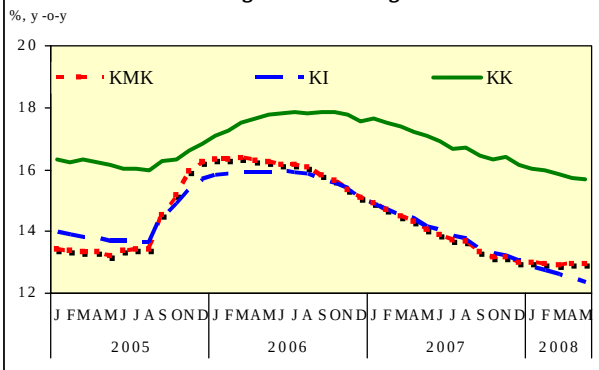
Grafik II.6
Perkembangan BI Rate, SBI 3 bulan,Bunga Deposito



Sumber: BI, diolah

Kenaikan BI *rate* ini diikuti pula oleh suku bunga SBI dan suku bunga perbankan lainnya. Suku bunga SBI-3 bulan yang pada awal tahun 2005 sebesar 7,30 persen meningkat menjadi 12,83 persen pada akhir tahun 2005. Dengan demikian rata-rata suku bunga SBI-3 bulan selama tahun 2005 sebesar 9,09 persen, lebih tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata tahun 2004 sebesar 7,4 persen. Sementara itu, suku bunga deposito semua tenor meningkat antara 2,3 persen sampai dengan 5,0 persen. Demikian pula suku bunga kredit, baik kredit konsumsi (KK), kredit modal kerja (KMK), maupun kredit investasi (KI) meningkat antara 0,3 persen hingga 2,5 persen (lihat **Grafik.II.7**).

Grafik II.7
Perkembangan Suku Bunga Kredit



Sumber: BI, diolah

Memasuki tahun 2006, BI tetap melanjutkan kebijakan moneter yang cukup ketat guna mengantisipasi laju inflasi yang masih tinggi pada awal tahun 2006. Kebijakan moneter tersebut tercermin pada level BI *rate* yang masih berada pada 12,75 persen hingga April 2006. Namun, sejak Mei 2006, BI *rate* secara perlahan diturunkan hingga menjadi 9,75 persen pada Desember 2006 sejalan dengan menurunnya laju inflasi. Penurunan BI *rate* dalam tahun 2006, diikuti oleh penurunan suku bunga deposito dan suku bunga kredit kecuali kredit konsumsi.

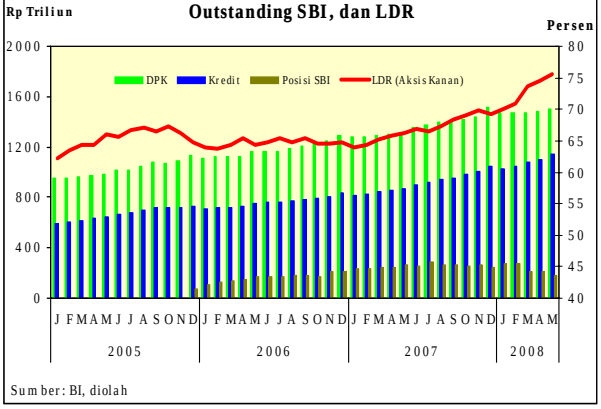
Seiring dengan membaiknya stabilitas ekonomi makro, Bank Indonesia sejak awal tahun 2007 telah menurunkan BI *rate* secara terukur dari 9,5 persen pada Januari 2007 menjadi 8,25 persen pada Juli 2007. Walaupun pada paruh kedua tekanan inflasi telah menurun, tetapi Bank Indonesia tetap mempertahankan BI *rate* pada level 8,25 persen sampai November 2007. Hal ini untuk mengantisipasi dampak *subprime mortgage* dan ekspektasi inflasi terkait dengan meningkatnya harga minyak mentah dunia. Pada bulan Desember 2007, setelah mempertimbangkan ekspektasi inflasi yang terjaga dan kapasitas produksi yang mencukupi, BI *rate* diturunkan menjadi 8,0 persen. Penurunan BI *rate* ini ditujukan untuk memberikan sinyal positif terhadap ekspansi ekonomi, dengan tetap memperhatikan upaya

pencapaian sasaran inflasi.

Penurunan BI *rate* tahun 2007 diikuti pula oleh penurunan instrumen moneter lainnya seperti suku bunga SBI 3 bulan, suku bunga deposito dan suku bunga kredit. Dalam tahun 2007, suku bunga SBI 3 bulan turun dari 9,5 persen menjadi 7,83 persen, sehingga rata-rata SBI 3 bulan selama tahun 2007 sebesar 8,04 persen, atau 371 basis poin lebih rendah jika dibandingkan dengan rata-rata tahun sebelumnya sebesar 11,75 persen.

Suku bunga deposito untuk semua tenor (deposito 1 sampai dengan 24 bulan) mengalami penurunan antara 102 basis poin sampai dengan 296 basis poin, atau rata-rata turun 2,3 persen jika dibandingkan dengan posisi pada akhir tahun 2006. Penurunan suku bunga ini menyebabkan dana yang bersumber dari deposito menurun, tetapi dana lainnya seperti giro dan tabungan tetap meningkat. Secara umum dana pihak ketiga (DPK) mengalami kenaikan hingga posisinya mencapai Rp1.511,3 triliun pada akhir tahun 2007.

Grafik II.8
Perkembangan DPK, Kredit Perbankan, Outstanding SBI, dan LDR



Sumber: BI, diolah

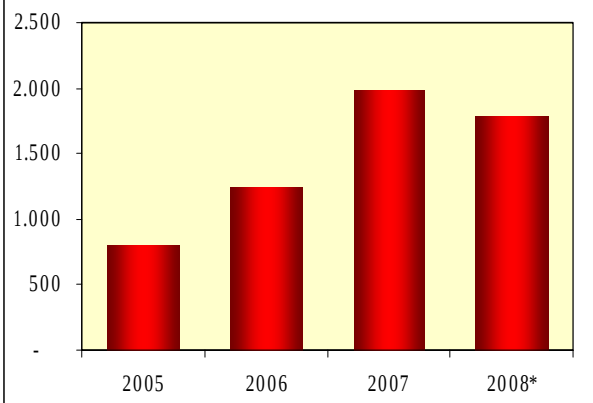
Sementara itu, respon penurunan suku bunga kredit lebih lambat jika dibandingkan dengan suku bunga deposito. Hal ini dikarenakan cukup bervariasinya variabel yang mempengaruhi *pricing* suku bunga kredit yang tidak semuanya mampu dipengaruhi oleh kebijakan moneter. Variabel-variabel yang tidak dapat dipengaruhi oleh kebijakan moneter seperti biaya *overhead*, marjin keuntungan, dan faktor risiko. Dalam tahun 2007, suku bunga KMK turun 207 basis poin, KI turun 209 basis poin, dan KK turun 145 basis poin jika dibandingkan dengan posisi pada akhir tahun 2006.

Sejalan dengan menurunnya suku bunga kredit, posisi kredit yang disalurkan terus meningkat sepanjang tahun 2007. Dalam tahun 2007, posisi total kredit mencapai Rp1.045,7 triliun atau meningkat 26,4 persen (*y-o-y*) dan rasio penyaluran kredit terhadap penghimpunan dana dan modal inti *(Loan to Deposit Ratio/LDR)* cenderung meningkat hingga mencapai 69,2 persen (lihat **Grafik II.8**).

Membaiknya indikator DPK, nilai kredit yang disalurkan, dan rasio LDR sepanjang tahun 2007 menggambarkan bahwa proses pemulihan fungsi intermediasi perbankan di tahun tersebut masih terus berlanjut. Perbaikan fungsi intermediasi perbankan tersebut juga diikuti dengan perbaikan kualitas kredit yang disalurkan. Hal tersebut tercermin pada menurunnya rasio kredit bermasalah terhadap total kredit *(Non Performing Loans/NPLs)*.

Semakin membaiknya kinerja perekonomian yang diiringi tetap terjaganya stabilitas ekonomi makro turut mempengaruhi optimisme dan kepercayaan investor. Hal ini mendorong investor untuk meningkatkan portofolio dalam bentuk saham dan obligasi, khususnya Surat Utang Negara (SUN). Sejak awal tahun 2005 hingga akhir tahun 2007 pasar modal di Indonesia terus berkembang dengan pesat. Hal tersebut tercermin pada meningkatnya IHSG dan nilai kapitalisasi pasar saham. Selama tahun 2005-2007, IHSG meningkat 174,5 persen yaitu dari 1.000,2 pada penutupan tahun 2004 menjadi 2.745,8 pada akhir 2007. Demikian

Grafik II.9
Kapitalisasi Pasar BEI



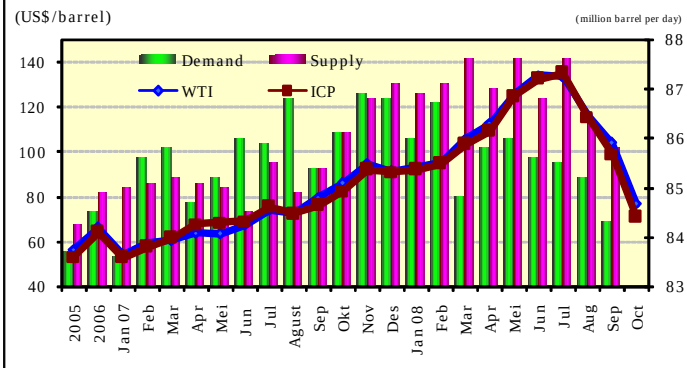
* proyeksi
Sumber: BI, diolah

pula kapitalisasi pasar saham telah meningkat dari Rp679,9 triliun pada penutupan tahun 2004 menjadi Rp1.988,3 triliun pada penutupan tahun 2007 (lihat **Grafik II.9**).

Pasar obligasi swasta juga telah berkembang dengan sangat pesat, yang ditunjukkan oleh meningkatnya kapitalisasi pasar dari Rp61,3 triliun, pada penutupan tahun 2004 menjadi Rp84,9 triliun pada penutupan tahun 2007. Pada periode yang sama kapitalisasi pasar obligasi negara meningkat dari Rp399,3 triliun menjadi Rp475,6 triliun. Hal ini menunjukkan kepercayaan pasar terhadap kemampuan pengelolaan utang Pemerintah dan kesinambungan APBN.

Pada tahun 2007, bursa saham secara global mengalami gejolak dan berfluktuasi secara tajam sebagai dampak krisis *subprime mortgage* menjelang akhir bulan Juli. Indeks bursa harga rata-rata minyak mentah Indonesia (*Indonesian Crude Price*/ICP) juga mengalami kenaikan yang serupa. Dalam tahun 2006 harga rata-rata ICP meningkat 23,2 persen menjadi US$63,8 per barel dan berlanjut pada tahun 2007 yang kembali meningkat 13,3 persen menjadi US$72,3 per barel (lihat **Grafik II.10**).

Grafik II.10
Perkembangan Harga, Supply, dan Demand
Minyak Mentah Internasional



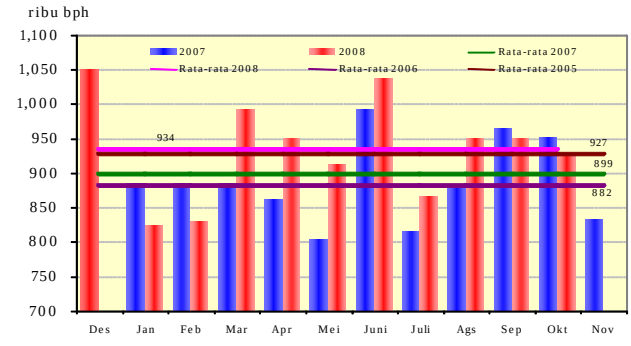
Sumber: Bloomberg, CEIC, diolah

Realisasi volume *lifting* minyak Indonesia rata-rata untuk tahun 2006 mencapai 0,882 juta barel per hari, turun 4,8 persen jika dibandingkan dengan realisasi lifting dalam tahun 2005 yaitu 0,927 juta barel per hari. Kecenderungan menurunnya volume *lifting* minyak yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir terkait dengan masih cukup tingginya *natural declining* sumur-sumur minyak mentah yang sudah tua yang diperkirakan berkisar antara 5 persen hingga 11 persen per tahun. Selain itu juga karena adanya gangguan produksi akibat bencana alam seperti banjir, serta kegiatan investasi bidang perminyakan yang belum mampu meningkatkan produksi minyak secara signifikan (lihat **Grafik II.11**). Pada tahun 2007 realisasi *lifting* minyak Indonesia kembali meningkat 1,7 persen menjadi 0,899 juta barel per hari.

Kegiatan eksplorasi yang dilakukan dalam rangka menemukan sumber-sumber minyak baru belum menghasilkan minyak secara optimal. Untuk mengantisipasi kecenderungan penurunan *lifting* minyak lebih jauh, pemerintah berupaya untuk meningkatkan produksi

dengan memberikan insentif fiskal, antara lain berupa pembebasan bea masuk dan pajak pertambahan nilai (PPN) peralatan eksplorasi dan eksploitasi minyak bumi dan gas alam. Kebijakan tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor: 177/PMK.011/2007 dan 178/PMK.011/2007.

Grafik II.11
Perkembangan *Lifting* Minyak Mentah Indonesia
Tahun 2005-2008



Sumber: Dep. ESDM, Depkeu, diolah

Peningkatan harga minyak dan harga komoditi primer di pasar internasional sepanjang tahun 2007 turut mempengaruhi kinerja sektor eksternal Indonesia. Berbagai pengaruh tersebut dapat dilihat pada perkembangan besaran-besaran yang terdapat di dalam neraca pembayaran Indonesia (NPI) dalam tahun tersebut. Secara keseluruhan, dalam tahun 2007 NPI mencatat surplus sebesar US$12.715 juta, turun sebesar US$ 1.794 juta jika dibandingkan dengan surplus tahun 2006 (lihat **Tabel II.1**). Penurunan surplus ini disebabkan oleh penurunan surplus transaksi berjalan yang lebih besar jika dibandingkan dengan peningkatan surplus neraca modal dan finansial.

Tabel II.1
NERACA PEMBAYARAN INDONESIA
2005 - 2008
(US$ juta)

ITEM	2005	2006	2007	2008	
				APBN	Perk. Real
A. Transaksi Berjalan	**278**	**10.836**	**10.365**	**6.057**	**-470**
Neraca Perdagangan	**17.534**	**29.660**	**32.718**	**27.091**	**22.510**
a. Ekspor, fob	86.996	103.528	118.014	119.210	142.659
b. Impor, fob	-69.462	-73.868	-85.296	-92.119	-120.149
Neraca Jasa-jasa, neto	**-17.256**	**-18.824**	**-22.353**	**-21.034**	**-22.980**
B. Neraca Modal dan Finansial	**345**	**2.944**	**3.322**	**4.678**	**-1.293**
Sektor Publik, neto	**4.311**	**2.369**	**3.453**	**2.074**	**1.181**
- Penerimaan pinjaman dan bantuan	7.756	8.452	9.820	8.193	7.580
a. Bantuan program dan lainnya	1.583	1.851	2.652	1.692	2.958
b. Bantuan proyek dan lainnya	6.173	6.601	7.168	6.501	4.622
- Pelunasan pinjaman	-3.445	-6.083	-6.367	-6.119	-6.399
Sektor Swasta, neto	**-3.966**	**575**	**-131**	**2.604**	**-2.474**
- Penanaman modal langsung, neto	5.271	2.211	2.138	3.674	16
- Investasi portfolio	-636	-340	252	1.090	83
- Lainnya, neto	-8.601	-1.296	-2.521	-2.160	-2.573
C. Total (A + B)	**623**	**13.780**	**13.687**	**10.735**	**-1.763**
D. Selisih yang Belum Diperhitungkan	**-179**	**729**	**-972**	**0**	**-778**
E. Keseimbangan Umum	**444**	**14.509**	**12.715**	**10.735**	**-2.541**
F. Pembiayaan	**-444**	**-14.509**	**-12.715**	**-10.735**	**2.541**
Perubahan cadangan devisa*/	661	-6.902	-12.715	-10.735	2.541
Cadangan devisa	34.724	42.586	56.920	66.890	52.303
Transaksi berjalan/PDB (%)	0,1	2,9	2,4	1,4	-0,1

*/ Negatif berarti surplus, positif berarti defisit.
Sumber : Bank Indonesia (diolah)

Surplus transaksi berjalan dalam tahun 2007 mencapai US$10.365 juta (2,4 persen PDB), lebih rendah jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya sebesar US$10.836 juta (2,9 persen PDB). Penurunan ini terjadi akibat peningkatan defisit neraca jasa-jasa yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan peningkatan surplus neraca perdagangan barang (*trade balance*). Surplus neraca perdagangan dalam tahun 2007 mencapai US$32.718 juta, atau meningkat sekitar 10,3 persen jika dibandingkan dengan tahun 2006, sedangkan defisit neraca jasa-jasa meningkat sekitar 18,8 persen.

Peningkatan surplus neraca perdagangan terutama didorong oleh peningkatan nilai ekspor yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan nilai impor. Nilai ekspor mencapai US$118.014 juta, atau meningkat sekitar 14,0 persen jika dibandingkan dengan nilai ekspor tahun 2006 yang mencapai US$103.528 juta. Sementara itu, nilai impor mencapai US$85.296 juta atau meningkat sekitar 15,5 persen jika dibandingkan dengan tahun 2006. Peningkatan nilai ekspor ditopang oleh ekspor migas dan nonmigas yang tumbuh masing-masing sekitar 8,4 persen dan 20,7 persen jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Dalam tahun 2007 nilai ekspor migas dan nonmigas masing-masing sebesar US$24.872 juta dan US$93.142 juta. Lonjakan harga minyak dan gas di pasar internasional merupakan pendorong utama terjadinya peningkatan nilai ekspor migas. Peningkatan ekspor nonmigas dipicu oleh lonjakan harga beberapa komoditi ekspor nonmigas unggulan, seperti nikel, batubara, timah, CPO, dan karet. Di sisi lain, pertumbuhan nilai impor yang cukup tinggi menunjukkan masih kuatnya kegiatan ekonomi di dalam negeri.

Peningkatan defisit neraca jasa-jasa sekitar 18,8 persen jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya terjadi sebagai konsekuensi dari pengeluaran devisa yang meningkat lebih besar jika dibandingkan dengan tambahan penerimaan devisa. Peningkatan pengeluaran devisa terjadi pada jasa transportasi khususnya angkutan barang (*freight*) terkait dengan peningkatan impor, transfer ke luar negeri atas keuntungan investasi asing, dan jasa-jasa lainnya. Sementara itu, peningkatan penerimaan devisa terutama bersumber dari wisatawan mancanegara (*tourism*) dan transfer devisa dari tenaga kerja Indonesia di luar negeri (*workers' remittances*).

Surplus neraca modal dan finansial meningkat sebesar US$378 juta, yaitu dari US$2.944 juta dalam tahun 2006 menjadi US$3.322 juta dalam tahun 2007, terutama disebabkan oleh masih tingginya arus modal masuk (*capital inflows*) pada sektor publik jika dibandingkan dengan arus keluar modal sektor swasta (*capital outflows*). Arus modal masuk sektor publik neto yang mencapai US$3.453 juta, lebih tinggi jika dibandingkan dengan tahun 2006 sebesar US$2.369 juta, bersumber dari pinjaman dan hibah.

Sementara itu, defisit arus modal sektor swasta terutama disebabkan oleh peningkatan arus keluar investasi lainnya. Walaupun pada tahun tersebut penanaman modal langsung dan investasi portofolio masih menunjukkan surplus, tetapi tambahan devisa yang berasal dari keduanya tidak mampu mengkompensasi arus keluar investasi lainnya. Relatif masih tingginya arus masuk investasi langsung dan investasi portofolio tersebut terutama didorong oleh persepsi para investor terhadap stabilitas ekonomi makro yang positif dan masih menariknya imbal hasil penempatan dana di Indonesia. Berdasarkan perkembangan tersebut, posisi cadangan devisa dalam tahun 2007 tetap berada dalam posisi yang aman, yaitu US$56.920 juta, lebih tinggi dari posisi devisa tahun 2006 dan 2005. Cadangan devisa dalam tahun 2007 cukup memadai untuk memenuhi kebutuhan 5,7 bulan impor dan pembayaran utang luar negeri pemerintah.

2.2.2 Proyeksi 2008

2.2.2.1 Perekonomian Dunia dan Regional

Sejak akhir tahun 2007, perkembangan perekonomian global menghadapi tekanan yang cukup berat berupa peningkatan harga minyak dan harga sejumlah komoditi di pasar dunia yang cukup signifikan. Tingginya harga minyak mentah dunia mendorong upaya pengembangan sumber energi alternatif, khususnya bio energi. Kondisi tersebut meyebabkan permintaan bahan baku energi alternatif, seperti CPO, batubara, jagung, gandum, dan kedelai meningkat. Sementara itu, di sisi pasokan mengalami gangguan terkait dengan kegagalan panen. Di sisi lain, aksi spekulatif para pemilik modal yang mengalihkan dananya dari pasar saham ke pasar komoditi turut mendorong kenaikan harga minyak dan komoditi dunia. Hal-hal tersebut tidak hanya menciptakan tingginya laju inflasi di berbagai negara, tetapi juga kesulitan bagi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan bahan pangan.

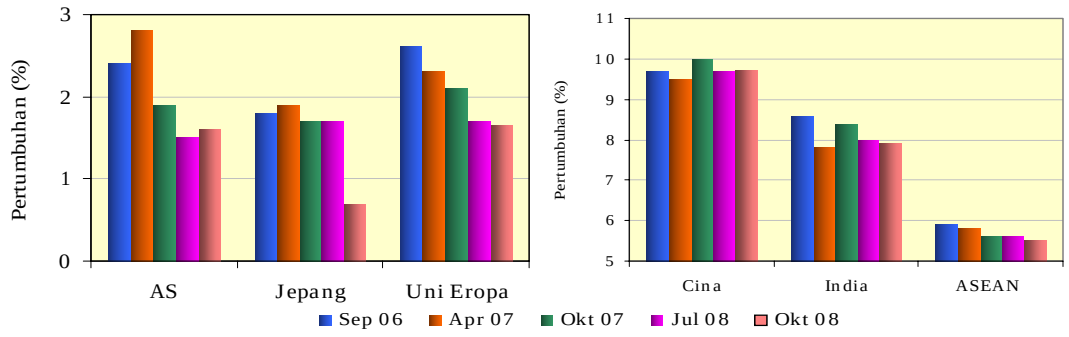
Memburuknya kondisi perekonomian global tersebut akan berdampak pada melemahnya pertumbuhan ekonomi global pada tahun 2008. Kondisi tersebut antara lain terlihat dari angka proyeksi pertumbuhan PDB dunia dan beberapa negara tahun 2008 yang beberapa kali direvisi ke tingkat yang lebih rendah oleh IMF.

Berbagai perkembangan dan tekanan yang terjadi pada perekonomian global, telah mendorong IMF untuk melakukan revisi terhadap proyeksi pertumbuhan ekonomi negara-negara di dunia. Pertumbuhan ekonomi AS yang pada April 2007 diperkirakan mencapai 2,8 persen, direvisi menjadi 1,9 persen pada bulan Oktober 2007, 1,5 persen pada Juli 2008, dan 1,6 persen pada Oktober 2008. Laju pertumbuhan ekonomi kawasan Eropa tahun 2008, pada April 2007 diperkirakan mencapai 2,3 persen, direvisi menjadi 2,1 persen pada Oktober 2007 dan pada Juli 2008 kembali direvisi menjadi 1,7. Pada revisi Oktober 2008 laju pertumbuhan tetap 1,7 persen. Hal yang sama juga terjadi pada proyeksi laju pertumbuhan ekonomi Jepang. Pada April 2007, laju pertumbuhan ekonomi Jepang tahun 2008 diperkirakan mencapai 1,9 persen. Angka tersebut telah direvisi menjadi 1,7 persen pada bulan Oktober 2007 dan diproyeksikan tetap pada tingkat 1,7 persen pada Juli 2008, serta direvisi kembali menjadi 0,7 persen pada Oktober 2008. Revisi serupa terjadi pada negara-negara lainnya. Untuk China dan India, walaupun beberapa kali mengalami revisi, laju pertumbuhan di kedua negara tersebut diperkirakan masih cukup tinggi sehingga diharapkan dapat mengurangi dampak pelemahan ekonomi global bagi negara-negara di kawasan Asia Timur (lihat **Grafik II.12**).

Pertumbuhan ekonomi dunia pada tahun 2008 diperkirakan mencapai 3,9 persen jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan tahun 2007 sebesar 5,0 persen. Dalam periode tersebut volume perdagangan dunia diperkirakan juga mengalami penurunan cukup signifikan yaitu dari 7,2 persen menjadi hanya 4,9 persen.

Perlambatan laju pertumbuhan ekonomi tersebut terutama diperkirakan terjadi di negara-negara maju, khususnya Amerika Serikat dan di kawasan Eropa. Pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat diperkirakan akan mencapai 1,6 persen, lebih rendah jika dibandingkan dengan tahun 2007 yang mencapai 2,0 persen. Hal yang sama juga dialami oleh negara-negara di kawasan Eropa. Penurunan laju pertumbuhan juga terjadi di beberapa negara maju seperti Inggris, Jerman, dan Perancis. Pertumbuhan ekonomi kawasan Eropa

Grafik II.12
Perkembangan Proyeksi Pertumbuhan PDB 2008 di berbagai Negara



Sumber: IMF, Data base WEO, April 2008

tahun 2008 diperkirakan akan mencapai 1,7 persen, turun 1,4 persen jika dibandingkan dengan tahun 2007.

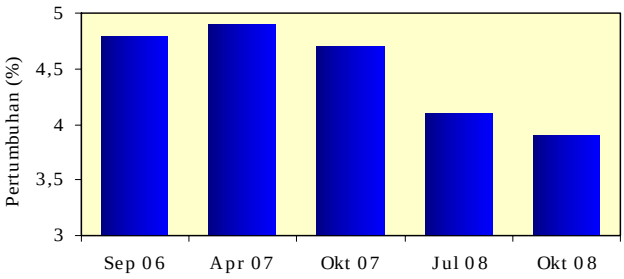
Perlambatan laju pertumbuhan juga dialami oleh beberapa negara maju lainnya seperti Jepang, Korea Selatan, dan Singapura. Perekonomian Korea Selatan diperkirakan melambat dari 5,0 persen menjadi 4,1 persen dalam tahun 2008. Singapura diperkirakan juga akan mengalami perlambatan pertumbuhan ekonomi, yaitu dari 7,7 persen di tahun 2007 menjadi 3,6 persen pada tahun 2008.

Perlambatan pertumbuhan di negara-negara maju tersebut tentu berdampak pada perekonomian negara-negara berkembang yang menjadi partner dagangnya. Perlambatan ekonomi di negara maju akan menyebabkan penurunan ekspor negara-negara berkembang sebagaimana tercermin pada perlambatan pertumbuhan volume perdagangan dunia.

China dan India, yang beberapa tahun terakhir merupakan negara Asia dengan pertumbuhan tertinggi, juga tidak lepas dari fenomena perlambatan ekonomi. Pertumbuhan China dan India diperkirakan akan mencapai 9,7 persen dan 7,9 persen pada tahun 2008, menurun jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang masing-masing mencapai 11,9 persen dan 9,3 persen. Namun, laju pertumbuhan kedua negara tersebut masih cukup tinggi sehingga mampu memberikan insentif bagi pertumbuhan negara-negara mitra dagangnya di kawasan Asia. Di kawasan Asia Tenggara, pada umumnya fenomena yang sama akan terjadi, yaitu penurunan tingkat pertumbuhan ekonomi untuk lima negara anggota ASEAN yaitu Indonesia, Malaysia, Filipina, Thailand, dan Vietnam.

Revisi laju pertumbuhan negara-negara tersebut di atas berdampak pada perkiraan laju pertumbuhan ekonomi dunia tahun 2008. Pada April 2007, laju pertumbuhan PDB dunia diperkirakan mencapai 4,9 persen, kemudian menjadi 4,4 persen pada bulan Oktober 2007 dan menjadi 4,1 persen pada Juli 2008 serta direvisi kembali menjadi 3,9 persen pada Oktober 2008 (lihat **Grafik II.13**).

Grafik II.13
Perkiraan PDB Dunia 2008



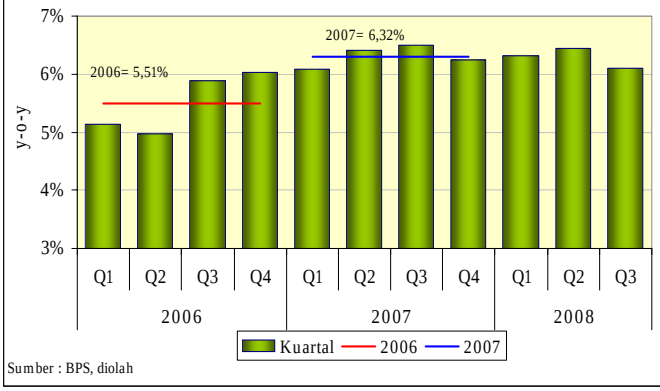
Sumber: IMF, Database WEO

Pada masa globalisasi ini perekonomian antar negara saling terkait, maka kondisi dan perkembangan yang terjadi pada perekonomian global dan regional akan memberikan dampak pada potensi pertumbuhan perekonomian nasional di tahun 2008.

2.2.2.2 Perekonomian Nasional 2008

Memasuki tahun 2008, berbagai perubahan dalam perekonomian dunia mulai berdampak pada perekonomian domestik. Dalam asumsi APBN 2008, pertumbuhan ekonomi domestik semula diperkirakan mencapai 6,8 persen, menguat jika dibandingkan dengan pertumbuhan tahun 2007. Namun, seiring dengan perkembangan yang terjadi pada perekonomian global dan melambungnya harga minyak dunia, perkiraan pertumbuhan ekonomi tahun 2008 mengalami koreksi menjadi 6,4 persen dalam APBN-P. Dengan melihat kondisi terkini yang lebih realistis sebagai akibat terjadinya krisis keuangan global dan berbagai faktor domestik yang terjadi, proyeksi pertumbuhan ekonomi diperkirakan mencapai sekitar 6,2 persen.

Grafik II.14
Pertumbuhan Ekonomi Triwulanan

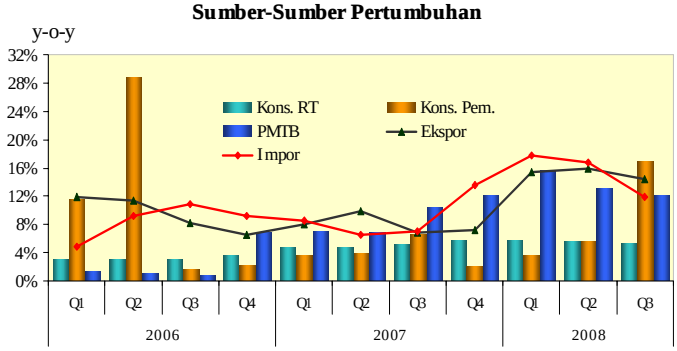


Sumber : BPS, diolah

Sampai dengan triwulan III tahun 2008, realisasi pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) mencapai 6,3 persen *(ytd)*, relatif sama dengan pertumbuhan yang terjadi pada periode yang sama tahun sebelumnya (lihat **Grafik II.14**). Walaupun dibayangi oleh harga minyak mentah dunia yang sempat meningkat tajam, krisis ekonomi yang terjadi di Amerika Serikat, serta tingginya inflasi di dalam negeri, perekonomian Indonesia masih mampu tumbuh cukup tinggi untuk mendukung pembangunan dan stabilitas ekonomi. Hal ini diharapkan dapat memberikan sinyal positif kepada pelaku pasar serta memberikan dorongan bagi upaya pencapaian sasaran pertumbuhan ekonomi dalam tahun 2009.

Sumber-sumber pertumbuhan ekonomi hingga triwulan III 2008 (lihat **Grafik II.15**) meliputi konsumsi rumah tangga (5,5 persen), konsumsi pemerintah (9,0 persen), pembentukan modal tetap bruto (13,5 persen), dan ekspor (15,2 persen).

Grafik II.15
Sumber-Sumber Pertumbuhan



* proyeksi
Sumber: BPS, Depkeu, diolah

Meski tingginya laju inflasi masih membayangi, laju pertumbuhan konsumsi rumah tangga masih meningkat cukup tinggi sebagaimana ditunjukkan oleh

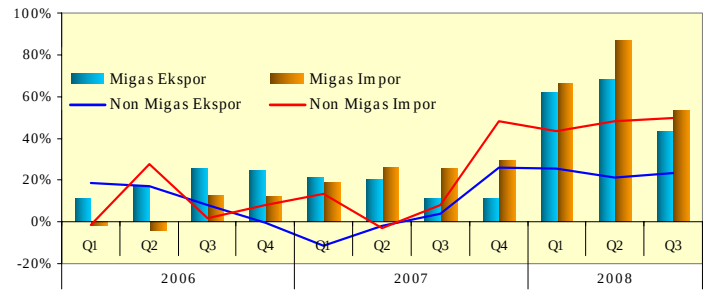
indikator-indikator konsumsi. PPN dalam negeri dan PPN impor sampai dengan triwulan III masing-masing tumbuh sebesar 17,2 persen dan 53,8 persen. Sementara itu, pertumbuhan penjualan motor dan mobil masing-masing mencapai 45,8 persen dan 41,3 persen, lebih tinggi jika dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2007. Indikator konsumsi dari sisi moneter, seperti pertumbuhan kredit konsumsi (34,5 persen) dan jumlah uang beredar (16,9 persen), juga menunjukkan tren peningkatan. Di sisi konsumsi pemerintah, terjadi peningkatan yang cukup signifikan yaitu dari 4,7 persen *(ytd)* pada 2007 menjadi 9,0 persen *(ytd)* pada 2008. Hal ini merupakan usaha Pemerintah dalam menstimulus perekonomian dalam negeri agar tetap stabil di tengah krisis global yang sedang terjadi.

Kinerja investasi pun masih menunjukkan kecenderungan peningkatan yang cukup kuat sebagaimana ditunjukkan beberapa indikator, antara lain peningkatan laju impor barang modal, penjualan semen dalam negeri, realisasi PMA, serta kredit investasi dan kredit modal kerja.

Ekspor yang menunjukkan peningkatan signifikan dalam tiga triwulan ini masih menjadi pendorong terbesar bagi pertumbuhan ekonomi (lihat **Grafik II.16**). Peningkatan ekspor barang dan jasa riil sebesar 15,1 persen dan ekspor jasa 16,4 persen, seiring dengan peningkatan daya saing dan kapasitas produksi industri dalam negeri. Peningkatan ekspor barang didorong oleh peningkatan nilai ekspor migas dan nonmigas, akibat naiknya harga beberapa komoditi di pasar internasional. Peningkatan nilai ekspor migas terutama didorong oleh kenaikan harga minyak dunia, sedangkan peningkatan ekspor nonmigas terutama bersumber dari peningkatan harga dan volume ekspor sejumlah komoditi, antara lain timah, lemak dan minyak hewan/nabati, besi dan baja, dan beberapa komoditi lainnya. Dari sisi ekspor jasa, peningkatan wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Indonesia antara lain terkait dengan telah dicabutnya *travel warning* oleh beberapa negara turut menambah sumber devisa nasional.

Impor menunjukkan peningkatan seiring dengan kegiatan ekonomi di dalam negeri. Kenaikan impor yang signifikan terutama terjadi pada komoditi pupuk, besi dan baja. Peningkatan impor tersebut tercermin pada tingginya laju pertumbuhan impor barang modal dan bahan baku.

Grafik II.16
Ekspor Impor Migas dan Nonmigas



*) Proyeksi
Sumber: BPS ,Depkeu, diolah

Pada sisi penawaran, pertumbuhan ekonomi hingga triwulan III 2008 mengalami peningkatan di semua sektor, kecuali di sektor pertambangan dan penggalian. Pertumbuhan PDB terutama didominasi oleh pertumbuhan sektor *nontradable*, diantaranya sektor pengangkutan dan komunikasi; sektor listrik, gas, dan air bersih; sektor konstruksi; dan sektor keuangan, real estate, dan jasa perusahaan. Penurunan kapasitas produksi sumur-sumur minyak dan pertumbuhan negatif yang terjadi pada subsektor pertambangan bukan migas menyebabkan sektor pertambangan dan penggalian mengalami kontraksi sebesar 0,3 persen.

Sektor pertanian tumbuh sebesar 4,3 persen, meningkat signifikan jika dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2007 sebesar 3,6 persen. Sektor industri pengolahan tumbuh sebesar 4,2 persen, melambat jika dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu sebesar 5,0 persen. Sementara itu, dengan adanya peningkatan pada jumlah pelanggan dan pengguna telepon seluler serta tarif telepon yang semakin murah sebagai akibat dari persaingan antar operator telepon seluler mendorong peningkatan laju pertumbuhan sektor pengangkutan dan komunikasi hingga kembali mencatat pertumbuhan tertinggi yaitu sebesar 19,0 persen.

Memasuki triwulan IV 2008, laju pertumbuhan ekonomi diperkirakan sedikit melambat. Kondisi ekonomi global, turunnya harga minyak mentah dan beberapa komoditas ekspor, turut mempengaruhi kondisi perekonomian domestik. Laju pertumbuhan PDB diperkirakan hanya mencapai 5,9 persen.

Dengan memperhatikan realisasi pertumbuhan ekonomi selama tiga triwulan pertama serta perkiraan pertumbuhan triwulan IV, laju pertumbuhan tahun 2008 diprediksi mencapai 6,2 persen. Perkiraan realisasi pertumbuhan ekonomi tersebut sedikit melambat jika dibandingkan dengan tahun 2007 yang tumbuh sebesar 6,3 persen. Pertumbuhan konsumsi masyarakat tahun 2008 diperkirakan sedikit meningkat menjadi 5,2 persen jika dibandingkan dengan tahun 2007 sebesar 5,0 persen. Konsumsi pemerintah diperkirakan tumbuh 6,9 persen pada tahun 2008, meningkat cukup signifikan dari 3,9 persen pada tahun 2007. Investasi diperkirakan mengalami pertumbuhan dari 9,2 persen pada tahun 2007 menjadi 11,5 persen pada tahun 2008. Sementara ekspor diperkirakan tumbuh dari 8,0 persen pada tahun 2007 menjadi 13,3 persen pada tahun 2008. Namun, impor sebagai faktor pengurang diperkirakan mengalami pertumbuhan pesat dari 8,9 persen menjadi 14,3 persen pada tahun 2008. Hal tersebut disebabkan oleh masuknya secara signifikan bahan baku dan barang modal untuk memenuhi kebutuhan investasi.

Di sisi sektoral, selama tahun 2008, sektor pertanian diperkirakan akan tumbuh sebesar 4,4 persen, meningkat cukup tinggi jika dibandingkan dengan pertumbuhan di tahun 2007 yang hanya tumbuh sebesar 3,5 persen. Peningkatan tersebut disebabkan oleh revitalisasi sektor pertanian yang secara perlahan mulai diterapkan serta naiknya harga beberapa komoditi hasil perkebunan yang merupakan komoditas ekspor sampai akhir semester I. Sementara itu, sektor industri pengolahan diperkirakan akan mengalami sedikit perlambatan dari 4,7 persen pada tahun 2007, menjadi 4,2 persen pada tahun 2008. Hal ini disebabkan oleh menurunnya permintaan barang-barang ekspor sebagai dampak meluasnya krisis keuangan global.

Beberapa sektor lain yang diperkirakan akan mengalami perlambatan pertumbuhan jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya adalah sektor listrik, gas, dan air bersih; sektor konstruksi; sektor perdagangan, hotel, dan restoran, serta sektor jasa. Sedangkan sektor pertambangan diperkirakan tumbuh negatif sebesar 0,6 persen. Meskipun pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2008 mengalami sedikit perlambatan, tetapi masih mampu tumbuh di atas 6 persen.

Tren dalam pasar tenaga kerja yang terjadi dalam periode 2005-2007 terus berlanjut seiring dengan proses akselerasi pertumbuhan ekonomi. Jumlah angkatan kerja pada Februari 2008 meningkat 1,54 juta orang jika dibandingkan dengan jumlah angkatan kerja Agustus 2007, sehingga menjadi 111,5 juta orang. Sementara itu, jumlah penduduk yang bekerja pada Februari 2008 bertambah 2,12 juta orang jika dibandingkan dengan keadaan pada Agustus 2007. Peningkatan jumlah lapangan kerja yang melebihi peningkatan jumlah angkatan kerja

mengakibatkan terjadinya penurunan jumlah penganggur sebesar 584 ribu orang dari 10,01 juta orang pada Agustus 2007 menjadi 9,43 juta orang pada Februari 2008. Berkurangnya jumlah penganggur ini menjadikan tingkat pengangguran terbuka menurun cukup signifikan dari 9,11 persen pada Agustus 2007 menjadi 8,46 persen pada Februari 2008. Peningkatan jumlah pekerja terjadi hampir di seluruh sektor. Peningkatan jumlah pekerja tertinggi terutama terjadi pada sektor jasa kemasyarakatan sebesar 1,82 juta orang dan sektor perdagangan sebesar 1,25 juta orang.

Pertumbuhan ekonomi yang berkualitas disertai stabilitas ekonomi yang terjaga pada sisa waktu tahun 2008 diharapkan dapat meningkatkan kesempatan kerja dan menurunkan tingkat pengangguran dalam tahun-tahun mendatang.

Pemerintah akan melakukan berbagai upaya dalam rangka menurunkan tingkat pengangguran melalui program pemberdayaan masyarakat serta peningkatan kualitas pendidikan masyarakat agar menjadi sumber daya manusia yang mandiri.

Perkembangan positif pada sisi ketenagakerjaan di awal 2008 diiringi pula dengan perbaikan angka kemiskinan. Berdasarkan data Susenas Maret 2008, jumlah penduduk miskin Indonesia mengalami penurunan sebesar 2,2 juta orang, dari 37,2 juta orang (16,58 persen) pada Maret 2007 menjadi 34,96 juta orang (15,42 persen) pada Maret 2008. Penurunan jumlah dan persentase penduduk miskin selama periode Maret 2007 – Maret 2008 disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut. Pertama, akselerasi pertumbuhan ekonomi yang telah menyebabkan kenaikan pengeluaran riil kelompok berpendapatan 40 persen terbawah. Peningkatan ini konsisten pula dengan peningkatan upah riil buruh tani sebesar 1,8 persen dalam periode Maret 2007 - Maret 2008. Percepatan laju pertumbuhan ekonomi tambahan kesempatan kerja dalam periode yang sama sebesar 2,15 juta yang pada gilirannya menurunkan tingkat pengggangguran. Kedua, terciptanya stabilitas harga laju inflasi *y-o-y* (Maret 2008 terhadap Maret 2007) sebesar 8,17 persen. Ketiga, harga rata-rata beras nasional yang merupakan komoditi terpenting bagi penduduk miskin mengalami penurunan sebesar 3,01 persen.

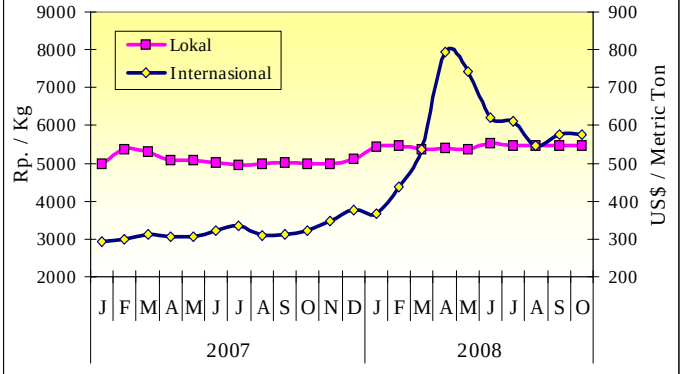
Mengacu pada RKP 2008, sasaran angka kemiskinan berada pada kisaran 14,8 – 16,0 persen dalam tahun 2008, capaian tingkat kemiskinan sebesar 15,4 persen telah tercapai. Tetapi Pemerintah berupaya agar jumlah angka kemiskinan dapat diperkecil lagi. Oleh karena itu Pemerintah akan terus melanjutkan program-program yang telah dilaksanakan tahun sebelumnya seperti Askeskin, BOS, raskin, PNPM, dan BLT. Beberapa program kemiskinan yang utama seperti PNPM ditingkatkan bukan hanya jumlah kecamatan dari 2.992 menjadi 4.200 kecamatan tetapi juga kuota anggaran per kecamatan dari Rp 750 juta - Rp 1,5 miliar menjadi Rp 1,5 miliar - Rp 2.5 miliar. Langkah lain dilakukan pemerintah untuk meningkatkan efektifitas program penanggulangan kemiskinan adalah dengan melakukan integrasi program kemiskinan yang tersebar di berbagai kementerian dan lembaga ke dalam PNPM. Dengan demikian di samping program inti (PNPM Inti), PNPM juga didukung oleh sejumlah program yang disebut sebagai PNPM Penguatan. Selain program-program di atas, mulai tahun 2008 Pemerintah akan melaksanakan upaya-upaya lain seperti Program Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil melalui Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan lainnya.

Perkembangan laju inflasi dalam negeri di awal tahun 2008 telah menjadi salah satu fokus perhatian penting Pemerintah mengingat pengaruhnya terhadap stabilitas perekonomian. Gejolak harga komoditi di pasar global telah membawa dampak tekanan harga domestik yang cukup signifikan. Tingginya harga minyak dunia mendorong berbagai negara untuk

menciptakan sumber energi alternatif, antara lain *biodiesel* dan *biofuel*. Kondisi-kondisi tersebut, ditambah dengan berbagai gangguan yang terjadi pada sisi pasokan (*supply side*), pada gilirannya menyebabkan lonjakan harga komoditi internasional, dan kemudian berimbas pada harga-harga bahan pangan di dalam negeri.

Harga beras dunia meningkat tajam dalam tahun 2008. Walaupun sudah mulai menunjukkan penurunan, harga beras Thailand yang menjadi acuan harga beras dunia mencapai US$741,65 per metrik ton atau mengalami peningkatan sebesar 97 persen jika dibandingkan dengan harga pada akhir tahun 2007. Kenaikan harga beras ini merupakan yang tertinggi selama 20 tahun terakhir. Kenaikan harga beras internasional terjadi pada saat produksi beras dunia mencapai puncaknya. Penyebab kenaikan ini lebih disebabkan karena tindakan beberapa negara pengekspor beras seperti India dan Vietnam yang memberlakukan restriksi ekspor dan sikap panik dari Filipina yang mendorong harga beras bergerak liar. Langkah koordinasi yang dipelopori oleh Indonesia dengan mendekati beberapa negara yang memiliki stok beras besar seperti Jepang dan Cina serta kebersediaan negara pengekspor beras seperti Vietnam dan Thailand untuk menyediakan pasokan beras telah meredakan gelojak harga beras tersebut. Di pasar domestik, harga beras dalam negeri kualitas sedang pada akhir Juni 2008 telah mencapai Rp5.544 per kilogram, atau hanya naik 8,2 persen jika dibandingkan dengan harga pada dengan akhir tahun 2007. Relatif stabilnya harga beras tersebut merupakan keberhasilan kebijakan Pemerintah dalam Program Kebijakan Stabilisasi Harga (PKSH) melalui optimalisasi produksi beras, operasi pasar, dan raskin. Pemerintah terus berupaya untuk menjaga kecukupan pasokan beras melalui peningkatan produksi beras di dalam negeri. Program optimalisasi produksi beras terutama dilakukan melalui pemberian subsidi pupuk dan benih, pembangunan irigasi serta penanganan pasca panen. Dengan berbagai kebijakan tersebut, diharapkan dampak kenaikan harga beras di pasar global terhadap harga beras domestik dapat ditekan (lihat **Grafik II.17**).

Grafik II.17
Harga Beras

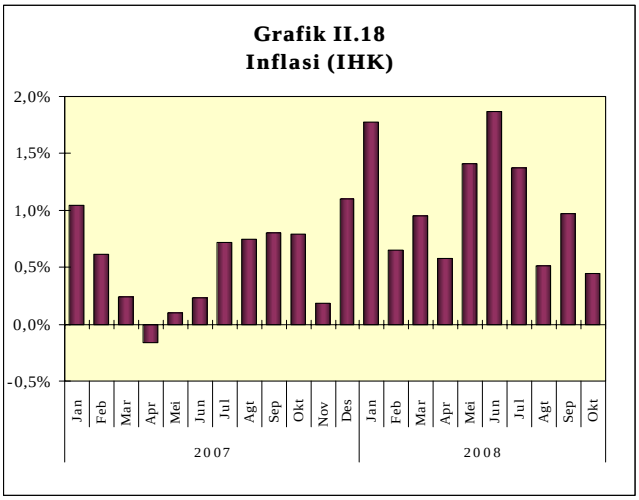


Sumber: Depdag dan Bloomberg

Meningkatnya harga minyak dunia hingga mencapai lebih dari US$ 130 per barel pada awal tahun 2008, telah menyebabkan subsidi untuk energi meningkat pesat sehingga menganggu kelangsungan APBN. Kondisi tersebut memaksa Pemerintah menaikan harga BBM bersubsidi rata-rata sekitar 24 persen pada bulan Mei 2008. Terkait dengan kenaikan harga BBM tersebut, harga-harga barang dan jasa mengalami peningkatan cukup tajam. Hal tersebut tercermin pada meningkatnya inflasi pada bulan Mei dan Juni yang masing-masing mencapai 1,41 persen *(m-t-m)*, dan 1,87 persen *(m-t-m)*, atau 10,38 persen (y-o-y) dan 11,37 persen (y-o-y). Dampak lanjutan dari kenaikan harga BBM ini masih terasa sampai dengan bulan Juli yang ditunjukan oleh masih tingginya inflasi pada bulan tersebut.

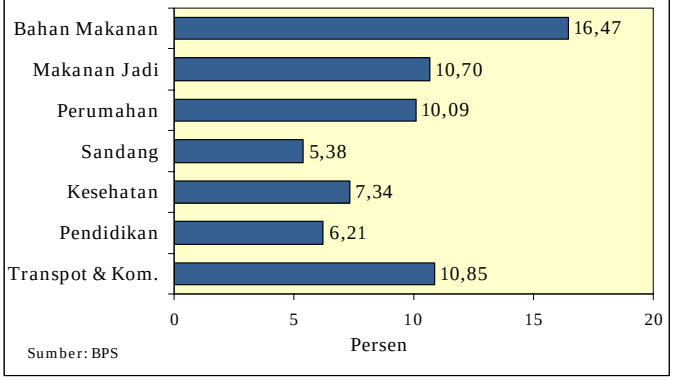
Pada bulan Juli metode penghitungan IHK menggunakan tahun dasar 2007 (2007 = 100),

Grafik II.18
Inflasi (IHK)



dimana bobot komoditas makanan turun dari 43,38 persen menjadi 36,12 persen. Dengan menggunakan metode ini, inflasi bulan Juli, Agustus, September , dan Oktober 2008 masing-masing mencapai 1,37 persen *(m-t-m)*, 0,51 persen *(m-t-m)*, 0,97 persen *(m-t-m)*, dan 0,45 persen *(m-t-m)*. Dengan perkembangan tersebut, inflasi selama Januari-Oktober 2008 mencapai 10,96 persen, lebih tinggi jika dibandingkan dengan inflasi pada periode yang sama tahun 2007 yang besarnya 5,24 persen (lihat **Grafik II.18)**. Tingginya inflasi selama periode Januari-Oktober 2008 terutama dipicu oleh kenaikan harga pada kelompok bahan makanan sebesar 16,47 persen, kelompok transportasi dan telekomunikasi sebesar 10,85 persen, kelompok makanan jadi sebesar 10,70 persen, dan kelompok perumahan, air, listrik, gas dan bahan bakar sebesar 10,09 persen (lihat **Grafik II.19**).

Grafik II.19
Inflasi Kumulatif Januari - Oktober 2008
Berdasarkan Kelompok Pengeluaran



Sumber: BPS

Sampai dengan akhir tahun 2008, inflasi diperkirakan mencapai sekitar 12 persen (*y-o-y*) lebih tinggi jika dibandingkan dengan dengan inflasi tahun 2007 sebesar 6,59 persen. Perkiraan tingginya angka inflasi tersebut antara lain disebabkan oleh kenaikan harga BBM bersubsidi dan inflasi musiman seperti kenaikan uang sekolah terkait dengan dimulainya tahun ajaran baru pada awal semester II, gaji ketigabelas bagi PNS/TNI/Polri dan pensiunan, serta meningkatnya kebutuhan pokok masyarakat terkait dengan adanya hari raya keagamaan (lebaran dan natal).

Untuk mengendalikan inflasi, pemerintah telah mengupayakan kebijakan stabilisasi harga pangan secara terpadu. Kebijakan tersebut antara lain dilakukan melalui peningkatan subsidi bahan pangan dan operasi pasar, serta penurunan tarif impor beberapa komoditi bahan pangan. Selain itu, dalam rangka meningkatkan daya beli masyarakat, pemerintah juga menyalurkan dana BLT kepada 19,1 juta rumah tangga miskin atau rumah tangga sasaran (RTS) di seluruh Indonesia. Sementara itu, program raskin diberikan kepada keluarga miskin sebesar 15 kilogram kepada 19,1 juta juta RTS selama 12 bulan dengan harga pembelian Rp1.600 per kilogram.

Faktor penting lain yang dapat mempengaruhi stabilitas perekonomian adalah nilai tukar. Sampai dengan bulan Juni 2008, rata-rata nilai tukar rupiah berfluktuasi dengan volatilitas rendah yaitu sekitar 0,93 persen. Rupiah yang selama tiga minggu pertama Januari 2008

diperdagangkan di atas Rp9.400 per dolar AS, kembali menguat hingga mencapai Rp9.051 per dolar AS pada akhir bulan Februari 2008. Selama paruh pertama tahun 2008, rata-rata nilai tukar rupiah mencapai Rp9.261 per dolar AS atau melemah 2,5 persen jika dibandingkan dengan rata-rata rupiah pada periode yang sama tahun 2007. Pelemahan rupiah ini terus berlanjut hingga mencapai rata-rata Rp10.046 per dolar AS pada bulan Oktober 2008. Dengan demikian, rata-rata selama Januari-Oktober mencapai Rp 9.327 per dolar AS. Secara umum rata-rata nilai tukar rupiah diperkirakan melebihi Rp9.4oo per dolar AS selama tahun 2008. Melemahnya rupiah ini akibat dari krisis keuangan global. Depresiasi rupiah ini antara lain disebabkan oleh kekhawatiran terhadap perkembangan ekonomi global, ketidakpastian harga minyak dunia dan sentimen negatif terhadap ekspektasi inflasi domestik.

Upaya-upaya untuk mencapai sasaran nilai tukar dan laju inflasi tidak terlepas dari kebutuhan akan koordinasi kebijakan Pemerintah dan Bank Indonesia sebagai otoritas moneter. Dalam kaitan ini, Bank Indonesia terus berupaya untuk mengoptimalkan seluruh instrumen kebijakan moneter. Sejak awal 2008, pelaksanaan kebijakan moneter diarahkan untuk mengupayakan pergerakan suku bunga pasar uang antar bank (PUAB) pada tingkat yang sesuai dengan BI *rate*. Sejak April 2008, kebijakan moneter yang telah diambil berhasil mengarahkan pergerakan tingkat suku bunga PUAB *overnight* mendekati BI *rate* yaitu sebesar 8,0 persen. Seiring dengan mulai meningkatnya laju inflasi, pada bulan Mei 2008 Bank Indonesia mulai menerapkan kebijakan moneter yang lebih ketat dengan menaikkan BI *rate* sebesar 25 basis poin (bps) menjadi 8,25 persen. Pada Juni 2008, BI *rate* kembali dinaikkan 25 bps menjadi 8,50 persen sebagai respons terhadap peningkatan ekpektasi inflasi yang mencapai 12,5 persen (*y-o-y*). Peningkatan BI *rate* terus berlanjut hingga bulan Oktober 2008 yang dinaikkan menjadi 9,50 persen. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan perkembangan dan prospek ekonomi global, regional dan domestik. Kenaikan BI *rate* sejalan dengan upaya untuk mengendalikan tekanan inflasi yang bersumber dari berbagai faktor eksternal terkait dengan tingginya harga komoditi, meskipun saat ini penurunan telah terjadi di pasar internasional, tetapi rupiah mengalami pelemahan akibat krisis keuangan global.

Kenaikan suku bunga BI *rate* akan diikuti dengan kenaikan suku bunga SBI 3 bulan dan suku bunga pinjaman perbankan, seperti suku bunga kredit investasi, kredit modal kerja, dan kredit konsumsi. Suku bunga SBI 3 bulan yang pada awal tahun 2008 masih sebesar 7,83 persen terus meningkat hingga menjadi 11,03 persen pada Oktober 2008. Peningkatan tersebut sejalan dengan masih tingginya BI *rate* untuk meredam melemahnya nilai Rupiah dan inflasi. Sampai dengan akhir tahun 2008, rata-rata suku bunga SBI 3 bulan diperkirakan mencapai 9,1 persen lebih tinggi jika dibandingkan dengan tahun 2007 sebesar 8,04 persen.

Seiring dengan kenaikan BI *rate*, suku bunga penjaminan yang ditetapkan oleh Lembaga Penjaminan Simpanan (LPS) juga mengalami peningkatan menjadi 10,00 persen untuk simpanan dalam bentuk rupiah dan 3,50 persen untuk simpanan dalam valas USD. Peningkatan tersebut berlaku untuk periode penjaminan simpanan di bank umum untuk periode 15 Nopember 2008 sampai dengan 14 Januari 2009.

Di sisi lain, di tengah kondisi ekonomi yang belum sepenuhnya pulih, kinerja perbankan masih terus menunjukkan adanya perbaikan. Hal ini antara lain dapat dilihat dari semakin membaiknya fungsi intermediasi perbankan yang diikuti dengan kualitas penyaluran kredit yang semakin baik. Dalam periode Januari 2008 hingga September 2008, penyaluran kredit terhadap penghimpunan dana pihak ketiga (*Loan to Deposit Ratio*/LDR) secara konsisten terus mengalami peningkatan. Selama periode tersebut, LDR mengalami peningkatan yang

cukup signifikan dari 70,10 persen pada bulan Januari 2008 menjadi 80,40 persen pada September 2008. Di samping itu, rasio kredit bermasalah terhadap total kredit (*Non Performing Loans*/NPL) secara konsiten juga terus mengalami penurunan. Dalam periode Januari – September 2008 NPL berhasil ditekan dari 4,82 persen pada bulan Januari 2008 menjadi 3,90 persen pada bulan September 2008.

Selain faktor LDR dan NPL, membaiknya kinerja perbankan juga terlihat dari indikator penghimpunan Dana Pihak Ketiga (DPK). Dalam periode antara Januari hingga September 2008, DPK perbankan masih mengalami fluktuasi, tetapi dalam kisaran yang moderat dan dengan kecenderungan terus meningkat. Pada bulan Januari 2008, nilai DPK sebesar Rp1.471,20 triliun dan pada bulan September 2008 nilainya meningkat menjadi Rp1.601,50 triliun. Jika dibandingkan dengan posisi Desember 2007 yang sebesar Rp1.511,28 triliun, nilai nominal DPK pada September 2008 sudah bertambah sebesar Rp90,22 triliun.

Memasuki tahun 2008, kinerja pasar modal domestik masih cukup baik dan mampu terus tumbuh serta menciptakan beberapa rekor baru, antara lain indeks harga saham yang mencapai 2.830,3 pada tanggal 9 Januari 2008. Namun, kondisi ekonomi Amerika Serikat yang semakin memburuk telah membawa sentimen negatif pada bursa saham. Indeks bursa saham utama termasuk bursa saham Indonesia kembali berjatuhan. IHSG turun mencapai level terendah 1.111,4 pada tanggal 28 Oktober 2008. Kebijakan untuk menaikkan harga BBM dan realisasi pertumbuhan ekonomi Indonesia pada kuartal III 2008 yang masih cukup kuat, membawa sentimen positif ke bursa saham Indonesia sehingga IHSG mampu kembali meningkat. Pada akhir Oktober 2008, IHSG ditutup pada level 1.256,7 turun 52,5 persen jika dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya.

Hingga akhir Oktober 2008, terdapat 17 perusahaan yang telah melakukan penawaran umum perdana (*Initial Public Offering*/IPO) saham di Bursa Efek Indonesia. Jumlah dana yang terkumpul melalui 17 emiten tersebut mencapai Rp23,7 triliun. Tren kenaikan suku bunga mendorong para pelaku bisnis untuk *go public* sebagai alternatif pembiayaan korporasi yang lebih menarik. Namun, gejolak pasar finansial global yang memburuk pada bulan September 2008 mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap bursa saham Indonesia sehingga sejumlah perusahaan yang berencana *go public* pada tahun ini menunda rencana IPO tersebut.

Di tengah kelesuan ekonomi global, pada awalnya pasar obligasi swasta di Indonesia diminati investor, tetapi seiring dengan kondisi global daya tarik obligasi swasta turut terganggu. Perbandingan imbal hasil obligasi swasta di Indonesia dengan obligasi global yang melebar mengindikasikan gangguan tersebut. Pelonggaran aturan Aktiva Tertimbang Menurut Risiko (ATMR) untuk obligasi korporasi, diharapkan dapat membawa angin segar di tengah kondisi global yang tidak menguntungkan.

Di sisi lain, gejolak keuangan dunia sejak tahun 2007 telah memberikan beban yang berat pada Surat Utang Negara (SUN). Hal ini tercermin dari semakin meningkatnya ekspektasi imbal hasil *(yield)*, misalnya SUN 10 tahun di pasar sekunder mencapai 17,3 persen pada akhir Oktober 2008 jauh meningkat dari posisi awal tahun sebesar 10,1 persen. Instrumen surat utang dengan jangka waktu 10 tahun ini memang lebih mendapatkan tekanan jika dibandingkan dengan instrumen surat utang dengan jangka waktu yang lebih panjang, misalnya SUN 30 tahun. Dengan semakin meningkatnya *yield*, Pemerintah perlu membayar bunga yang lebih mahal untuk penerbitan surat utang baru. Suku bunga yang meningkat akan menambah beban pembayaran bunga utang pada APBN.

Apabila mencermati perkembangan permintaan dan penawaran minyak dunia selama Desember 2007 hingga Oktober 2008, dapat dilihat bahwa produksi minyak dunia sudah melebihi permintaannya, sehingga sejak bulan Juli 2008 harga minyak internasional mulai beranjak turun (lihat **Grafik II.10**). Tingginya harga minyak pada periode Januari 2007 - Juni 2008 lebih disebabkan faktor nonfundamental akibat tindakan spekulatif di pasar komoditi. Harga rata-rata minyak mentah WTI untuk periode Januari – Oktober 2008 mencapai US$109,6 per barel atau lebih tinggi 60,9 persen dari harga rata-rata periode yang sama tahun sebelumnya yaitu US$68,2 per barel. Harga rata-rata minyak mentah Indonesia (ICP) periode Januari – Oktober 2008 mencapai US$107,6 per barel, lebih tinggi 57,4 persen dari harga pada periode yang sama di tahun 2007 sebesar US$68,4 per barel.

Secara keseluruhan, dalam tahun 2008 harga minyak mentah di pasar internasional diperkirakan masih lebih tinggi jika dibandingkan dengan harga tahun 2007. Menurut prediksi *Energy Information Administration (EIA)* Amerika Serikat per tanggal 7 Oktober 2008, harga rata-rata minyak WTI dalam tahun 2008 akan berada pada level US$105,4 per barel. Dengan memperhatikan proyeksi IEA dan realisasi harga ICP Januari – Oktober 2008 yang mencapai US$107,6 per barel, maka diperkirakan harga rata-rata minyak ICP sepanjang tahun 2008 akan turun menjadi US$101,5 per barel.

Realisasi *lifting* minyak mentah Indonesia dalam periode Desember 2007 – Oktober 2008 mencapai 0,934 juta barel per hari, lebih tinggi jika dibandingkan dengan realisasi *lifting* periode yang sama tahun sebelumnya sebesar 0,808 juta barel. Dengan memperhatikan perkembangan terakhir realisasi lifting minyak tersebut, target asumsi APBN-P sebesar 0,927 juta barel per hari diperkirakan dapat tercapai. Pencapaian ini karena sumur-sumur minyak baru mulai berproduksi dan ditambah hasil dari program revitalisasi sumur-sumur tua. Pemerintah melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengusahaan Pertambangan Minyak Bumi pada Sumur Tua telah melakukan revitalisasi pemanfaatan sumur minyak tua. Sebanyak 5.000 sumur tua diharapkan akan dapat menghasilkan minyak antara 5.000 barel sampai dengan 12.000 barel per hari. Terkait dengan pengembangan sumur-sumur minyak baru, Exxon Mobil yang menguasai minyak di Blok Cepu diperkirakan baru mulai dapat memproduksi minyak sekitar 10.000 barel per hari pada akhir 2008.

Dari sisi eksternal, kinerja neraca pembayaran dalam tahun 2008 diperkirakan akan diwarnai dengan memburuknya posisi neraca transaksi berjalan (*current accounts*) dan menurunnya posisi neraca modal dan finansial. Neraca transaksi berjalan diperkirakan mencatat defisit sebesar US$470 juta (0,1 persen PDB), sedangkan pada tahun 2007 surplus sebesar US$10.365 juta (2,4 persen PDB). Defisit transaksi berjalan tersebut terutama bersumber dari meningkatnya impor dan defisit jasa-jasa, sementara peningkatan ekspor lebih rendah dari peningkatan impor. Dalam tahun 2008, neraca perdagangan diperkirakan masih surplus US$22.510 juta lebih rendah jika dibandingkan dengan surplus tahun 2007 sebesar US$32.718 juta. Realisasi nilai ekspor diperkirakan mencapai US$142.659 juta, atau 21,0 persen lebih tinggi jika dibandingkan dengan realisasi tahun 2007. Peningkatan ekspor tersebut antara lain bersumber dari ekspor migas dan nonmigas yang tinggi.

Realisasi nilai impor dalam tahun 2008 diperkirakan mencapai US$105.793 juta atau 41,0 persen lebih tinggi jika dibandingkan dengan realisasi dalam tahun 2007 sebesar US$85.296 juta. Peningkatan nilai impor tersebut terutama didorong oleh impor nonmigas seiring dengan akselerasi kegiatan ekonomi di dalam negeri yang lebih cepat sampai dengan

triwulan III 2008. Sementara itu, realisasi neraca jasa-jasa dalam tahun 2008 diperkirakan mengalami defisit sebesar US$22.980 juta atau lebih besar jika dibandingkan dengan realisasi defisit dalam tahun 2007 yang mencapai US$22.353 juta. Peningkatan ini terutama bersumber dari meningkatnya jasa pengangkutan.

Dalam tahun 2008, realisasi neraca modal dan finansial diperkirakan mencatat defisit sebesar US$1.293 juta, jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan realisasi tahun 2007 yang mencatat surplus sekitar US$3.322 juta. Defisit neraca modal dan finansial tersebut terutama disebabkan oleh meningkatnya arus keluar modal sektor swasta. Pada saat yang sama neraca modal sektor publik menunjukkan peningkatan surplus, sehingga dapat mengurangi tekanan defisit neraca modal dan finansial secara keseluruhan. Realisasi neraca modal sektor swasta dalam tahun 2008 diperkirakan mencatat defisit sebesar US$2.474 juta, lebih besar jika dibandingkan dengan realisasi dalam tahun 2007 yang menunjukkan defisit sebesar US$131 juta. Peningkatan defisit (arus keluar) modal sektor swasta ini sebagian besar disebabkan oleh peningkatan arus keluar investasi lainnya. Peningkatan arus keluar investasi jangka pendek dan investasi lainnya lebih besar jika dibandingkan dengan peningkatan arus masuk penanaman modal asing (PMA). Arus masuk investasi portofolio diperkirakan mencapai US$83 juta, jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan tahun 2007 yang menunjukkan arus masuk sebesar US$252 juta. Menurunnya arus masuk investasi portofolio dilatarbelakangi oleh gejolak pasar keuangan internasional sebagai dampak krisis *sx*rakan mencapai US$52.303 juta, lebih rendah jika dibandingkan dengan posisi tahun sebelumnya yang mencapai sebesar US$56.920 juta. Posisi cadangan devisa tahun 2008 diperkirakan setara dengan 4,0 bulan impor dan pembayaran pinjaman luar negeri pemerintah.

2.3 Tantangan dan Sasaran Kebijakan Ekonomi Makro 2009

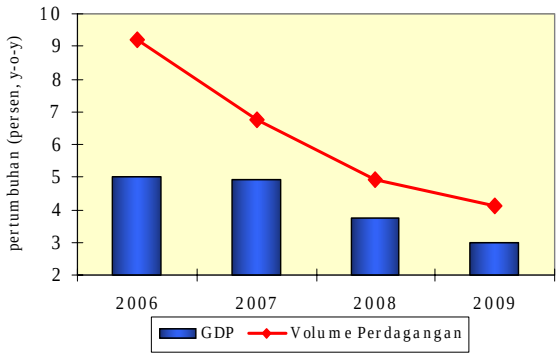
2.3.1 Tantangan Kebijakan Ekonomi Makro

2.3.1.1 Perekonomian Dunia dan Regional

Dalam tahun 2009 pertumbuhan ekonomi dan volume perdagangan global diperkirakan akan mengalami penurunan jika dibandingkan dengan kondisi tahun 2008. Krisis keuangan global yang terus berlanjut menyebabkan prospek pertumbuhan dunia mengalami penurunan.

Para analis memperkirakan laju pertumbuhan ekonomi dunia akan menurun jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. IMF memperkirakan laju pertumbuhan ekonomi dunia akan memburuk menjadi 3,0 persen atau turun 0,9 persen dari tahun 2008. Penurunan

Grafik II.20
Pertumbuhan Ekonomi dan Volume Perdagangan Dunia

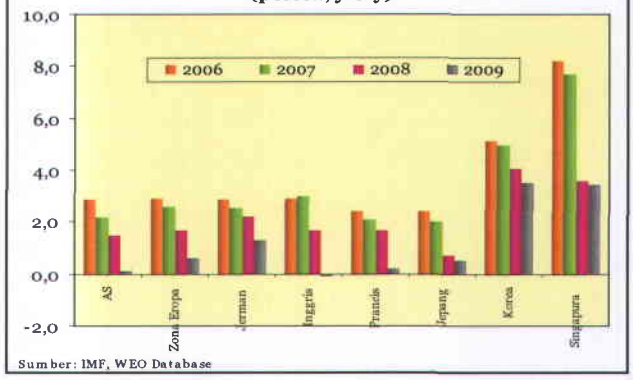


Sumber: IMF, WEO Database

pertumbuhan ini sejalan dengan menurunnya volume perdagangan dunia yang tumbuh sebesar 4,1 persen, lebih rendah dari tahun 2008 sebesar 4,9 persen (lihat **Grafik II.20**).

Laju pertumbuhan Amerika Serikat diperkirakan akan mengalami penurunan menjadi 0,1 persen. Sementara itu, negara-negara maju di Eropa diperkirakan masih akan terus mengalami perlambatan pertumbuhan ekonomi. Tekanan-tekanan yang berasal dari krisis keuangan global seperti naiknya tingkat pengangguran, laju inflasi yang tinggi, defisit *current account* dan tingginya beban utang, masih menjadi risiko yang harus dihadapi beberapa negara Eropa pada tahun 2009. Untuk tahun 2009 IMF memperkirakan laju pertumbuhan ekonomi Perancis melambat menjadi 0,2 persen, sedangkan Inggris melambat cukup signifikan dari 1,0 persen menjadi -0,1 persen. Secara umum perekonomian di kawasan Eropa diperkirakan mengalami perlambatan dari 1,7 persen di tahun 2008 menjadi 0,6 persen di tahun 2009 (lihat **Grafik II.21**).

Grafik II.21
Pertumbuhan Ekonomi Negara Maju
(persen, y-o-y)

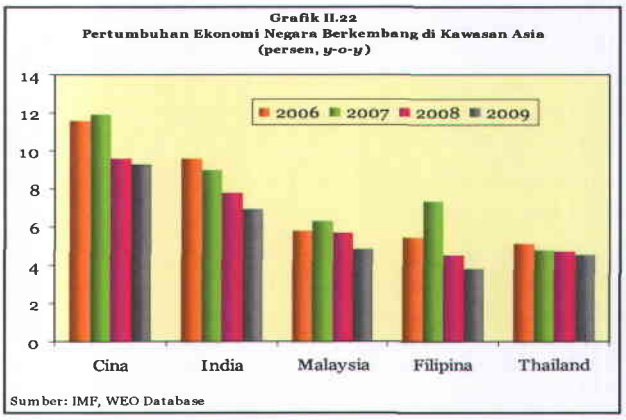


Sumber: IMF, WEO Database

Sementara itu laju pertumbuhan ekonomi di Jepang dan Korea Selatan, mengindikasikan mengalami perlambatan seperti di tahun 2008. Pada tahun 2009, laju pertumbuhan ekonomi di kedua negara tersebut diperkirakan mencapai masing-masing 0,5 persen dan 3,5 persen, lebih rendah jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya sebesar 0,7 persen dan 4,1 persen (lihat **Grafik II.21**).

Di kawasan Asia, perekonomian China diperkirakan akan kembali melambat menjadi 9,3 persen sebagai dampak melambatnya pertumbuhan ekspor negara tersebut. Menurunnya ekspor tersebut disebabkan oleh menurunnya permintaan dunia akibat krisis keuangan global serta kecenderungan meningkatnya upah dan inflasi di negara tersebut, yang pada gilirannya berdampak pada penurunan daya saing komoditi China di pasar global. Di sisi lain, perekonomian India diperkirakan akan menurun menjadi 6,9 persen. Secara umum pertumbuhan di kedua negara tersebut masih cukup tinggi sehingga mampu memberikan kontribusi positif bagi pertumbuhan ekonomi di negara-negara sekitarnya (lihat **Grafik II.22**).

Grafik II.22
Pertumbuhan Ekonomi Negara Berkembang di Kawasan Asia
(persen, y-o-y)



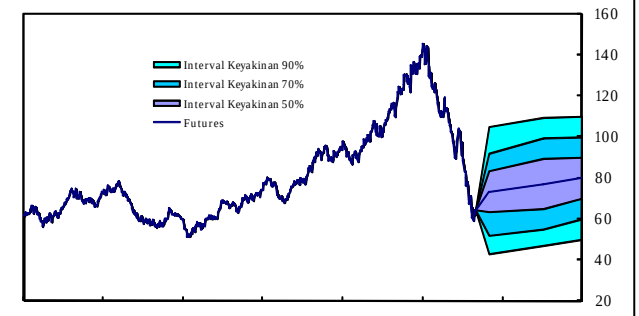
Sumber: IMF, WEO Database

Di kawasan Asia Tenggara, secara umum laju pertumbuhan negara-negara di kawasan tersebut diperkirakan sedikit penurunan jika dibandingkan dengan tahun 2008. Pertumbuhan

ekonomi Thailand diperkirakan menurun menjadi 4,5 persen pada tahun 2009, sementara itu, pertumbuhan ekonomi Filipina diperkirakan menjadi 3,8 persen. Laju pertumbuhan Malaysia mengalami penurunan relatif besar menjadi 4,8 persen (lihat **Grafik II.22**).

Mencermati perkembangan permintaan dan penawaran minyak mentah sejak bulan Desember 2007 terlihat bahwa produksi telah melebihi permintaan komoditi energi tersebut (lihat **Grafik II.10**). Pada bulan Juli harga minyak mulai turun dan terus berlanjut hingga akhir bulan Oktober menjadi US$67,8 per barel. Energy Information Administration (EIA), dalam rilisnya pada tanggal 7 Oktober 2008 memperkirakan harga minyak WTI dalam tahun 2009 rata-rata mencapai US$106,5 per barel. Namun, dengan memperhatikan perkembangan harga minyak mentah sampai dengan akhir bulan Oktober 2008 dan untuk mengamankan pelaksanaan anggaran negara, maka dalam perhitungan APBN 2009 harga ICP diasumsikan US$80 per barel (lihat **Grafik II.23**).

Grafik II.23
Perkembangan Harga Minyak Dunia



Sumber: EIA, Bloomberg, diolah

2.3.1.2 Perekonomian Domestik

Perkembangan perekonomian nasional dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan kinerja yang semakin baik meski masih dibayangi oleh ketidakpastian harga komoditi internasional, gejolak harga minyak mentah dunia, dan dampak krisis *subprime mortgage*. Faktor internal yang menjadi tantangan pokok dalam tahun 2009 antara lain (1) masih relatif tingginya penduduk miskin; (2) terbatasnya akses dan dana dalam sistem perlindungan sosial bagi masyarakat miskin; (3) relatif rendahnya kualitas pendidikan dan kesehatan masyarakat; dan (4) masih lemahnya daya tarik investasi dan sektor riil.

Untuk menghadapi permasalahan dan tantangan tersebut guna mewujudkan tema pembangunan dalam tahun 2009, telah ditetapkan prioritas pembangunan nasional dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2009 sebagai berikut: (1) meningkatkan pelayanan dasar dan perdesaan; (2) percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan infrastruktur dan energi; (3) dan peningkatan upaya anti korupsi, reformasi birokrasi serta pemantapan demokrasi, pertahanan dan keamanan dalam negeri.

Upaya-upaya yang dilakukan untuk meningkatkan investasi, antara lain melalui peningkatan daya tarik investasi, penyederhanaan prosedur perizinan, administrasi perpajakan dan kepabeanan, serta peningkatan kepastian hukum termasuk pembenahan koordinasi terhadap peraturan-peraturan daerah dan pusat. Peningkatan daya saing ekspor dilakukan melalui diversifikasi pasar ekspor, peningkatan kinerja komoditi nonmigas yang bernilai tambah tinggi, dan peningkatan devisa dari pariwisata serta TKI. Selain itu daya saing industri pengolahan juga akan ditingkatkan, antara lain melalui pengembangan kawasan industri khusus, fasilitasi

industri hilir komoditi primer, restrukturisasi permesinan, serta penggunaan produksi dalam negeri. Sementara itu percepatan pembangunan infrastruktur serta penyediaan energi termasuk listrik terus diupayakan untuk mendorong pertumbuhan investasi yang tinggi.

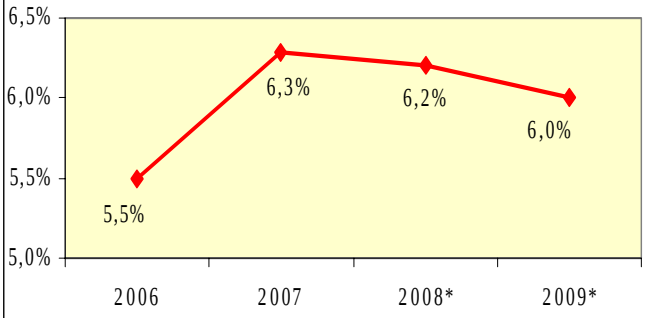
2.3.2 Sasaran Kebijakan Ekonomi Makro

Sasaran yang akan dicapai dalam peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan antara lain: (1) menurunkan angka kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui PNPM Mandiri, raskin, dan BLT; (2) meningkatkan ekonomi usaha rakyat; (3) meningkatkan pendidikan, kesehatan, dan keluarga berencana; (4) meningkatkan infrastruktur di bidang sumber daya air, transportasi, perumahan dan permukiman; dan (5) pemenuhan kebutuhan energi melalui peningkatan sumber energi yang terbarukan dan meningkatkan rasio elektrifikasi. Untuk mencapai prioritas percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur dan energi, sasaran yang akan dicapai antara lain (1) meningkatnya investasi sebesar 6,6 persen; (2) meningkatnya ekspor sebesar 8,2 persen; (3) meningkatnya jumlah penerimaan devisa dari sektor pariwisata dan jumlah wisatawan nusantara; (4) tumbuhnya sektor pertanian sebesar 4,9 persen dan sektor industri pengolahan sebesar 3,8 persen; dan (5) menurunnya tingkat pengangguran terbuka menjadi 7 persen hingga 8 persen dari angkatan kerja. Sementara itu, sasaran yang akan dicapai dalam peningkatan upaya anti korupsi, reformasi birokrasi serta pemantapan demokrasi, pertahanan dan keamanan dalam negeri antara lain: (1) menurunnya tindak pidana korupsi; (2) meningkatnya kinerja birokrasi; dan (3) terlaksananya Pemilu 2009 secara demokratis, jujur, adil, dan aman.

Pertumbuhan Ekonomi

Pemerintah telah mentargetkan sasaran pertumbuhan ekonomi di tahun 2009 sebesar 6,0 persen (lihat **Grafik II.24**). Sasaran tersebut merupakan bagian dari rencana program pembangunan jangka menengah untuk mengurangi jumlah kemiskinan dan pengangguran serta meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Grafik II.24
Proyeksi Pertumbuhan PDB



* proyeksi
Sumber: BPS dan Depkeu, diolah

Pencapaian sasaran pertumbuhan tersebut terutama akan diupayakan melalui strategi untuk menjaga daya beli masyarakat, mendorong laju investasi, terjaganya surplus neraca perdagangan, serta adanya stimulus fiskal dalam batas kemampuan keuangan negara untuk menggerakkan sektor riil, terutama sektor industri dan pertanian. Dalam pelaksanaannya, strategi untuk mencapai sasaran pertumbuhan ekonomi akan dilakukan dengan meningkatkan koordinasi yang lebih baik antara kebijakan fiskal, moneter, dan sektor riil serta mendorong peranan masyarakat dalam pembangunan ekonomi.

Sumber-sumber Pertumbuhan Ekonomi Komponen Pengeluaran

Dari sisi komponen pengeluaran (lihat **Tabel II.2**), pencapaian pertumbuhan ekonomi pada tahun 2009 diupayakan melalui pencapaian sasaran pertumbuhan konsumsi masyarakat dan pemerintah, investasi, serta perdagangan internasional di dalam perhitungan Produk Domestik Bruto (PDB).

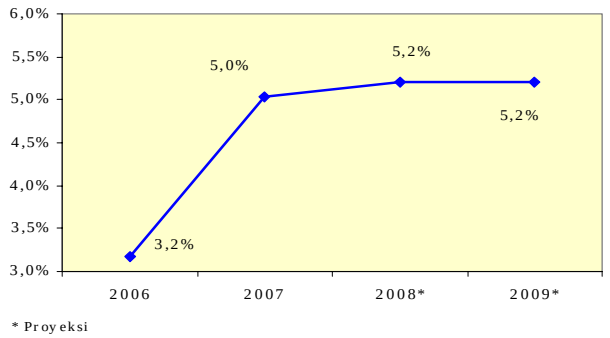
Tabel II.2
Sumber sumber Pertumbuhan Ekonomi, 2009
(persen)

Pengeluaran	Pertumbuhan
Konsumsi Masyarakat	5,2
Konsumsi Pemerintah	8,5
Investasi/PMTB	7,5
Ekspor	7,8
Impor	8,1
PDB	**6,0**

Peningkatan Daya Beli Masyarakat

Konsumsi masyarakat merupakan komponen terbesar dalam perhitungan PDB sehingga perannya cukup signifikan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Dengan memperhatikan berbagai tantangan dan peluang yang mungkin muncul dalam tahun 2009, Pemerintah menargetkan sasaran komponen konsumsi masyarakat tumbuh 5,2 persen. Upaya pencapaian sasaran ini akan dilakukan melalui langkah-langkah untuk menjamin peningkatan daya beli masyarakat, sehingga peningkatan pendapatan riil masyarakat dapat memenuhi kebutuhan terhadap barang dan jasa (lihat **Grafik II.25**).

Grafik II.25
Proyeksi Konsumsi RT



* Proyeksi
Sumber: BPS dan Depkeu, diolah

Kebijakan pajak penghasilan baru yang mulai berlaku sejak awal tahun 2009 diperkirakan akan mempunyai dampak yang positif terhadap peningkatan konsumsi masyarakat. Peningkatan Pendapatan Tidak Kena Pajak (PTKP) dari Rp16.800.000 menjadi Rp19.800.000 per keluarga (WP dengan istri/suami dan dua anak), dan disertai dengan penyederhanaan lapisan tarif dan perluasan lapisan penghasilan kena pajak (*income bracket* atau *tax threshold*), serta penurunan tarif pajak maksimum akan meningkatkan *take home pay* dari rumah tangga Indonesia. Hal ini pada gilirannya akan meningkat konsumsi masyarakat.

Peningkatan konsumsi masyarakat antara lain dilakukan melalui perbaikan kesejahteraan PNS/TNI/Polri dan pensiunan melalui kenaikan gaji dan pemberian gaji ke-13, stimulus peningkatan lapangan kerja melalui infrastruktur dasar, perlindungan sosial rakyat miskin, dan proyek-proyek padat karya yang menyerap banyak tenaga kerja. Khusus untuk meningkatkan konsumsi masyarakat miskin, Pemerintah akan mengupayakan berbagai program untuk meningkatkan kegiatan ekonomi yang pro rakyat miskin, diantaranya adalah: penyempurnaan pelaksanaan pemberian bantuan sosial, penyediaan BLT, penyediaan subsidi beras untuk masyarakat miskin (raskin), program Kartu Sehat atau Askeskin, PNPM, dan BOS.

Dalam rangka menjaga sasaran laju pertumbuhan konsumsi, Pemerintah memfokuskan kebijakan pada dua sisi, yaitu sisi permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*). Di sisi

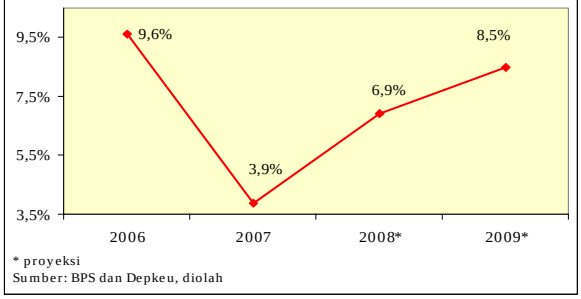
penawaran, jaminan ketersediaan pasokan terutama ditujukan pada produk-produk yang memiliki peranan penting dalam mempengaruhi pergerakan inflasi, seperti beras dan bahan bakar minyak. Langkah-langkah pengamanan ini diupayakan baik melalui peningkatan kapasitas produksi dalam negeri maupun impor apabila diperlukan. Untuk terus mendorong kapasitas produksi dalam negeri, selain melalui program-program dan kebijakan langsung yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP), juga akan diupayakan strategi untuk menumbuhkan optimisme pasar. Strategi ini akan didukung oleh ketersediaan pembiayaan yang lebih murah melalui tingkat suku bunga riil yang semakin kondusif. Penurunan tingkat suku bunga riil akan lebih mampu menggerakkan dana-dana masyarakat di perbankan untuk dapat dialokasikan pada sektor-sektor ekonomi yang produktif, yang pada gilirannya akan mendorong peningkatan sektor riil untuk mengimbangi sisi permintaan. Di sisi lain, penurunan tingkat suku bunga juga akan mampu mendorong masyarakat untuk meningkatkan konsumsinya.

Di sisi permintaan, upaya meningkatkan kemampuan daya beli masyarakat sebagaimana telah disinggung di atas adalah dengan menjaga inflasi pada tingkat yang terkendali sehingga tidak terjadi penurunan daya beli riil masyarakat. Upaya lain yang dilakukan oleh Pemerintah adalah dengan melanjutkan pelaksanaan program PNPM yang merupakan upaya untuk meningkatkan lapangan kerja baru dan pembangunan infrastruktur di daerah perdesaan dan di lingkungan daerah kumuh perkotaan. Program ini telah dijalankan sejak tahun 2007 dengan melibatkan keluarga miskin, termasuk kaum perempuan, mulai dari perencanaan hingga implementasinya.

Konsumsi Pemerintah

Pertumbuhan konsumsi pemerintah ditargetkan sebesar 8,5 persen. Komposisi konsumsi Pemerintah terdiri dari belanja pegawai dan barang yang penggunaannya diarahkan untuk mendukung kegiatan pemerintahan dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat dan stimulasi pasar. Dalam implementasinya, penggunaan anggaran belanja konsumsi pemerintah ini akan dilaksanakan dengan terus meningkatkan efektifitas dan efisiensi, disertai prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas (lihat **Grafik II.26**).

Grafik II.26
Proyeksi Konsumsi Pemerintah

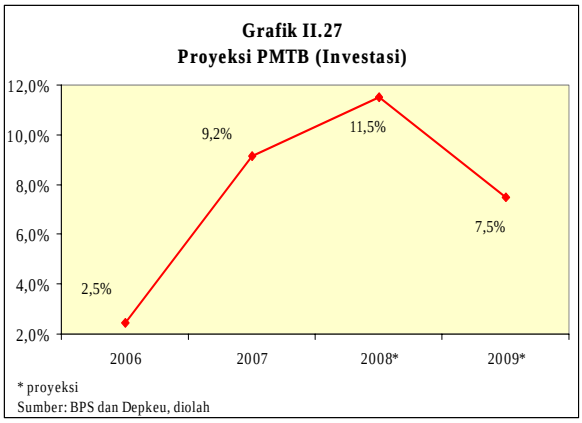


* proyeksi
Sumber: BPS dan Depkeu, diolah

Salah satu kegiatan penting terkait dengan konsumsi pemerintah di tahun 2009 adalah penyelenggaraan Pemilu. Besarnya konsumsi untuk kegiatan ini, tidak hanya diarahkan untuk melaksanakan tujuan berlangsungnya siklus kehidupan bernegara, tetapi juga untuk memberikan stimulasi bagi aktivitas ekonomi sektor swasta.

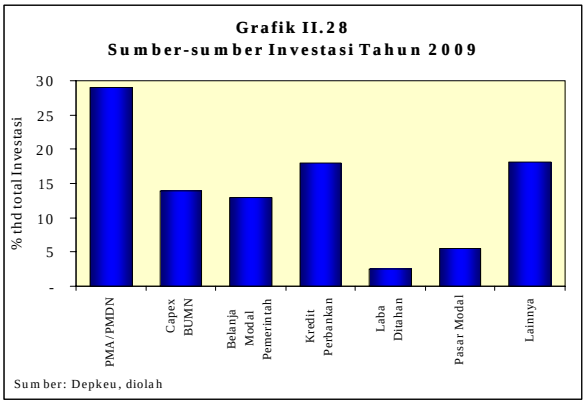
Perkuatan Sumber - Sumber Investasi

Optimisme terhadap prospek ekonomi akan sangat mendukung perbaikan kegiatan investasi. Laju investasi pada tahun 2009 diperkirakan akan tumbuh sebesar 7.5 persen terutama didukung oleh jenis investasi bangunan sejalan dengan semakin maraknya pembangunan proyek-proyek infrastruktur, baik oleh pemerintah maupun swasta (lihat **Grafik II.27**).



Investasi tahun 2009 diperkirakan mencapai Rp1.334,0 triliun, melambat jika dibandingkan dengan tahun 2008 yang pertumbuhannya diperkirakan sebesar 11,5 persen. Kontribusi investasi terhadap PDB tahun 2009, diperkirakan sebesar 25,0 persen, relatif sama jika dibandingkan dengan porsi tahun sebelumnya yang diperkirakan sebesar 25,1 persen. Berdasarkan perkiraan sumber-sumber investasi 2009, investasi swasta yang terdiri atas PMA dan PMDN diperkirakan memberikan kontribusi sebesar 29,0 persen, sementara itu, kontribusi dari perbankan sebesar 18,0 persen, BUMN sebesar 13,9 persen, belanja modal pemerintah sebesar 13,0 persen, laba ditahan sebesar 2,5 persen, pasar modal sebesar 5,5 persen, dan sumber investasi lainnya 18,1 persen dari total investasi (lihat **Grafik II.28**).

Untuk mendorong investasi, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan antara lain: (1) melalui UU PPh dan PPN, (2) pembangunan infrastruktur, (3) percepatan pembangunan proyek listrik 10.000 MW, dan (4) *Economic Partnership Agreement* (EPA). Di bidang PPh, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal Di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah - Daerah Tertentu. Fasilitas tersebut diberikan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, dan percepatan pembangunan, sehingga diharapkan iklim investasi dapat diperbaiki dan kegiatan investasi dapat meningkat secara signifikan.



Di bidang pembangunan infrastruktur, Pemerintah melakukan kebijakan mengenai transportasi dan ketenagalistrikan. Kebijakan transportasi terdiri atas prasarana jalan darat, laut, udara, dan kereta api. Prasarana jalan antara lain pembangunan, pemeliharaan dan rehabilitasi jalan serta jembatan nasional pada lintas strategis, wilayah perbatasan, daerah terpencil dan pedalaman; jalan akses ke pelabuhan Tanjung Priok dan Bandara Kuala Namu; dan pembebasan tanah untuk dukungan jalan tol. Transportasi darat antara lain peningkatan keselamatan dan keamanan transportasi jalan, sungai, danau, dan penyeberangan; peningkatan pelayanan angkutan umum; peningkatan pengawasan terhadap jembatan timbang; pengembangan angkutan massal di perkotaan; peningkatan aksesibilitas antara pusat kota dan bandara, juga antara pusat produksi dan pelabuhan laut.

Kebijakan perkeretaapian antara lain peningkatan keselamatan dan keamanan pelayanan kereta api serta kapasitas lintas dan angkutan, peningkatan akuntabilitas dan efektivitas skema pendanaan *Public Service Obligation* (PSO), *Infrastructure Maintenance and Operation*

(IMO), dan *Track Access Charge* (TAC); dan peningkatan peran swasta. Transportasi laut antara lain pengetatan pengecekan kelaikan laut baik kapal maupun peralatan, peningkatan fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran, penyediaan pelayanan angkutan laut perintis dan angkutan penumpang kelas ekonomi dalam negeri, peningkatan kapasitas prasarana transportasi laut dan mengembangkan dermaga pelabuhan untuk angkutan batubara. Untuk transportasi udara, dilakukan pengetatan pengecekan kelaikan udara baik pesawat maupun peralatan navigasi, peningkatan fasilitas keselamatan penerbangan dan navigasi sesuai standar, peningkatan pengelolaan sarana dan prasarana di seluruh bandara, dan penyelesaian pembangunan Bandara Kuala Namu dan Hasanudin.

Kebijakan ketenagalistrikan dilakukan melalui pembangunan pembangkit listrik yang menggunakan energi primer non-BBM khususnya batubara, gas, energi terbarukan hidro, dan panas bumi, terutama bagi wilayah krisis listrik; peningkatan investasi swasta; pembangunan ketenagalistrikan yang berwawasan lingkungan; dan peningkatan penggunaan komponen lokal dalam pembangunan ketenagalistrikan. Khusus untuk percepatan pembangunan pembangkit listrik 10.000 MW dilakukan pembangunan transmisi, distribusi, dan pembangkit listrik.

Kebijakan untuk mendorong investasi juga dilakukan melalui kesepakatan kerjasama kemitraan ekonomi atau EPA antara Indonesia dan Jepang pada tahun 2007. Kebijakan tersebut terdiri atas tiga pilar, yaitu liberalisasi perdagangan dan investasi, fasilitasi perdagangan dan investasi, serta *capacity building*. Di bidang perdagangan, Indonesia dan Jepang akan menghapuskan Bea Masuk (BM) bagi produk ekspor masing-masing. Jepang akan menghapuskan BM untuk 80 persen dari 9.275 pos tarifnya, 10 persen dari pos tarif BM-nya dihapus bertahap antara tiga hingga sepuluh tahun, dan 10 persennya dikecualikan. Sedangkan Indonesia akan menghapuskan BM untuk 58 persen dari 11.163 pos tarif, 35 persen dari pos tarif dilakukan penurunan BM secara bertahap antara tiga hingga sepuluh tahun, dan 7 persen dikecualikan.

Di bidang jasa, Jepang dan Indonesia sepakat membuka akses untuk pasar tenaga perawat medik dan tenaga perawat lanjut usia (lansia). Di bidang fasilitasi perdagangan dan investasi, Indonesia akan memberikan fasilitasi pembukaan perdagangan jasa teknik, penelitian dan pengembangan, penyewaan dan *leasing* di luar usaha penerbangan, jasa perbaikan dan perawatan otomotif terkait pabrik yang ada di Indonesia kecuali kapal laut dan penerbangan. Selain itu, Jepang diperbolehkan memiliki 49 persen saham perusahaan di sektor jasa.

Dalam hal *capacity building*, Jepang akan memberikan bantuan teknis di sektor energi, industri manufaktur, pertanian, perikanan, pelatihan dan keterampilan tenaga kerja, serta promosi ekspor dan usaha kecil menengah (UKM). Jepang juga akan membantu pembangunan pusat pengembangan industri (*Manufacturing Industry Development Center*/MIDEC). Kesepakatan khusus yang dicapai adalah pemberian akses bebas masuk bagi produk bahan baku buatan Jepang untuk diproses oleh perusahaan Jepang di Indonesia yang disebut dengan mekanisme *User Specific Duty Free Scheme (USDFS)*. Sebagai kompensasinya, Jepang akan memberikan pelatihan kepada pabrik di industri pemakai bahan baku tersebut. Kerjasama EPA tersebut akan ditinjau ulang dalam lima tahun untuk menilai implementasi kesepakatan oleh masing-masing pihak.

Peningkatan investasi didorong dengan meningkatkan daya tarik investasi baik di dalam maupun di luar negeri, antara lain melalui penyederhanaan prosedur perijinan, peningkatan pelayanan dan fasilitas investasi (Unit Pelayanan Investasi Terpadu / UPIT) di Riau, Manado,

Kendal; percepatan pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dan Kawasan Ekonomi Khusus Investasi (KEKI); promosi investasi melalui *Indonesia Investment Expo* dan *Market Intelligence*; modernisasi administrasi kepabeanan dan cukai dengan pembentukan dua Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai dan penerapan NSW, serta pemanfaatan teknologi satelit; dan peningkatan kepastian hukum melalui pemantapan koordinasi dan penegakan hukum di bidang pasar modal dan lembaga keuangan.

Koordinasi kebijakan antara Pemerintah dan Bank Indonesia merupakan salah satu kunci keberhasilan untuk menjaga pertumbuhan investasi yang memadai. Terjaganya inflasi dan stabilitas nilai tukar memungkinkan tingkat suku bunga domestik terjaga pada tingkat yang kompetitif. Membaiknya permintaan dan optimisme terhadap prospek ekonomi mendorong minat pelaku usaha untuk melakukan peningkatan kapasitas produksinya.

Upaya pemerintah untuk mengeliminasi berbagai hambatan dalam pembangunan infrastruktur diharapkan akan mendukung kegiatan investasi di tahun 2009. Program-program percepatan pembangunan infrastruktur yang telah berjalan sejak tahun 2006 diharapkan dapat diselesaikan dalam tahun 2009, sehingga fasilitas-fasilitas untuk mendorong kegiatan dunia usaha dan investasi baru dapat segera terealisasi. Jenis-jenis infrastruktur yang direncanakan dilaksanakan pada tahun 2009, antara lain: (1) pembangunan jalan di kawasan perbatasan, lintas pantai selatan, pulau-pulau terpencil dan terluar, serta jalan akses dan jalan baru; (2) pembangunan jembatan Suramadu, rehabilitasi dan pembangunan jembatan ruas jalan nasional; (3) pembangunan dan peningkatan kinerja jaringan irigasi dan jaringan rawa, rehabilitasi jaringan irigasi dan jaringan rawa; (4) pembangunan jalan kereta api yaitu *rail link* Manggarai - Bandara Soekarno-Hatta, jalur ganda Kroya - Kutoarjo, Cirebon – Kroya, Serpong – Maja, dan Tegal – Pekalongan, dan rehabilitasi jalan kereta api; (5) pembangunan Bandara Hasanudin dan Kualanamu; (6) pembangunan transmisi dan jaringan induk listrik; (7) akses telekomunikasi dan internet di desa, dan (8) pengembangan pelabuhan laut yaitu Tanjung Priok, Belawan, Manokwari, Bitung, Bojonegara, dan Manado.

Untuk pembiayaan jalan tol Trans Jawa dan *Jakarta Outer Ring Road* (JORR), Pemerintah memberikan dukungan atas kenaikan biaya pengadaan tanah untuk 28 ruas jalan tol dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun anggaran yakni dari tahun 2008 hingga tahun 2010, dan penyediaan dana pembelian tanah melalui badan layanan umum (BLU). Di bidang kelistrikan, dalam proyek pembangunan pembangkit tenaga listrik (10.000 MW) Pemerintah memberikan dukungan dalam bentuk jaminan penuh terhadap pembayaran kewajiban PT PLN (Persero) kepada kreditur perbankan yang menyediakan pendanaan/kredit untuk proyek-proyek tersebut. Sebanyak 17 proyek telah ditandatangani pembiayaannya dan sedang dipersiapkan proyek 10.000 MW Tahap II dengan dukungan pemerintah.

Penetapan standar pelayanan minimal yang berkualitas dengan diadopsinya PSO akan mampu meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik kepada masyarakat, termasuk investor dan pelaku dunia usaha. Peningkatan pelayanan tersebut akan mampu menekan biaya-biaya ekonomi sehingga aktivitas dunia usaha dapat diakselerasi dan dapat mendukung pertumbuhan ekonomi yang mantap dan stabil.

Ketersediaan pasokan sumber energi yang memadai bagi dunia usaha merupakan salah satu sarana penting bagi kegiatan investasi. Mengingat keterbatasan sumber energi minyak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pentingnya menjamin ketersediaan sumber

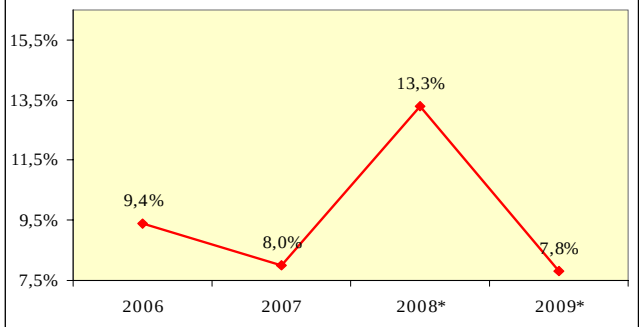
energi bagi kelangsungan aktivitas ekonomi, maka pemerintah tidak hanya berupaya meningkatkan ketersediaan sumber energi minyak yang baru, tetapi juga untuk mendorong pengembangan sumber energi alternatif, seperti pengembangan batubara, gas, bahan bakar nabati, dan sumber energi yang terbarukan.

Pada awal tahun 2008 pemerintah menghapuskan bea masuk serta memberikan fasilitas perpajakan di sektor migas dan geothermal. Pemberian insentif fiskal tersebut pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan produksi migas dan *geothermal* dengan cara mendorong peningkatan kegiatan eksplorasi di sektor tersebut. Dengan pemberian fasilitas tersebut, diharapkan akan segera dapat menarik minat para investor asing untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan produksi secepatnya sehingga upaya Pemerintah untuk mendorong peningkatan produksi migas dan *geothermal* dapat tercapai.

Peningkatan Ekspor

Ekspor merupakan salah satu pendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Pada tahun 2009 laju pertumbuhan ekspor diperkirakan masih cukup tinggi yaitu sebesar 7,8 persen. Ekspor migas diperkirakan turun antara lain disebabkan oleh program pengalihan ekspor gas untuk kebutuhan domestik (lihat **Grafik II.29**).

Grafik II.29
Proyeksi Pertumbuhan Ekspor



* proyeksi
Sumber: BPS dan Depkeu, diolah

Berdasarkan komposisi jenis komoditi, ekspor nonmigas tahun 2009 diperkirakan masih didominasi oleh ekspor manufaktur, diikuti ekspor pertambangan dan pertanian. Beberapa komoditas yang diharapkan masih dapat mendukung perkembangan ekspor non migas antara lain lemak dan minyak hewani/nabati, bahan bakar mineral, karet dan barang dari karet, mesin/peralatan listrik, dan mesin-mesin/pesawat mekanik.

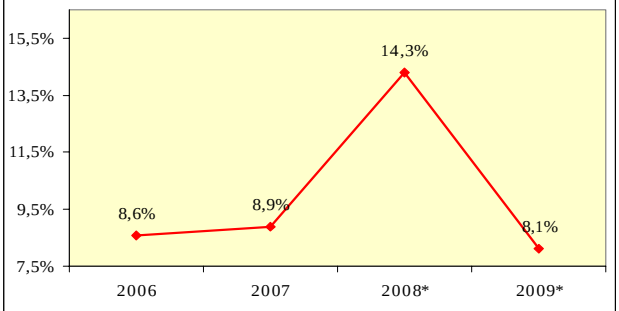
Berbagai program akan dilakukan oleh pemerintah guna mendorong peningkatan ekspor di tahun 2009. Hal tersebut antara lain dilakukan melalui penyelenggaraan *Indonesian Trade Promotion Center* (ITPC) dan penyelenggaraan serta pengembangan Pusat Promosi Terpadu dalam rangka penetrasi pasar ekspor tradisional dan nontradisional. Saat ini, pasar ekspor nonmigas Indonesia bertumpu pada empat pasar ekspor tradisional (Jepang, Amerika Serikat, Singapura, dan Uni Eropa) dengan pangsa pasar sekitar 50 persen. Dengan masuk ke dalam pasar nontradisional, diharapkan tingkat ketergantungan ekspor nonmigas terhadap pasar tradisional akan berkurang, sehingga ekspor nonmigas Indonesia akan lebih tangguh terhadap perubahan kondisi perekonomian global dan gejolak permintaan di keempat pasar ekspor tersebut.

Melalui kebijakan pembebasan dan pengurangan bea masuk bahan baku impor untuk tujuan ekspor, akan memberi insentif bagi produsen untuk meningkatkan produksinya, dan pada gilirannya akan mendorong peningkatan ekspor. Di samping itu, perlu juga dilakukan upaya peningkatan kualitas dan *design* produk ekspor agar pertumbuhan ekspor nonmigas Indo-

nesia tidak hanya ditopang oleh ekspor komoditi primer yang relatif bernilai tambah lebih rendah dan harganya cenderung lebih berfluktuasi.

Peningkatan ekspor juga didukung oleh pembentukan dan pengembangan NSW dan ASEAN *Single Window* (ASW) yang akan segera dilaksanakan untuk mendukung terciptanya pasar tunggal ASEAN. Kebijakan ini akan dilakukan melalui *pilot project* NSW di tiga pelabuhan utama dengan target pengembangan *e-licensing*/INATRADE *Window* (ASW). Selain itu, peningkatan ekspor juga dilakukan melalui pengembangan dan promosi pariwisata serta budaya dengan memperkenalkan produk-produk dalam negeri pada wisatawan mancanegara. Hal ini akan menjadi sumber penerimaan devisa dari pariwisata.

Grafik II.30
Proyeksi Pertumbuhan Impor



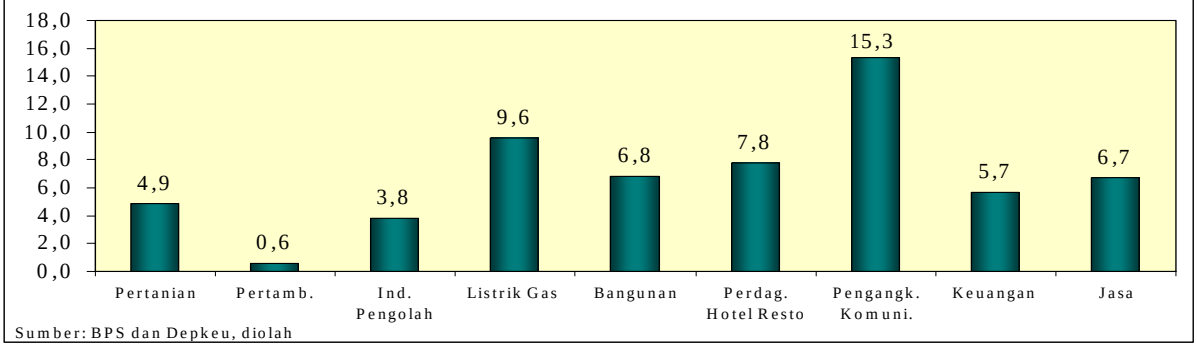
* proyeksi
Sumber: BPS dan Depkeu, diolah

Sementara itu impor diperkirakan akan tumbuh sebesar 8,1 persen (lihat **Grafik II.30**). Laju pertumbuhan impor tersebut dipengaruhi oleh pembatasan impor dan kemampuan industri dalam negeri untuk melakukan ekspansi.

Sumber-sumber Pertumbuhan Ekonomi Komponen Produksi

Dari sisi produksi, pada tahun 2009 seluruh sektor diperkirakan mengalami pertumbuhan positif (lihat **Grafik II.31**). Sektor industri pengolahan diperkirakan tumbuh 3,8 persen, melambat jika dibandingkan dengan perkiraan pertumbuhan tahun sebelumnya. Perlambatan tersebut diperkirakan disebabkan oleh penurunan industri baja, tekstil dan produk tekstil, serta sepatu. Perlambatan sektor industri akibat krisis global dapat diatasi dengan upaya mempertahankan daya saing melalui peningkatan iklim usaha, restrukturisasi permesinan industri, pengembangan kawasan industri khusus, penggunaan produk dalam negeri, pengembangan industri bahan bakar nabati, dan pengembangan standarisasi industri. Dalam rangka meningkatkan produktivitas industri kecil, pemerintah juga melakukan berbagai upaya

Grafik II.31
Perkiraan Pertumbuhan PDB Sektoral Tahun 2009
(persen)



Sumber: BPS dan Depkeu, diolah

melalui skema penjaminan kredit UMKM, pengembangan UKM berbasis teknologi, pengembangan pemasaran produk dan jaringan usaha, sertifikasi tanah UKM serta peluncuran lima paket penyempurnaan dan penyusunan undang-undang dan peraturan terkait.

Tabel II.3
Laju Pertumbuhan PDB 2007 - 2009 (persen, *y-o-y*)

Uraian	2007 (realisasi)	2008 (APBN-P)	2008 (Perk. Realisasi)	2009 (APBN)
Produk Domestik Bruto	**6,3**	**6,4**	**6,2**	**6,0**
Menurut Penggunaan				
Pengeluaran Konsumsi	4,9	5,4	5,2	5,6
Masyarakat	5,0	5,5	5,4	5,2
Pemerintah	3,9	4,5	4,2	8,5
Pembentukan Modal Tetap Bruto	9,2	11,5	11,4	7,5
Ekspor Barang dan Jasa	8,0	10,5	14,3	7,8
Impor Barang dan Jasa	8,9	13,2	16,3	8,1
Menurut Lapangan Usaha				
Pertanian	3,5	3,3	3,5	4,9
Pertambangan dan Penggalian	2,0	3,0	2,8	0,6
Industri Pengolahan	4,7	7,3	5,2	3,8
Listrik, gas, air bersih	10,4	6,7	7,2	9,6
Bangunan	8,6	8,8	7,4	6,8
Perdagangan, hotel, dan restoran	8,5	6,9	7,2	7,8
Pengangkutan dan komunikasi	14,4	13,5	14,0	15,3
Keuangan, persewaan, jasa perush.	8,0	5,9	7,5	5,7
Jasa-jasa	6,6	4,0	5,8	6,7

Sumber: Badan Pusat Statistik & Depkeu, diolah

Sektor pertanian, yang paling banyak menyerap tenaga kerja, diperkirakan tumbuh sebesar 4,9 persen, meningkat jika dibandingkan dengan perkiraan tahun sebelumnya, sebesar 4,4 persen. Pertumbuhan sektor ini didorong oleh peningkatan produktivitas pertanian, diversifikasi ekonomi perdesaan, pembaharuan agraria nasional, serta pengembangan kota kecil dan menengah pedukung ekonomi perdesaan. Untuk menjaga dan meningkatkan ketahanan pangan nasional, pemerintah mencanangkan program peningkatan kualitas lahan pertanian, pemberian bantuan bibit/benih, penanganan pascapanen, pendanaan pertanian, pengembangan desa mandiri pangan, serta berbagai program yang melibatkan peran serta masyarakat luas.

Selain sektor industri pengolahan dan sektor pertanian, sektor pengangkutan dan komunikasi juga menjadi prioritas pengembangan. Sektor ini pada tahun 2009 diperkirakan tumbuh sebesar 15,3 persen. Pertumbuhan sektor ini terutama didukung oleh pengembangan industri otomotif, perkapalan, kedirgantaraan, dan perkeretaapian.

Di sisi lain, pertumbuhan sektor bangunan juga mengalami peningkatan menjadi 6,8 persen, sementara sektor keuangan dan jasa-jasa lainnya tumbuh melambat jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Melambatnya pertumbuhan sektor keuangan dan jasa-jasa ini sebagai dampak dari perlambatan ekonomi pada tahun 2008.

2.3.2.1 Pengendalian Inflasi

Inflasi yang rendah dan stabil merupakan prasyarat bagi tercapainya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan. Untuk mencapai kondisi tersebut, di tengah kuatnya tekanan inflasi yang bersumber dari berbagai faktor eksternal dan faktor internal, diperlukan kebijakan yang tepat demi terjaganya stabilitas makro ekonomi dan pengendalian inflasi ke depan.

Sebagai implementasinya, Pemerintah senantiasa berkoordinasi dengan Bank Indonesia dalam sinkronisasi kebijakan di bidang fiskal, moneter dan sektoral untuk mengendalikan laju inflasi, tingkat bunga yang akomodatif, serta stabilitas nilai tukar rupiah.

Dalam hal ini kebijakan moneter memiliki peran yang penting dalam menjaga stabilitas ekonomi dan keuangan, seperti pengendalian laju inflasi dan volatilitas nilai tukar rupiah. Di samping itu, peran kebijakan moneter juga sangat berpengaruh terhadap peningkatan investasi, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Kebijakan tersebut terkait dengan suku bunga, perbankan, dan pengaturan lalu lintas devisa.

Selanjutnya untuk menstimulasi pertumbuhan ekonomi, diperlukan dukungan sinkronisasi kebijakan yang harmonis antara kebijakan fiskal dan kebijakan moneter. Dari sisi kebijakan fiskal, dilakukan langkah-langkah untuk mempertahankan stabilitas harga-harga komoditi strategis *(administered prices)* agar tidak menimbulkan tekanan terhadap pencapaian sasaran inflasi *(inflation targeting).*

Dalam menetapkan dan mengumumkan sasaran inflasi tahun 2009, Pemerintah selalu berkoordinasi dengan Bank Indonesia. Koordinasi yang baik dan harmonisasi kebijakan antara Bank Indonesia dan Pemerintah akan menjadikan sasaran inflasi lebih kredibel. Dengan demikian, Pemerintah dan Bank Indonesia akan lebih mudah menurunkan dan menstabilkan inflasi dalam jangka menengah dan jangka panjang.

Kegiatan perekonomian yang semakin meningkat diperkirakan dapat diimbangi oleh meningkatnya produksi seiring dengan membaiknya investasi. Dengan demikian, tekanan harga dari sisi permintaan dan penawaran tidak memberikan dorongan terhadap peningkatan harga barang-barang secara keseluruhan. Sementara itu, produksi komoditi bahan pokok yang meningkat diiringi oleh manajemen pasokan yang efektif diperkirakan mendorong penurunan inflasi kelompok *volatile foods*.

Gejolak harga di pasar komoditi internasional serta tingginya harga minyak mentah dunia, diperkirakan akan tetap memberikan tekanan terhadap inflasi dalam negeri. Sementara itu, dari sisi internal inflasi mendapat tekanan terkait dengan pelaksanaan Pemilu. Namun, Pemerintah akan selalu dan terus melakukan langkah-langkah evaluasi kebijakan fiskal agar berjalan secara harmonis dengan kebijakan moneter. Langkah-langkah koordinasi kebijakan yang selama ini telah berlangsung melalui Forum Koordinasi Pengendalian Inflasi, Tim Pengendalian Inflasi dan Tim Koordinasi Stabilisasi Pangan Pokok akan terus diperkuat dan ditingkatkan. Analisis dan perkiraan berbagai variabel ekonomi tersebut dipertimbangkan untuk mengarahkan agar perkiraan inflasi ke depan sejalan dengan kisaran sasaran inflasi yang telah ditetapkan.

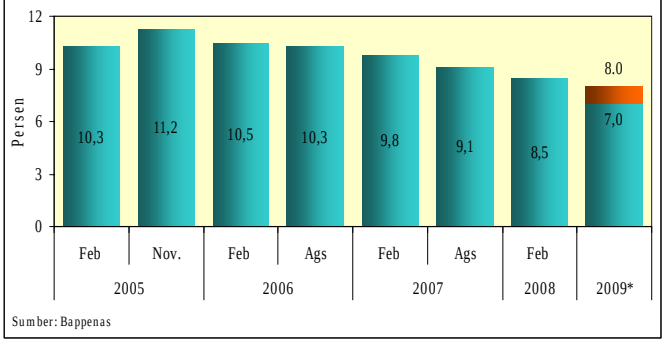
Sementara itu, upaya pengendalian inflasi di tingkat daerah akan terus diperkuat salah satunya melalui pembentukan Tim Pengendalian Inflasi Daerah yang merupakan koordinasi antara instansi terkait di daerah dengan Kantor Bank Indonesia. Upaya pengendalian harga yang komprehensif, baik ditingkat pusat maupun daerah, diharapkan dapat menjaga perkembangan inflasi sehingga dapat mengarahkan ekspektasi inflasi masyarakat pada sasaran inflasi yang ditetapkan.

Dengan berbagai kebijakan Pemerintah maupun Bank Indonesia yang telah dan akan dilakukan serta didukung dengan koordinasi yang semakin mantap, inflasi dalam tahun 2009 diperkirakan semakin menurun. Untuk itu Pemerintah dan DPR menetapkan inflasi tahun 2009 sebesar 6,2 persen.

2.3.2.2 Penanggulangan Pengangguran

Sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2009, Pemerintah telah menetapkan sasaran-sasaran indikatif penurunan tingkat pengangguran menjadi 7 persen hingga 8 persen (lihat **Grafik II.32**). Tantangan yang dihadapi pada tahun 2009 dalam memecahkan masalah ketenagakerjaan meliputi hal-hal sebagai berikut. Pertama, penciptaan kesempatan kerja terutama lapangan kerja formal seluas-luasnya. Tantangan ini tidak mudah untuk diatasi karena beberapa tahun terakhir ini, lapangan kerja informal masih dominan dalam menyerap tenaga kerja yang jumlahnya terus meningkat. Kedua, perpindahan pekerja dari pekerjaan yang memiliki tingkat produktivitas rendah ke pekerjaan yang memiliki produktivitas tinggi. Ketiga, peningkatan kesejahteraan para pekerja informal yang mencakup 70 persen dari seluruh pekerja.

Grafik II.32
Tingkat Pengangguran Terbuka



Sumber: Bappenas

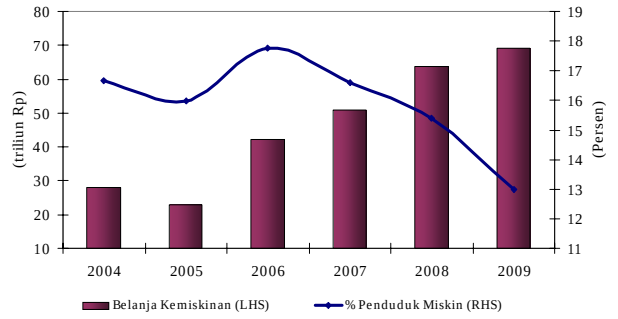
Untuk mengatasi masalah ketenagakerjaan tersebut, Pemerintah menempuh beberapa kebijakan sebagai berikut. Pertama, menciptakan lapangan kerja formal seluas-luasnya, mengingat lapangan kerja formal lebih produktif dan lebih memberikan perlindungan sosial kepada pekerja jika dibandingkan dengan sektor informal. Dengan kualifikasi angkatan kerja yang tersedia, lapangan kerja formal yang diciptakan didorong ke arah industri padat karya, industri menengah dan kecil, serta industri yang berorientasi ekspor. Kedua, mendorong perpindahan pekerja dari pekerjaan yang berproduktivitas rendah ke pekerjaan yang memiliki produktivitas tinggi dengan meningkatkan kualitas dan kompetensi pekerja. Peningkatan kualifikasi dan kompetensi pekerja dapat dilaksanakan antara lain melalui pelatihan berbasis kompetensi dan pelatihan melalui pemagangan di tempat kerja. Upaya-upaya pelatihan tenaga kerja perlu terus ditingkatkan dan disempurnakan agar peralihan tersebut dapat terjadi. Ketiga, mendorong sektor informal melalui fasilitas kredit UMKM sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan para pekerja informal. Peningkatan ini dimaksudkan untuk memperkecil kesenjangan tingkat kesejahteraan antara pekerja informal dengan pekerja formal.

2.3.2.3 Penanggulangan Kemiskinan

Sesuai dengan RKP 2009, dan berdasarkan kemajuan yang dicapai tahun 2007 serta tantangan yang dihadapi pada tahun 2008, tema pembangunan tahun 2009 adalah Peningkatan Kesejahteraan Rakyat dan Pengurangan Kemiskinan. Dalam RKP tersebut pemerintah telah menetapkan sasaran-sasaran indikatif penurunan tingkat kemiskinan menjadi 12 persen hingga 14 persen (lihat **Grafik II.33**). Pemerintah terus mengembangkan berbagai kebijakan yang secara efektif dapat mengurangi tingkat kemiskinan baik melalui kebijakan belanja Pemerintah Pusat dan daerah, maupun kebijakan yang mendukung program pengentasan kemiskinan. Kebijakan tersebut dituangkan dalam bentuk pemberian

insentif secara terukur dan bantuan sosial secara langsung dalam rangka mengurangi beban pengeluaran dan meningkat-kan pendapatan masyarakat miskin.

Grafik II.33
Persentase Penduduk Miskin Indonesia



Sumber: Bappenas dan Depkeu, diolah

Meskipun selama ini telah terjadi perbaikan dalam masalah kemiskinan sebagaimana tercermin pada indikator-indikator yang ada, Pemerintah menyadari bahwa isu kemiskinan tersebut tetap menjadi tantangan sekaligus sasaran penting bagi arah pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan di tahun 2009. Berbagai upaya telah dilakukan untuk menurunkan jumlah penduduk miskin dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara bertahap, tetapi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan masih relatif besar. Masalah pokok yang dihadapi oleh negara Indonesia dalam menurunkan jumlah penduduk miskin meliputi antara lain. Pertama, upaya pembangunan yang dilakukan masih belum merata dan belum mencapai seluruh lapisan masyarakat, khususunya bagi yang berada di perdesaan dan luar Jawa. Kedua, pelaksanaan program pembangunan masih bersifat parsial dan belum terfokus. Ketiga, kemandirian masyarakat dalam proses pembangunan berbasis masyarakat masih sangat terbatas.

Oleh karena itu, arah kebijakan pembangunan akan lebih digiatkan untuk menyentuh dan mengatasi masalah-masalah kemiskinan secara langsung. Kebijakan dalam kerangka ini juga termasuk melanjutkan kebijakan-kebijakan tahun sebelumnya untuk semakin memperluas akses masyarakat miskin pada pelayanan-pelayanan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, serta pembangunan perdesaan. Hal ini sejalan dengan komitmen Pemerintah untuk menjalankan program *Millenium Development Goals*.

Pada Maret 2007, angka pengangguran terbuka dan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan memang mengalami penurunan. Namun, jumlahnya masih relatif besar. Data per Maret 2008 menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin sekitar 34,96 juta orang (15,42 persen). Pemerintah cukup optimis bahwa jumlah penduduk miskin secara berangsur-angsur akan semakin menurun, sehingga untuk tahun 2009, pemerintah telah menetapkan sasaran angka kemiskinan mencapai kisaran 12 persen hingga 14 persen.

Tercapainya sasaran penurunan kemiskinan tahun 2009 dilakukan melalui. Pertama, Terciptanya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan *(sustainable growth)* yang pada gilirannya akan menciptakan kesempatan kerja terutama di sektor formal. Kedua, terciptanya stabilitas harga yang tercermin dari penurunan tingkat inflasi dari 11,4 persen menjadi 6,5 persen. Ketiga, melalui sinkronisasi dan harmonisasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan pusat dan daerah

Sinkronisasi dan harmonisasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan dilakukan terutama pada peningkatan keterpaduan dan penajaman fokus kegiatan dari 51 program/ kegiatan penanggulangan kemiskinan di Kementerian dan Lembaga di tingkat pusat. Program sinkronisasi dan harmonisasi tersebut dibagi menjadi tiga kluster atau kelompok program yaitu:

- Kluster Bantuan dan Perlindungan Sosial Kelompok Sasaran, dengan sasaran 19,1 juta rumah tangga sasaran. Kluster ini meliputi program Raskin, Jamkesmas, BLT, BOS dan Program Keluarga Harapan yang memberikan pemberian layanan khusus bagi 3,9 juta RT sangat miskin serta Program Peningkatan Kesejahteraan Petani.
- Kluster Pemberdayaan Masyarakat, dimana PNPM menjadi fokus utama. Pada tahun 2009, akan diperluas cakupan program meliputi seluruh kecamatan (5.720 kecamatan) di Indonesia serta peningkatan kuota anggaran per kecamatan menjadi Rp3 miliar/ kecamatan/tahun.
- Kluster Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil, dengan sasaran pelaku usaha mikro dan kecil. Fokus kebijakan dalam kluster ini terdiri upaya perbaikan iklim berusaha termasuk kemudahan berusaha, pajak khusus untuk UKM dan perluasan akses pembiayaan melalui program Kredit Usaha Rakyat

2.3.3 Kebijakan Ekonomi Makro

2.3.3.1 Fiskal

Kebijakan fiskal merupakan salah satu kebijakan ekonomi makro untuk mengendalikan stabilitas ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Di samping kebijakan fiskal, dalam kebijakan ekonomi makro juga terdapat kebijakan moneter yang merupakan partner kebijakan fiskal dalam mengendalikan stabilitas ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Kebijakan fiskal digunakan untuk mengatur permintaan maupun penawaran agregat melalui komponen dan besaran APBN untuk kepentingan alokasi, distribusi, dan stabilisasi untuk menggerakkan sektor riil, dengan memperhitungkan besaran defisit dan kemampuan pembiayaan tanpa merusak indikator makro seperti inflasi.

Dalam beberapa tahun terakhir strategi kebijakan fiskal lebih diarahkan untuk melanjutkan dan memantapkan langkah-langkah konsolidasi fiskal dalam mewujudkan APBN yang sehat dan berkelanjutan (*fiscal sustainability*), tetapi masih dapat memberikan ruang untuk stimulus fiskal dalam batas-batas kemampuan keuangan negara. Kebijakan fiskal secara umum dalam arah ekspansif yang dicerminkan dari adanya kebijakan defisit, sehingga dapat memberikan andil dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Kebijakan fiskal dalam tahun 2009 tetap diarahkan untuk menstimulasi perekonomian domestik dengan besaran defisit yang berkesinambungan sesuai dengan batas kemampuan keuangan negara. Dengan situasi perekonomian global yang tidak menentu yang diawali oleh krisis *subprime mortgage* di Amerika Serikat, naiknya harga komoditi pangan, minyak mentah dan perlambatan ekonomi global, kebijakan fiskal mempunyai peran lebih strategis dalam menstimulus pertumbuhan ekonomi dalam rangka menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi pengangguran dan kemiskinan.

Dalam APBN 2009 kebijakan fiskal dapat dirinci berdasarkan arah kebijakan, strategi kebijakan, dan garis besar postur APBN 2009. Berdasarkan arah kebijakan fiskal dimaksudkan untuk mencapai tiga prioritas utama yaitu: (1) peningkatan pelayanan dasar dan

pembangunan perdesaan; (2) percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi; dan (3) peningkatan upaya antikorupsi, reformasi birokrasi, serta pemantapan demokrasi, pertahanan dan keamanan dalam negeri.

Sementara itu strategi kebijakan fiskal tahun 2009 meliputi: (1) pengendalian (*capping*) subsidi BBM dan listrik; (2) memperhitungkan pelaksanaan amandemen UU PPh dan PPN; (3) reformulasi dana perimbangan dengan memasukkan beban subsidi BBM dan subsidi pupuk sebagai variabel penerimaan dalam negeri (PDN) dalam perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU); (4) pelaksanaan amendemen Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD); dan (5) belanja kementerian negara dan lembaga (K/L) Rp322,3 triliun.

Berdasarkan arah dan strategi kebijakan fiskal di atas, maka postur APBN 2009 terinci dalam pokok-pokok besaran sebagai berikut: (1) pendapatan negara dan hibah diperkirakan sebesar Rp985,7 triliun (18,5 persen PDB) yang terinci dalam penerimaan perpajakan sebesar Rp725,8 triliun (13,6 persen PDB), penerimaan negara bukan pajak sebesar Rp258,9 triliun (4,9 persen PDB), dan hibah sebesar Rp0,9 triliun; (2) belanja negara direncanakan sebesar Rp1.037,1 triliun (19,5 persen PDB) yang terinci dalam belanja Pemerintah Pusat sebesar Rp716,4 triliun (13,4 persen PDB) dan transfer ke daerah sebesar Rp320,7 triliun (6,0 persen PDB); (3) keseimbangan primer (*primary balance*) diperkirakan sebesar Rp50,3 triliun (0,9 persen PDB), sedangkan secara keseluruhan APBN 2009 diperkirakan mengalami defisit sebesar Rp51,3 triliun (1,0 persen PDB); dan (4) pembiayaan defisit dalam APBN 2009 bersumber dari dalam negeri sebesar Rp60,8 triliun (1,1 persen PDB) dan pembiayaan luar negeri (neto) sebesar minus Rp9,4 triliun (0,2 persen PDB).

2.3.3.2 Sektor Riil

Sektor riil merupakan motor penggerak dalam perekonomian. Terkait dengan hal tersebut Pemerintah telah merancang beberapa strategi kebijakan di sektor riil, khususnya untuk mendorong partisipasi sektor swasta dalam kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan lapangan kerja yang cukup di dalam negeri. Dalam tahun 2009 meskipun tidak mudah, Pemerintah senantiasa berupaya untuk meningkatkan investasi dan peran swasta dalam upaya meningkatkan kemampuan daya saing sektor riil, baik di bidang sumber daya air, transportasi, energi, pos dan telekomunikasi, perumahan dan pemukiman maupun pembangunan jalan dan jembatan. Di bidang sumber daya air, kebijakan yang dilakukan antara lain adalah mengoptimalkan fungsi sarana dan prasarana sumber daya air dalam memenuhi kebutuhan air irigasi dan industri, dan meningkatkan kinerja jaringan irigasi guna memenuhi kebutuhan air usaha tani, terutama dalam mewujudkan ketahanan pangan.

Sementara kebijakan di bidang transportasi antara lain adalah: (1) meningkatkan jaminan keselamatan dan keamanan transportasi; (2) menciptakan kondisi agar keselamatan dan keamanan pelayanan transportasi dapat memenuhi standar pelayanan minimal dan standar internasional; dan (3) mendorong investasi di bidang transportasi, yang dilakukan melalui restrukturisasi perundang-undangan dan peraturan di bidang transportasi, sehingga tidak ada lagi monopoli dalam pelayanan transportasi.

Di bidang energi, kebijakan yang dilakukan adalah meningkatkan pemanfaatan energi primer non-BBM (gas bumi, panas bumi, dan batu bara), meningkatkan efisiensi pemanfaatan energi, serta pengembangan energi dan infrastruktur energi. Selain itu untuk mengatasi

masalah kesenjangan permintaan dan pasokan sumber energi pemerintah akan mendorong peningkatan investasi dan produksi migas, mineral, batubara, dan panas bumi. Strategi tersebut antara lain diimplementasikan melalui pembaharuan dan perbaikan perijinan dan peraturan, khususnya terkait dengan pengelolaan panas bumi. Di sisi lain, akan terus dipacu dan dikembangkan kegiatan pemetaan, eksplorasi, dan eksploitasi sumber-sumber energi dan tambang, serta pengembangan data dan informasi yang pada gilirannya mampu mendorong kapasitas produksi sumber energi nasional. Dari sisi kelistrikan, Pemerintah terus berupaya mempercepat pembangunan pembangkit listrik nonBBM serta mengembangkan jaringan distribusi secara tepat waktu, sehingga krisis listrik dapat segera teratasi.

Sementara itu, dari sisi pos dan telekomunikasi, kebijakan yang dilakukan antara lain meningkatkan pemanfaatan infrastruktur dan layanan pos dan telematika. Sedangkan dari sisi perumahan dan pemukiman, diupayakan melalui peningkatan dukungan prasarana dasar permukiman yang dapat menunjang sektor industri, perdagangan, dan pariwisata.

Selanjutnya, dalam beberapa tahun terakhir Pemerintah telah memfokuskan strategi pembangunan sektor riil bagi perbaikan dan peningkatan sarana dan prasarana bagi kegiatan ekonomi, antara lain melalui program pembangunan jalan, jembatan, serta perbaikan sarana pelabuhan dan bandara. Dalam tahun 2009, kebijakan-kebijakan tersebut masih terus berlanjut.

2.3.3.3 Neraca Pembayaran

Kinerja neraca pembayaran tahun 2009 akan menghadapi tantangan yang cukup berat karena diperkirakan pertumbuhan ekspor melambat dan menurunnya aliran modal masuk. Melambatnya pertumbuhan ekspor disebabkan oleh menurunnya harga komoditi dan permintaan dunia sebagai dampak negatif dari krisis keuangan global, dimana negara-negara mitra dagang utama mengalami penurunan pertumbuhan ekonomi yang signifikan. Sementara itu, impor mengalami pelambatan karena depresiasi rupiah yang cukup tajam menyebabkan harga impor menjadi mahal dan investasi di dalam negeri yang melambat sehingga permintaan impor bahan baku dan barang modal menurun.

Untuk mendorong perbaikan kinerja ekspor dalam tahun 2009 akan diupayakan melalui peningkatan diversifikasi pasar ekspor nonmigas agar tidak bertumpu pada empat pasar ekspor tradisional (Jepang, Amerika Serikat, Singapura, dan Uni Eropa). Selain itu, akan diupayakan peningkatan diversifikasi produk ekspor agar pertumbuhan utama ekspor nonmigas tidak hanya ditopang oleh ekspor komoditas primer yang memiliki nilai tambah yang relatif rendah dan harganya cenderung berfluktuasi. Upaya diversifikasi pasar dan produk ekspor ini juga dibarengi dengan langkah-langkah penyempurnaan proses penyederhaan prosedur ekspor dan mempercepat waktu penyelesaian dokumen ekspor impor. Di samping itu, Pemerintah juga akan terus berupaya mendorong peningkatan ekspor melalui pengembangan promosi dagang dan peningkatan kualitas dan desain produk ekspor, serta kebijakan-kebijakan lain di bidang perdagangan.

Berbagai kebijakan di bidang pariwisata dan investasi akan ditempuh melalui pengembangan destinasi pariwisata unggulan berbasis alam, sejarah, budaya dan olah raga. Di samping itu, juga akan dikembangkan sarana dan prasarana untuk promosi pariwisata. Di bidang investasi, secara umum Pemerintah akan berupaya meningkatkan daya tarik investasi melalui

penyederhanaan prosedur, peningkatan pelayanan, dan pemberian fasilitas penanaman modal. Selain itu, Pemerintah juga akan mengembangkan kawasan ekonomi khusus investasi (KEKI) dan meningkatkan promosi investasi di luar negeri.

Dengan berbagai kebijakan tersebut diharapkan dapat memperkuat daya tahan perekonomian nasional dan sekaligus meraih peluang-peluang yang muncul dari faktor-faktor eksternal dan global. Penguatan kondisi neraca pembayaran, yang tercermin pada peningkatan cadangan devisa diharapkan mampu mendukung stabilitas dan pertumbuhan ekonomi domestik. Cadangan devisa dalam tahun 2009 diperkirakan mencapai US$52,9 miliar, atau mengalami kenaikan jika dibandingkan dengan posisi tahun sebelumnya. Kenaikan cadangan devisa ini bersumber dari defisit transaksi berjalan yang lebih kecil daripada surplus pada neraca modal dan finansial.

Defisit transaksi berjalan diperkirakan mencapai US$0,7 miliar, lebih tinggi jika dibandingkan dengan defisit tahun sebelumnya yang mencapai US$0,5 miliar. Kenaikan defisit ini terjadi karena kenaikan nilai ekspor yang lebih rendah daripada peningkatan nilai impor dan defisit neraca jasa-jasa. Nilai ekspor diperkirakan mencapai US$144,1 miliar, atau naik sekitar US$1,5 miliar jika dibandingkan dengan tahun 2008. Nilai impor diperkirakan mencapai US$122,3 miliar, atau naik sekitar US$2,2 miliar jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Sementara itu, defisit neraca jasa-jasa diperkirakan mencapai US$22,5 miliar, lebih rendah US$0,4 miliar jika dibandingkan dengan tahun 2008.

Di sisi lain, neraca modal dan finansial diperkirakan mengalami surplus sebesar US$1,3 miliar, jauh lebih baik jika dibandingkan dengan posisi tahun 2008 yang mencatat defisit sebesar US$1,3 miliar. Meningkatnya surplus neraca modal dan finansial ini disebabkan oleh transaksi modal sektor publik diperkirakan mencatat surplus yang cukup besar, walaupun sektor swasta mengalami defisit. Perkiraan neraca pembayaran Indonesia (NPI) tahun 2009 dapat dilihat pada **Tabel II.4**.

Tabel II.4
Perkiraan Neraca Pembayaran
Indonesia 2009
(US$ miliar)

ITEM	2009
Transaksi Berjalan	**-0,7**
Ekspor, fob	144,1
Impor, fob	-122,3
Jasa-jasa, neto	-22,5
Neraca Modal dan Finansial	**1,3**
Sektor Publik, neto	4,3
Sektor Swasta, neto	-3,0
Surplus/Defisit	**0,6**
Cadangan Devisa	**52,9**

Sumber : Bank Indonesia (diolah)

2.4 Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal

2.4.1 Kebijakan Fiskal 2005 – 2007

Sebagai instrumen kebijakan fiskal dan implementasi perencanaan pembangunan setiap tahun, strategi dan pengelolaan APBN memegang peranan penting bagi Pemerintah untuk mencapai sasaran pembangunan nasional. APBN menjadi salah satu alat perekonomian dalam menyelenggarakan pemerintahan, mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, mendistribusikan barang dan jasa, serta menjaga stabilitas dan akselerasi kinerja ekonomi.

Sejak tahun 2005, Pemerintah yang sedang berjalan mengimplementasikan strategi pembangunan yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*pro growth*), sekaligus mengurangi pengangguran (*pro job*) dan kemiskinan (*pro poor*). Tiga pilar sasaran pembangunan tersebut secara konsisten menjadi acuan Pemerintah dalam melaksanakan seluruh kebijakan fiskal yang mampu memacu pertumbuhan sektor riil sekaligus menjaga kesinambungan fiskal dan stabilitas ekonomi makro. Kesinambungan fiskal dilakukan melalui pemberian stimulus fiskal yang tetap menjaga keseimbangan fiskal, serta pengendalian rasio utang terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Sementara itu, stabilitas ekonomi makro dapat dipantau dari tingkat inflasi yang terkendali, nilai tukar yang stabil, suku bunga yang relatif rendah, dan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Untuk mendukung strategi pembangunan yang telah dicanangkan dan tercapainya perbaikan ekonomi, Pemerintah harus mampu menjamin kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*). Jika tidak, maka akan terjadi berbagai gejolak ekonomi makro atau *contingent liabilities* (kewajiban yang harus ditanggung Pemerintah jika sesuatu hal terjadi) yang lebih besar, antara lain meningkatnya *country risk*, yaitu memburuknya kepercayaan investor yang pada gilirannya menghambat masuknya investasi ke Indonesia. Oleh sebab itu, Pemerintah harus mampu melahirkan terobosan kebijakan fiskal dan sektor riil dengan terus menjaga stabilitas ekonomi makro sebagai fondasi untuk menopang pertumbuhan yang berkualitas dan berkelanjutan.

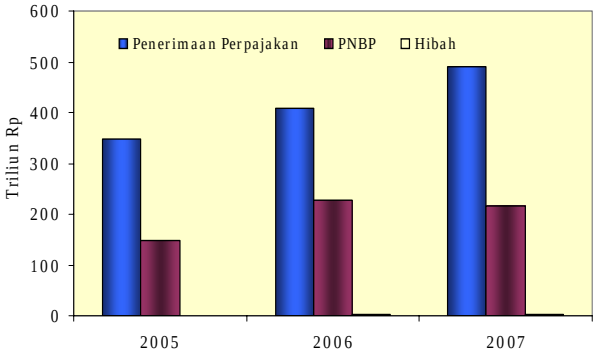
Dalam beberapa tahun terakhir, strategi kebijakan fiskal lebih diarahkan untuk memberikan stimulus fiskal dengan tetap memperhatikan langkah-langkah konsolidasi fiskal guna mewujudkan APBN yang sehat dan berkelanjutan. Stimulus fiskal tersebut diwujudkan antara lain dalam bentuk: (1) pemberian insentif perpajakan; (2) optimalisasi belanja negara untuk sarana dan prasarana pembangunan; (3) alokasi belanja negara untuk meningkatkan daya beli masyarakat berpenghasilan rendah; dan (4) dukungan pemerintah kepada swasta dalam pembangunan infrastruktur (*public private partnerships-PPPs*). Melalui kebijakan tersebut, dalam beberapa tahun berjalan, defisit APBN cenderung semakin meningkat, dari 0,5 persen PDB pada tahun 2005 menjadi 1,3 persen PDB pada tahun 2007. Langkah konsolidasi fiskal ditempuh melalui optimalisasi sumber-sumber pendapatan negara, peningkatan efisiensi dan efektivitas belanja negara, serta pemilihan alternatif pembiayaan yang tepat untuk meminimalkan risiko keuangan (*financial risk*) di masa mendatang. Dengan langkah konsolidasi tersebut, walaupun defisit APBN menjadi meningkat, tetapi tetap didukung dari peningkatan pendapatan negara serta dapat dibiayai, terutama dari sumber pembiayaan dalam negeri. Secara garis besar ringkasan APBN tahun 2005-2007 dapat dilihat pada **Tabel II.5.**

Tabel II.5
Ringkasan APBN Tahun 2005-2007
(triliun rupiah)

URAIAN	2005 (LKPP)	% thd PDB	2006 (LKPP)	% thd PDB	2007 (LKPP)	% thd PDB
A. Pendapatan Negara dan Hibah	495,2	17,8	638,0	19,1	707,8	17,9
I. Penerimaan Dalam Negeri	493,9	17,7	636,2	19,0	706,1	17,8
1. Perpajakan	347,0	12,5	409,2	12,3	491,0	12,4
2. PNBP	146,9	5,3	227,0	6,8	215,1	5,4
II. Hibah	1,3	0,0	1,8	0,1	1,7	0,0
B. Belanja Negara	509,6	18,3	667,1	20,0	757,6	19,1
I. Belanja Pemerintah Pusat	361,2	13,0	440,1	13,2	504,4	12,7
II. Transfer ke Daerah	150,5	5,4	226,2	6,8	253,3	6,4
C. Surplus/(Defisit) Anggaran	(14,4)	(0,5)	(29,1)	(0,9)	(49,8)	(1,3)
D. Pembiayaan	11,1	0,4	29,4	0,9	42,5	1,1
I. Pembiayaan Dalam Negeri	21,4	0,8	56,0	1,7	66,3	1,7
II. Pembiayaan Luar Negeri	(10,3)	(0,4)	(26,6)	(0,8)	(23,9)	(0,6)
E. Kelebihan/Kekurangan Pembiayaan	(3,3)	(0,1)	0,3	0,0	(7,4)	(0,2)

Sumber: Departemen Keuangan

Grafik II.34
Realisasi Pendapatan Negara dan Hibah, 2005-2007



Sumber: Departemen Keuangan

Realisasi APBN dalam periode 2005—2007 sangat dipengaruhi oleh dinamika kondisi eksternal maupun internal. Dari sisi eksternal, kinerja perekonomian dunia yang relatif masih kuat pada periode tersebut telah mendorong meningkatnya permintaan luar negeri terhadap produk nasional. Hal tersebut mendorong penguatan kinerja ekspor Indonesia di tengah relatif tingginya harga minyak dan harga produk primer di pasar internasional. Dari sisi internal, daya beli masyarakat masih relatif lemah akibat dampak kenaikan harga BBM pada bulan Maret dan Oktober 2005 serta belum pulihnya kinerja investasi. Faktor internal tersebut menjadi kendala bagi upaya akselerasi pertumbuhan ekonomi. Terjadinya sejumlah bencana dalam periode 2005—2007 seperti gempa bumi di beberapa wilayah di Indonesia termasuk juga dampak bencana alam *tsunami* di Aceh dan Sumatera Utara, bencana lumpur Sidoarjo serta wabah flu burung (*Avian Influenza*) sangat mempengaruhi kondisi perekonomian nasional.

Perkembangan APBN dalam periode 2005—2007 menunjukkan besaran pendapatan dan belanja negara yang meningkat cukup signifikan. Namun, perkembangan tersebut diikuti pula dengan peningkatan defisit APBN. Peningkatan defisit tersebut sejalan dengan kebijakan pemerintah yang memberikan stimulus fiskal pada periode tersebut, setelah dalam periode tahun 2000 – 2004 lebih menekankan pada strategi konsolidasi fiskal.

Dalam tahun 2005 realisasi defisit APBN mencapai Rp14,4 triliun atau 0,5 persen PDB dengan realisasi pendapatan negara dan hibah sebesar Rp495,2 triliun (17,8 persen PDB). Sementara itu, belanja negara sebesar Rp509,6 triliun (18,3 persen PDB). Pada tahun 2006 defisit APBN membesar menjadi Rp29,1 triliun atau 0,9 persen PDB dimana pendapatan negara dan hibah sebesar Rp638,0 triliun (19,1 persen PDB) sedangkan belanja negara sebesar Rp667,1 triliun (20,0 persen PDB). Selanjutnya, pada tahun 2007 defisit APBN juga semakin membesar menjadi Rp49,8 triliun atau 1,3 persen PDB dimana pendapatan negara dan hibah sebesar Rp707,8 triliun (17,9 persen PDB) sedangkan belanja negara sebesar Rp757,6 triliun (19,1 persen PDB). Kenaikan defisit anggaran dalam tahun 2007 terkait erat dengan meningkatnya harga-harga komoditas internasional terutama harga minyak dunia yang mengakibatkan meningkatnya belanja subsidi yang harus dibiayai negara.

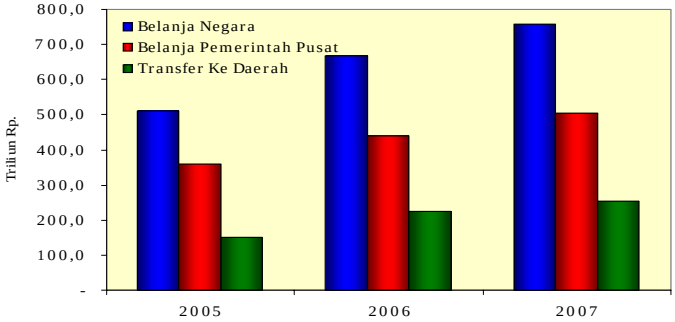
Di sisi kebijakan fiskal, pemerintah berupaya untuk terus memacu peningkatan pendapatan negara yang masih belum optimal serta memantapkan basis perpajakan yang lebih baik ke depan. Pada tahun 2005 realisasi pendapatan negara dan hibah tercatat sebesar Rp495,2 triliun atau 17,8 persen PDB. Kinerja yang cukup menggembirakan pada tahun 2005 tersebut dapat terus dipertahankan dimana realisasi pendapatan negara dan hibah pada tahun 2006 lebih tinggi 28,8 persen atau Rp142,8 triliun. Pertumbuhan realisasi pendapatan negara dan hibah pada tahun 2007 sekitar 10,9 persen, dimana penerimaan perpajakan menunjukkan kinerja positif melalui pertumbuhan sekitar 20,0 persen. Sementara itu, realisasi penerimaan negara bukan pajak (PNBP) sedikit mengalami penurunan pada tahun 2007 sebagai akibat

adanya beberapa faktor, antara lain penurunan *lifting* minyak bumi, depresiasi nilai tukar rupiah dan adanya kenaikan komponen pengurang (PBB, Pengembalian PPN, retribusi dan pajak daerah) karena peningkatan aktivitas eksplorasi.

Selain dipengaruhi oleh faktor-faktor tersebut, realisasi APBN dalam periode 2005—2007 juga didukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan pendapatan negara, terutama kebijakan perpajakan. Hal tersebut ditempuh melalui reformasi kebijakan dan administrasi perpajakan yang berkelanjutan. Upaya tersebut dilakukan melalui: (1) perubahan paket undang-undang perpajakan, kepabeanan dan cukai; (2) peningkatan pengawasan terhadap wajib pajak dan pengawasan internal terhadap petugas pajak; (3) peningkatan kapasitas sumber daya manusia; (4) perbaikan sistem informasi dan teknologi; dan (5) modernisasi perpajakan.

Di sisi belanja, komitmen Pemerintah untuk mengimplementasikan tiga strategi pembangunan, yaitu pertumbuhan yang tinggi, penciptaan lapangan kerja, dan pengurangan kemiskinan dilakukan secara komprehensif. Strategi propertumbuhan ditempuh dengan meningkatkan dan mempercepat pertumbuhan ekonomi, diantaranya melalui upaya menarik investasi dan bisnis, serta peningkatan ekspor dengan didukung langkah perbaikan iklim investasi. Strategi prolapangan kerja dilakukan guna menciptakan lapangan kerja yang lebih luas. Untuk strategi promasyarakat miskin diarahkan untuk melaksanakan program-program pengentasan kemiskinan, peningkatan daya beli masyarakat, dan perlindungan sosial.

Grafik II.35
Realisasi Belanja Negara, 2005-2007



Sumber: Departemen Keuangan

Dalam upaya mendukung strategi pembangunan yang telah ditetapkan tersebut, pengelolaan belanja negara memegang peranan yang cukup penting dalam rangka mencapai sasaran-sasaran pembangunan yang telah ditetapkan. Kebijakan belanja negara pada tahun 2005-2007 diarahkan pada penajaman alokasi anggaran melalui realokasi belanja negara yang lebih terarah dan tepat sasaran, serta perumusan kebijakan alokasi transfer ke daerah sesuai ketentuan desentralisasi fiskal.

Realisasi belanja negara tahun 2005 sebesar Rp509,6 triliun atau sekitar 18,3 persen PDB, yang terdiri dari belanja Pemerintah Pusat sebesar Rp361,2 triliun (13,0 persen PDB), dan transfer ke daerah mencapai Rp150,5 triliun (5,4 persen PDB). Sementara itu, pada tahun 2006, realisasi belanja negara meningkat sebesar 30,9 persen jika dibandingkan dengan realisasi tahun 2005. Dalam periode yang sama, realisasi belanja Pemerintah Pusat meningkat sekitar 21,8 persen dan realisasi transfer ke daerah meningkat sebesar 50,3 persen. Hal ini terutama didukung oleh meningkatnya sumber-sumber pendapatan negara secara signifikan sehingga komponen transfer ke daerah juga semakin meningkat.

Dalam tahun 2007, realisasi belanja negara mencapai Rp757,6 triliun atau meningkat 13,6 persen dari realisasi tahun 2006, dimana belanja Pemerintah Pusat meningkat 14,7 persen dan transfer ke daerah meningkat 12,0 persen. Peningkatan belanja tersebut sangat dipengaruhi oleh kenaikan subsidi BBM serta pemberian subsidi pajak sebagai insentif untuk

memacu investasi di dalam negeri. Selain itu, dalam tahun 2007 Pemerintah meningkatkan prioritas belanja negara guna lebih memacu belanja modal dan melakukan penghematan belanja barang dan pengeluaran yang tidak mendesak. Sedangkan anggaran transfer ke daerah meningkat terutama berasal dari kenaikan DAU terkait dengan kenaikan pendapatan dalam negeri.

Dalam periode tahun 2005—2007, anggaran belanja Pemerintah Pusat di samping untuk pembangunan infrastruktur juga secara konsisten diarahkan untuk mendukung program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat, seperti bantuan pendidikan sekolah, biaya perawatan kesehatan di rumah sakit dan puskesmas, pembangunan infrastruktur di perdesaaan, program nasional pemberdayaan masyarakat, bantuan langsung tunai, program keluarga harapan, serta kredit usaha rakyat.

Dari sisi pembiayaan, dalam beberapa tahun terakhir orientasi kebijakan pembiayaan diprioritaskan pada sumber pembiayaan dalam negeri guna mengurangi ketergantungan pada sumber pembiayaan luar negeri. Hal ini terlihat dari proporsi pembiayaan dalam negeri terhadap total pembiayaan yang cenderung meningkat, bahkan telah melebihi proporsi pembiayaan yang bersumber dari luar negeri sejak tahun 2006. Hal ini sejalan dengan strategi Pemerintah untuk secara konsisten mengembangkan pasar obligasi nasional. Dengan berkembangnya pasar Surat Berharga Negara (SBN) di dalam negeri, maka Pemerintah akan lebih fleksibel dalam mencari alternatif sumber pembiayaan yang relatif murah dan berisiko lebih rendah. Dalam tiga tahun terakhir, pembiayaan luar negeri (neto) tercatat negatif yang berarti bahwa penarikan pinjaman luar negeri lebih rendah jika dibandingkan dengan pembayaran cicilan pokok utang. Hal ini menunjukkan komitmen Pemerintah untuk mengurangi beban utang luar negeri.

Sementara itu, pembiayaan nonutang dalam beberapa tahun terakhir bersumber dari perbankan dalam negeri, penjualan aset oleh PT Perusahaan Pengelolaan Aset (PT PPA), dan privatisasi. Secara umum, perkembangan realisasi pembiayaan sumber nonutang tersebut di atas cenderung semakin berkurang, antara lain karena semakin terbatasnya dana simpanan Pemerintah pada Bendahara Umum Negara, semakin berkurangnya stok aset yang dapat dijual oleh PT PPA, dan kebijakan pemerintah dalam penyehatan BUMN.

2.4.2 Kebijakan Fiskal dan Prospek APBN 2008

Memasuki tahun 2008, kenaikan harga minyak dan komoditi pangan dunia yang diikuti oleh krisis di pasar keuangan internasional, serta perlambatan pertumbuhan ekonomi dunia menyebabkan terjadinya turbulensi dan krisis ekonomi global yang semakin mendalam. Keadaan tersebut sangat mempengaruhi perekonomian domestik, baik sektor riil maupun moneter, serta kesejahteraan masyarakat. Untuk menghadapi tantangan tersebut serta menjaga kredibilitas Pemerintah, maka Pemerintah telah merespon cepat melalui perubahan APBN tahun 2008 yang dilakukan lebih awal. Dalam APBN-P tahun 2008, telah dilakukan penyesuaian kebijakan alokasi belanja, antara lain dengan penajaman prioritas alokasi belanja K/L dan efisiensi anggaran subsidi energi. Hal ini dimaksudkan agar tujuan alokasi anggaran belanja dapat tercapai, yaitu mendorong momentum pertumbuhan ekonomi, mengurangi pengangguran dan kemiskinan. Secara garis besar, ringkasan perubahan proyeksi APBN tahun 2008 dapat dilihat pada **Tabel II.6**.

Tabel II.6
Ringkasan APBN Tahun 2008
(triliun rupiah)

	2008					
	APBN	% thd PDB *)	APBN-P	% thd PDB	Perk. Real	% thd PDB
A. Pendapatan Negara dan Hibah	**781,4**	**17,4**	**895,0**	**20,0**	**962,5**	**20,3**
I. Penerimaan Dalam Negeri	**779,2**	**17,4**	**892,0**	**19,9**	**959,5**	**20,3**
1. Perpajakan	592,0	13,2	609,2	13,6	633,8	13,4
2. PNBP	187,2	4,2	282,8	6,3	325,7	6,9
II. Hibah	**2,1**	**0,0**	**2,9**	**0,1**	**3,0**	**0,1**
B. Belanja Negara	**854,7**	**19,1**	**989,5**	**22,1**	**1.022,6**	**21,6**
I. Belanja Pemerintah Pusat	**573,4**	**12,8**	**697,1**	**15,5**	**729,1**	**15,4**
II. Transfer Ke Daerah	**281,2**	**6,3**	**292,4**	**6,5**	**293,6**	**6,2**
C. Surplus/Defisit Anggaran (A - B)	**(73,3)**	**(1,6)**	**(94,5)**	**(2,1)**	**(60,1)**	**(1,3)**
D. Pembiayaan	**73,3**	**1,6**	**94,5**	**2,1**	**63,3**	**1,3**
I. Pembiayaan Dalam Negeri	**90,0**	**2,0**	**107,6**	**2,4**	**78,2**	**1,7**
II. Pembiayaan Luar negeri (neto)	**(16,7)**	**(0,4)**	**(13,1)**	**(0,3)**	**(14,9)**	**(0,3)**

*) Menggunakan basis perhitungan realisasi PDB tahun 2007

Sumber : Departemen Keuangan

Basis perubahan dalam APBN-P tahun 2008 tersebut adalah perubahan asumsi dasar untuk memberikan sinyal yang tepat kepada publik, pelaku pasar, dan investor luar negeri mengenai target ekonomi makro serta kebijakan fiskal tahun 2008 yang lebih realistis dan kredibel. Di sisi pendapatan negara, ditempuh beberapa kebijakan antara lain: (1) pemberian fasilitas perpajakan untuk menjaga stabilisasi harga pangan, serta memacu investasi, khususnya di bidang migas dan industri prioritas, (2) penurunan tarif PPh Badan bagi perusahaan dalam negeri yang masuk bursa, (3) intensifikasi pemungutan pajak dan PNBP untuk sektor-sektor yang mendapat *windfall* dari kenaikan harga komoditi, dan (4) menarik dana *cost recovery* bagian pemerintah dari beberapa tahun berjalan.

Di sisi belanja negara, dilakukan beberapa langkah penajaman dan penghematan anggaran negara, antara lain melalui: (1) paket kebijakan stabilisasi harga pangan di dalam negeri, (2) pemotongan anggaran belanja K/L sebesar 10 persen, (3) pemotongan dana penyesuaian infrastruktur sebesar 10 persen dan tidak membagikan sebagian *windfall* DBH PBB migas, (4) membatasi penyaluran DBH Migas yakni maksimum pada tingkat harga ICP tahun 2008 rata-rata US$95 per barel, (5) pengendalian dan penghematan subsidi BBM dan listrik, baik dalam perbaikan parameter maupun dalam pengendalian konsumsi, serta (6) mencadangkan dana untuk mengantisipasi kenaikan harga minyak.

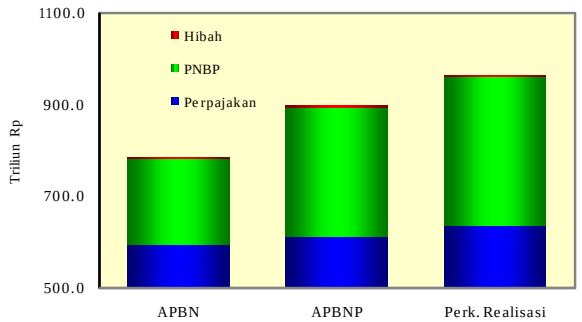
Melalui langkah-langkah kebijakan pengamanan APBN 2008, maka defisit anggaran dalam APBN-P tahun 2008 dapat dikendalikan menjadi 2,1 persen PDB, jika dibandingkan dengan potensinya yang dapat mencapai di atas 2,5 persen PDB. Perubahan defisit APBN-P 2008 tersebut masih menunjukkan kenaikan dari yang ditargetkan dalam APBN 2008 sebesar 1,6 persen PDB.

Untuk menyesuaikan kenaikan target defisit anggaran tahun 2008 menjadi 2,1 persen PDB, dalam APBN-P 2008 juga dilakukan penyesuaian target pembiayaan untuk menutup kenaikan target defisit tersebut. Di sisi pembiayaan diupayakan tambahan penjualan aset dari PT PPA, menambah target penerbitan SBN, dan mengoptimalkan penarikan pinjaman program, serta mengurangi target privatisasi dan dana investasi pemerintah.

Setelah Undang-Undang APBN-P 2008 ditetapkan, harga minyak di pasar dunia terus melonjak jauh hingga mencapai US$140 per barel. Kondisi tersebut diikuti dengan kenaikan

konsumsi BBM bersubsidi yang dipicu oleh disparitas harga BBM dalam negeri terhadap harga BBM internasional yang semakin tinggi. Hal ini akan mengakibatkan beban subsidi yang terus meningkat secara signifikan, yang selanjutnya berdampak pada kenaikan defisit anggaran. Menyikapi kondisi tersebut, setelah melakukan serangkaian kebijakan lainnya untuk melakukan pengamanan pelaksanaan APBN-P 2008, maka sesuai dengan amanat Undang-Undang APBN-P 2008, Pemerintah pada akhir bulan Mei 2008 menempuh opsi terakhir dengan melakukan kenaikan harga BBM rata-rata 28,7 persen. Disadari bahwa langkah kebijakan kenaikan harga BBM tersebut mempunyai dampak pada penurunan daya beli masyarakat, untuk itu Pemerintah segera menyalurkan bantuan langsung tunai untuk mempertahankan daya beli sekitar 19,1 juta rumah tangga sasaran (RTS), khususnya untuk masyarakat miskin dan mendekati miskin. Kemudian juga dilakukan penambahan alokasi subsidi Raskin menjadi 15 kg beras per RTS untuk periode 12 bulan pada tahun 2008.

Grafik II.36
Pendapatan Negara dan Hibah 2008



Sumber: Departemen Keuangan

Langkah kebijakan kenaikan harga BBM yang menjadi opsi terakhir bagi Pemerintah untuk mengamankan dan menjaga kredibilitas keuangan negara telah membantu mengembalikan kepercayaan para pelaku dunia usaha serta investor, karena defisit tahun 2008 diperkirakan dapat dikembalikan ke tingkat 1,3 persen PDB.

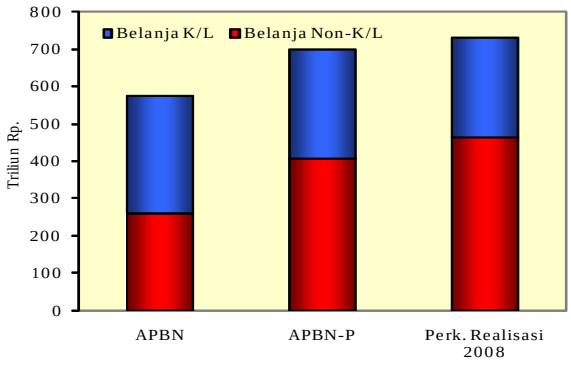
Untuk mendukung pencapaian defisit perkiraan realisasi tahun 2008 kembali menjadi 1,3 persen PDB, maka pendapatan negara dan hibah diperkirakan dapat terus ditingkatkan dari Rp895,0 triliun (20,0 persen PDB) dalam APBN-P 2008, menjadi Rp962,5 triliun (20,3 persen PDB) pada perkiraan realisasi tahun 2008.

Kenaikan pendapatan negara dan hibah dalam tahun 2008 tersebut, dipengaruhi antara lain oleh: (1) perubahan asumsi harga minyak ICP dari rata-rata US$95 per barel menjadi US$108,9 per barel dalam perkiraan realisasi tahun 2008 yang membantu meningkatkan penerimaan Migas, (2) kenaikan penerimaan perpajakan akibat pengaruh inflasi dan ekonomi, serta ekstra *effort* pemungutan pajak, dan (3) optimalisasi penarikan deviden BUMN yang memperoleh tambahan laba sebagai dampak kenaikan harga komoditi primer.

Di sisi belanja negara, dalam tahun 2008, realisasinya diperkirakan masih dapat dikendalikan menjadi Rp1.022,6 triliun (21,6 persen PDB) dalam perkiraan realisasi APBN-P 2008 jika dibandingkan dengan rencananya dalam APBN-P 2008 sebesar Rp989,5 triliun (22,1 persen PDB). Hingga akhir tahun 2008, realisasi belanja Pemerintah Pusat diperkirakan akan meningkat menjadi Rp729,1 triliun (15,4 persen PDB) dari rencananya dalam APBN-P 2008 sebesar Rp697,1 triliun (15,5 persen PDB). Sedangkan realisasi transfer ke daerah dalam tahun 2008, secara nominal diperkirakan akan sedikit meningkat menjadi Rp293,6 triliun (6,2 persen PDB) dari semula Rp292,4 triliun (6,5 persen PDB) dalam APBN-P 2008.

Perubahan perkiraan realisasi belanja negara dalam tahun 2008 tersebut terutama dipengaruhi oleh kenaikan subsidi energi, baik subsidi BBM maupun subsidi listrik sebagai

Grafik II.37
Belanja Pemerintah Pusat 2008

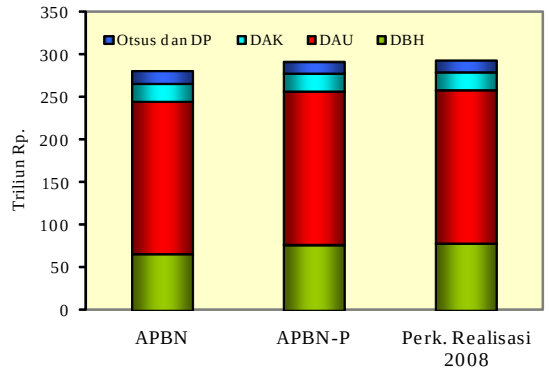


Sumber: Departemen Keuangan

akibat perubahan asumsi harga minyak ICP dari US$95 per barel menjadi US$108,9 per barel. Kenaikan subsidi BBM dan listrik tidak dapat tertahankan, walaupun Pemerintah telah meningkatkan harga BBM bersubsidi rata-rata 28,7 persen pada akhir Mei 2008, serta PT PLN telah melakukan langkah-langkah penghematan subsidi listrik. Kenaikan perkiraan realisasi belanja negara dalam tahun 2008 juga dipengaruhi oleh kenaikan perkiraan realisasi subsidi pupuk menjadi Rp15,2 triliun dari rencana semula Rp7,8 triliun. Selain itu juga terjadi kenaikan signifikan perkiraan realisasi belanja lain-lain, dari Rp32,1 triliun dalam APBN-P 2008 menjadi Rp40,4 triliun dalam perkiraan realisasinya terutama disebabkan oleh tambahan anggaran untuk kompensasi kenaikan BBM, seperti bantuan langsung tunai serta bantuan pendidikan untuk mahasiswa dan anak PNS, anggota TNI dan Polri golongan rendah. Sedangkan kenaikan transfer ke daerah hingga akhir tahun 2008 berasal dari kenaikan DBH Pajak dan DBH sumber daya kehutanan.

Langkah kebijakan lanjutan yang ditempuh Pemerintah pada tahun 2008 telah sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang APBN Tahun 2008. Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa dalam hal terjadi perubahan harga minyak yang sangat signifikan jika dibandingkan dengan asumsi harga minyak yang ditetapkan, Pemerintah dapat mengambil langkah-langkah kebijakan yang diperlukan di bidang subsidi BBM dan/atau langkah-langkah lainnya untuk mengamankan pelaksanaan APBN 2008. Yang dimaksud dengan "perubahan yang signifikan" tersebut adalah apabila perkiraan ICP dalam satu tahun di atas US$100 per barel yang berdampak pada pelampauan beban subsidi. Langkah-langkah kebijakan dan/atau langkah-langkah lainnya tersebut meliputi langkah-langkah kebijakan dalam rangka pengendalian volume BBM bersubsidi, kebijakan harga BBM bersubsidi, dan/atau kebijakan fiskal lainnya yang terkait.

Grafik II.38
Transfer ke Daerah 2008



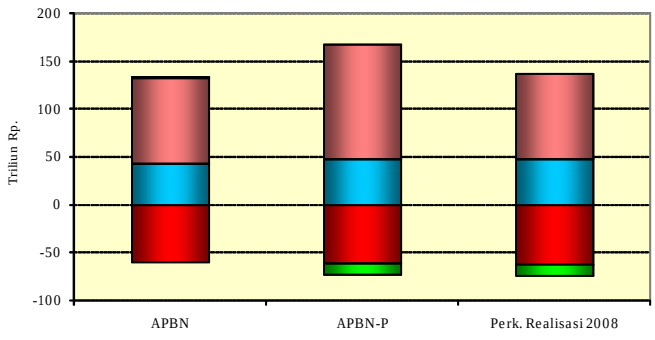
Sumber: Departemen Keuangan

Sejalan dengan penurunan target defisit anggaran hingga akhir tahun 2008, perkiraan realisasi pembiayaan dalam tahun 2008 diperkirakan juga turun menjadi Rp63,3 triliun (1,3 persen PDB) dari perkiraan semula Rp94,5 triliun (2,1 persen PDB) dalam APBN-P 2008. Penyesuaian besaran pembiayaan pada tahun 2008 tersebut bersumber dari penurunan target penerbitan SBN dan penarikan pinjaman program.

Di tengah perekonomian dunia yang tidak stabil dan melesu, dalam tahun 2008 Pemerintah telah berhasil melakukan dua kali penerbitan obligasi internasional sekitar

US$4,2 miliar. Upaya Pemerintah untuk mencapai target penerbitan SBN dalam tahun 2008 akan dilakukan dengan memperbanyak alternatif instrumen surat utang, baik untuk pasar dalam negeri maupun internasional. Hal ini didukung dengan telah disahkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). Selain itu, dalam tahun 2008 juga telah melakukan penundaan pembayaran beban bunga dan pokok utang dalam negeri sekitar Rp3,0 triliun.

Grafik II.39
Pembiayaan Anggaran 2008



Sumber: Departemen Keuangan

Dalam situasi pasar keuangan dunia yang masih belum stabil pada saat ini, Pemerintah senantiasa mempertimbangkan dengan matang komposisi pembiayaan dari dalam negeri untuk mengurangi risikonya menjadi sekecil mungkin dan memilih beban biaya yang paling murah.

2.4.3 Asumsi Dasar APBN 2009

Beberapa indikator ekonomi makro yang terkait erat dengan besaran-besaran APBN, adalah sebagai berikut : (1) pertumbuhan ekonomi; (2) nilai tukar rupiah; (3) laju inflasi; (4) suku bunga SBI-3 bulan; (5) harga minyak mentah dunia; (6) *lifting* minyak mentah; (7) *lifting* gas; dan (8) produksi batubara. Asumsi pertumbuhan ekonomi, inflasi, harga minyak dan *lifting* minyak, *lifting* gas, serta produksi batubara sangat berperan dalam penghitungan perkiraan elemen penerimaan pajak maupun penerimaan negara bukan pajak, belanja negara seperti subsidi, dan bagi hasil ke daerah. Sementara asumsi nilai tukar rupiah dibutuhkan untuk memperkirakan besaran APBN yang perhitungannya menggunakan basis dolar Amerika Serikat. Sedangkan asumsi suku bunga SBI 3 bulan diperlukan untuk menyusun perkiraan pembayaran bunga

Tabel II.7
Asumsi Ekonomi Makro, 2008-2009

Indikator Ekonomi Makro	2008		APBN 2009
	APBN-P	Perk. Realisasi	
1. Pertumbuhan ekonomi (%)	6,4	6,3	6,0
2. Inflasi (%)	6,5	12,5	6,2
3. Nilai tukar (Rp/US$)	9.100	9.257	9.400
4. Suku Bunga SBI 3 bulan (%)	7,5	9,1	7,5
5. Harga Minyak ICP (US$/barel)	95,0	108,9	80,0
6. Lifting Minyak (juta barel/hari)	0,927	0,927	0,960
7. Lifting Gas (MMSCFD)	9.945,5	9.945,5	7.526,3
8. Produksi Batubara (juta ton)	230,0	230,0	250,0

Sumber: Departemen Keuangan

utang dalam negeri. Dengan demikian, besaran-besaran asumsi tersebut sangat menentukan pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan anggaran dalam APBN 2009.

Asumsi makro yang mendasari penyusunan APBN 2009 adalah sebagai berikut. Pertumbuhan ekonomi diperkirakan sebesar 6,0 persen. Dari sisi permintaan agregat, pertumbuhan tahun 2009 diharapkan didukung oleh meningkatnya pertumbuhan investasi, ekspor barang dan jasa, serta konsumsi masyarakat. Meningkatnya konsumsi masyarakat ini antara lain dipengaruhi oleh pelaksanaan Pemilu tahun 2009. Sementara itu, jika dilihat dari sisi produksi, sektor yang tumbuh tinggi diperkirakan berasal dari sektor pengangkutan dan komunikasi, sektor listrik, gas dan air bersih, dan sektor konstruksi. Sedangkan sektor yang mempunyai kontribusi cukup dominan diperkirakan antara lain sektor pertanian, sektor pengolahan, dan sektor perdagangan, hotel dan restoran. Sementara itu, rata-rata nilai tukar rupiah selama tahun 2009 diperkirakan mencapai Rp9.400 per dolar AS, yang berarti mengalami pelemahan jika dibandingkan dengan perkiraan nilai tukar rupiah dalam tahun 2008 sebesar Rp9.257 per dolar AS. Inflasi dalam tahun 2009 diperkirakan sebesar 6,2 persen, yang berarti jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi inflasi tahun 2008 yang mencapai dua digit. Relatif rendahnya inflasi dalam tahun 2009 terutama disebabkan oleh perkiraan stabilnya nilai tukar rupiah, minimalnya kebijakan *administered price*, dan tercukupinya pasokan dan kelancaran arus distribusi kebutuhan pokok masyarakat. Selanjutnya sejalan dengan menurunnya ekspektasi inflasi dan stabilnya nilai tukar rupiah, suku bunga SBI-3 bulan diperkirakan turun hingga mencapai rata-rata 7,5 persen. Harga dan *lifting* minyak diperkirakan sebesar US$80 per barel dan 0,960 juta barel per hari. Sedangkan *lifting* gas dan produksi batubara diperkirakan masing-masing sebesar 7.526,3 MMSCFD dan 250 juta ton. Asumsi ekonomi makro tahun 2009 dapat dilihat pada **Tabel II. 7.**

2.4.4 Sasaran APBN Tahun 2009

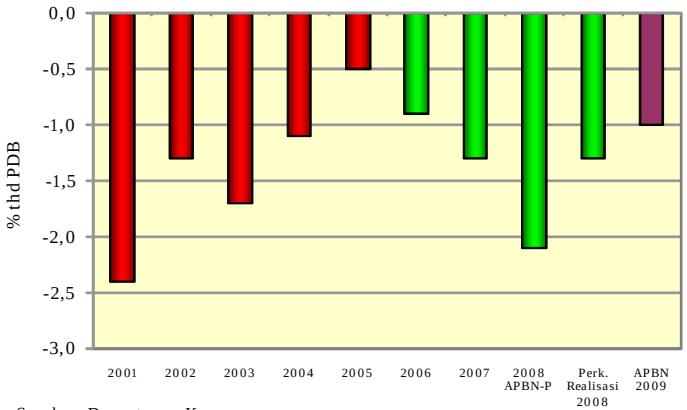
Sasaran APBN tahun 2009 yang terkait dengan target pendapatan negara, belanja negara serta defisit anggaran beserta sumber-sumber pembiayaannya, tidak terlepas dari rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) tahun 2004—2009. Dalam RPJM 2004-2009 telah ditetapkan 3 (tiga) agenda yang ingin dicapai, yaitu (1) agenda aman dan damai, (2) agenda meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan (3) agenda adil dan demokratis. Dalam pelaksanaan RPJM 2004-2009, agenda aman dan damai serta agenda adil dan demokratis telah mencapai banyak kemajuan. Salah satunya adalah keberhasilan Indonesia menjadi salah satu negara demokratis di dunia yang dibuktikan dengan pelaksanaan pemilihan legislatif dan calon presiden tahun 2004. Sementara, Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat belum menunjukkan hasil yang optimal. Terkait dengan hal tersebut, tema pembangunan yang ditetapkan pada tahun 2009 adalah Peningkatan Kesejahteraan Rakyat dan Pengurangan Kemiskinan. Sementara itu, prioritas program adalah sebagai berikut: (1) peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan; (2) percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur dan energi; (3) peningkatan upaya anti korupsi, reformasi birokrasi, serta pemantapan demokrasi, pertahanan dan keamanan dalam negeri.

Dengan berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2009 yang memiliki tiga prioritas utama, maka sasaran utama penyusunan APBN 2009 adalah mengurangi

jumlah penduduk miskin menjadi sekitar 12 hingga 14 persen dalam tahun 2009. Hal ini sejalan dengan tema pembangunan 2009, yaitu peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengurangan kemiskinan. Untuk mencapai sasaran utama penurunan jumlah penduduk miskin tersebut akan didukung dengan upaya mencapai pertumbuhan ekonomi sekitar 6,0 persen dan mengurangi tingkat pengangguran menjadi sekitar 7 hingga 8 persen dalam tahun 2009.

Dengan memperkirakan terjadinya perbaikan perekonomian dunia dalam tahun 2009, serta mendukung sasaran utama mengurangi jumlah penduduk miskin, maka APBN 2009 direncanakan akan berada pada tingkat defisit sekitar 1,0 persen PDB. Target defisit dalam tahun 2009 mengalami penurunan dari perkiraan realisasi defisit dalam tahun 2008 sebesar 1,3 persen PDB. Untuk mengamankan target defisit dalam tahun 2009, di sisi pendapatan negara akan terus dioptimalkan peningkatan sumber-sumber penerimaan negara, khususnya dari perpajakan (**Grafik II.40**). Namun, stimulus pembangunan tetap diupayakan melalui pemberian insentif perpajakan, pembangunan sarana dan prasarana pembangunan, serta dukungan pemerintah untuk pembangunan infrastruktur oleh badan usaha. Di sisi belanja negara, selain diarahkan untuk menjaga stabilitas perekonomian, juga dialokasikan sejalan dengan tiga prioritas pembangunan tahun 2009.

Grafik II.40
Perkembangan Defisit APBN 2001-2008 dan APBN 2009



Sumber: Departemen Keuangan

2.4.5 Kebijakan Fiskal 2009

Pokok-pokok kebijakan fiskal tahun 2009 adalah sebagai berikut: (1) pendapatan negara dan hibah Rp985,7 triliun (18,5 persen PDB); (2) belanja negara Rp1.037,1 triliun (19,5 persen PDB); (3) defisit anggaran Rp51,3 triliun (1,0 persen PDB); (4) rasio stok utang pemerintah mendekati 30 persen PDB; (5) pelaksanaan amandemen UU PPh dan PPN untuk memberikan insentif bagi perekonomian nasional; (6) pengendalian (*capping*) subsidi BBM dan Listrik; (7) reformulasi dana perimbangan yang lebih memperhatikan keseimbangan bagi Pemerintah Pusat dan daerah; serta (8) pelaksanaan amendemen Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah guna mendorong investasi di daerah dan mengakomodasi kebijakan transportasi darat serta pengendalian konsumsi BBM.

Dalam tahun 2009, pendapatan negara dan hibah diperkirakan akan meningkat jika dibandingkan dengan APBN-P tahun 2008 yang sebagian besar disumbang oleh penerimaan perpajakan. Penerimaan perpajakan dalam tahun 2009 diperkirakan akan mencapai Rp725,8 triliun (13,6 persen PDB), yang berarti mengalami kenaikan 19,1 persen dari rencana penerimaan perpajakan dalam APBN-P 2008 atau naik 14,5 persen dari perkiraan realisasi

dalam tahun 2008. Untuk mencapai target perpajakan dalam tahun 2009 tersebut, akan ditempuh berbagai macam langkah kebijakan diantaranya (1) intensifikasi dan ekstensifikasi perpajakan; (2) pelaksanaan amendamen Undang-undang PPh sebagai bagian dari amendemen Undang-undang KUP; (3) peningkatan kepatuhan wajib pajak sebagai hasil pemberlakuan *sunset policy* tahun 2008; (4) peningkatan kepatuhan wajib pajak sebagai dampak pemberlakuan ekspansi tugas KPU DJBC yang dilakukan tahun 2008; dan (5) pengimplementasian ASEAN *Single Window*.

Untuk PNBP, dalam tahun 2009 diperkirakan akan mencapai Rp258,9 triliun (4,9 persen PDB), yang berarti mengalami penurunan 8,4 persen dari perkiraan PNBP dalam APBN-P 2008 atau turun 20,5 persen dari perkiraan realisasi penerimaannya dalam tahun 2008. Penurunan target PNBP tahun 2009 tersebut sangat dipengaruhi oleh asumsi harga ICP rata-rata US$80 per barel dan penurunan asumsi nilai tukar. Namun, penurunan ini akan diatasi melalui beberapa kebijakan, di antaranya adalah (1) optimalisasi produksi minyak dan gas dengan didukung oleh fasilitas fiskal dan nonfiskal; (2) pengendalian *Cost Recovery* melalui evaluasi komponen biaya produksi yang dapat dibiayakan (*negative list*) serta evaluasi standar biaya pengadaan barang dan jasa oleh KPS dan amandemen kontrak-kontrak kerjasama pemerintah dan kontraktor migas; (3) mengoptimalkan sumber PNBP, khususnya dari sektor pertambangan; dan (4) peningkatan kinerja BUMN.

Dalam rangka mendukung program-program pembangunan, belanja negara dalam tahun 2009 direncanakan akan mencapai Rp1.037,1 triliun (19,5 persen PDB), yang menunjukkan kenaikan 4,8 persen dari belanja negara dalam APBN-P 2008 atau naik sebesar 1,4 persen dari perkiraan realisasi belanja dalam tahun 2008.

Dengan volume belanja negara tahun 2009 tersebut maka akan diupayakan peningkatan kualitas belanja, terutama melalui (1) perbaikan efisiensi dan penajaman prioritas belanja; (2) penyusunan anggaran berbasis kinerja; dan (3) penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah. Prioritas belanja negara dalam tahun 2009 akan diarahkan pada: (1) peningkatan kualitas pendidikan; (2) perbaikan kesejahteraan aparatur negara dan pensiunan; (3) peningkatan stimulus melalui pembangunan sarana dan prasarana pembangunan, seperti jalan, jembatan, bandara, irigasi, jaringan listrik, dan rel kereta api; dan (4) perlindungan sosial, antara lain melalui program BOS dan beasiswa pendidikan, Jamkesmas, PNPM, dan tetap menjaga kemampuan bertahan masyarakat miskin melalui BLT.

Untuk mengendalikan beban subsidi BBM dan Listrik dalam tahun 2009, Pemerintah akan terus melakukan langkah-langkah penghematan subsidi energi, antara lain meliputi: (1) percepatan dan perluasan program konversi BBM ke LPG; (2) pengurangan besaran biaya distribusi dan margin (*alpha*) pengadaan BBM impor dan dalam negeri; (3) pemanfaatan energi alternatif (batubara, gas, panas bumi, air dan bahan bakar nabati); (4) penerapan TDL sesuai harga keekonomian secara otomatis untuk pelanggan 6.600 kVA ke atas; dan (5) perluasan penerapan kebijakan tarif insentif dan disinsentif di atas 3.300 kVA. Untuk mengantisipasi fluktuasi harga minyak mentah di pasar dunia dan sekaligus dampak perubahan kondisi keuangan dunia yang sangat cepat, maka dalam APBN 2009 dicadangkan dana risiko fiskal sebesar Rp15,8 triliun.

Sementara itu, untuk mendukung produksi pertanian, Pemerintah juga semakin meningkatkan anggaran subsidi pupuk dan benih. Selain itu juga semakin ditingkatkan subsidi Raskin untuk meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga sasaran, subsidi bunga untuk

kredit usaha rakyat membantu usaha mikro, kecil dan menengah, serta subsidi bunga untuk membantu kepemilikan rumah bagi masyarakat berpendapatan menengah ke bawah.

Sedangkan anggaran transfer ke daerah dalam tahun 2009 direncanakan mencapai Rp320,7 triliun (6,0 persen PDB). Anggaran tahun 2009 tersebut menunjukkan kenaikan 9,7 persen dari rencananya dalam APBN-P 2008, atau naik 9,2 persen dari perkiraan realisasinya dalam tahun 2008.

Kenaikan anggaran transfer ke daerah dalam tahun 2009 tersebut akan diikuti dengan beberapa kebijakan utama, yaitu (1) DAU 26 persen dari penerimaan dalam negeri neto yang telah memperhitungkan subsidi BBM dan subsidi pupuk sebagai faktor pengurang; (2) penghapusan prinsip *Holdharmless*; (3) pelaksanaan Undang-Undang PDRD akan meningkatkan kapasitas fiskal daerah, *closed list* dan meredesain ulang kebijakan fiskal daerah untuk pengelolaan transportasi di perkotaan dan penghematan BBM; (4) pengalokasian 0,5 persen DBH minyak bumi dan gas bumi untuk menambah anggaran pendidikan di Daerah; dan (5) peningkatan DBH cukai tembakau.

Untuk menutup defisit anggaran 2009 diperlukan sumber-sumber pembiayaan dalam negeri dan luar negeri yang direncanakan sebesar Rp51,3 triliun atau 1,0 persen PDB. Kebijakan pembiayaan anggaran tahun 2009 tidak hanya bertujuan untuk memperkuat tingkat kemandirian dan mengurangi ketergantungan sumber pembiayaan luar negeri, tetapi juga ditujukan untuk mendorong pengelolaan utang yang *prudent*.

Dengan semakin terbatasnya sumber-sumber pembiayaan nonutang dalam tahun 2009, serta semakin mengurangi pembiayaan dari utang luar negeri, maka arah pengelolaan SBN tahun 2009 akan difokuskan antara lain pada: (1) pengembangan produk syariah negara; (2) restrukturisasi portofolio SBN melalui *buyback, debt switching*, dan transaksi derivatif; (3) peningkatan likuiditas dan daya serap pasar SUN melalui pengembangan pasar REPO, diversifikasi instrumen, dan pengelolaan *benchmark*; serta (4) pengelolaan SBN dengan memperhitungkan resiko pasar, dinamika pasar global, *term* dan kondisi penerbitan utang.

Kebijakan fiskal dalam pengelolaan APBN pada dasarnya mempunyai fungsi sebagai instrumen kebijakan Pemerintah untuk mempengaruhi alokasi, distribusi, dan stabilisasi perekonomian nasional. Kebijakan keuangan negara yang tertuang dalam APBN pada dasarnya memuat rencana kerja dan anggaran pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, mendistribusikan barang dan jasa, serta menjaga stabilisasi dan akselerasi kinerja ekonomi. Oleh karena itu, strategi dan pengelolaan APBN memegang peranan yang cukup penting dalam rangka mencapai sasaran-sasaran pembangunan yang telah ditetapkan.

Kebijakan alokasi berkaitan dengan kebijakan anggaran Pemerintah dalam rangka memberikan stimulus kepada perekonomian dilakukan melalui instrumen belanja. Kebijakan distribusi yang dilakukan Pemerintah adalah untuk mengurangi kesenjangan pendapatan masyarakat. Sementara itu, kebijakan stabilisasi dilakukan oleh Pemerintah agar perekonomian tetap dapat berjalan dengan baik sesuai arah yang telah direncanakan sebelumnya dan memiliki daya tahan terhadap fluktuasi/gejolak perekonomian yang dipengaruhi, baik oleh faktor internal maupun eksternal.

Proporsi dan peran kebijakan untuk alokasi, distribusi dan stabilisasi dalam APBN 2009 mengacu pada program-program prioritas yang mendukung agenda pembangunan tahun 2009, yaitu Peningkatan Kesejahteraan Rakyat dan Pengurangan Kemiskinan. Kebijakan

APBN 2009 memuat rencana kerja dan anggaran Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, mendistribusikan barang dan jasa, serta menjaga stabilisasi dan akselerasi kinerja ekonomi.

2.4.5.1 Kebijakan Alokasi

Kebijakan alokasi dalam APBN 2009 dilakukan Pemerintah terutama melalui pengalokasian anggaran belanja negara dalam penyediaan barang dan jasa secara langsung guna mendukung program-program pembangunan yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun 2009. Hal ini ditempuh antara lain dalam bentuk pengeluaran untuk bidang pendidikan, kesehatan, pembangunan infrastruktur, peningkatan kualitas pertumbuhan pertanian, perikanan dan perkebunan, serta pengeluaran untuk transfer ke daerah.

Guna mendukung strategi pembangunan tahun 2009, yaitu peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengurangan kemiskinan, kebijakan pengalokasian pengeluaran di bidang pendidikan dan kesehatan akan difokuskan terutama untuk: (1) peningkatan partisipasi jenjang pendidikan dasar melalui peningkatan angka partisipasi sekolah, baik untuk jenjang pendidikan dasar maupun pendidikan menengah; (2) penurunan angka buta aksara penduduk usia 15 tahun ke atas; (3) peningkatan keadilan dan kesetaraan pendidikan antarkelompok masyarakat, antarwilayah, antarpendapatan, dan antargender; (4) peningkatan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin di semua pelayanan Rumah Sakit kelas III dan Puskesmas; (5) terpenuhinya paramedis dan tenaga kesehatan; dan (6) peningkatan pelayanan dan pengobatan untuk bayi, ibu hamil, kurang gizi, dan penyakit menular.

Pengalokasian melalui pengeluaran untuk infrastruktur, antara lain adalah: (1) pembangunan jalan dan jembatan di wilayah perkotaan, perdesaan, daerah terpencil, dan daerah perbatasan; (2) pembangunan transmisi/jaringan listrik dan listrik perdesaan; (3) pembangunan jalan kereta api dan penyediaan angkutan perintis laut; dan (4) pembangunan dan perbaikan rumah di permukiman kumuh, desa tradisional, dan desa nelayan.

Pengalokasian APBN untuk peningkatan kualitas pertumbuhan pertanian, perikanan, dan perkebunan pada tahun 2009 akan diarahkan antara lain untuk (1) peremajaan tanaman perkebunan rakyat dan pengembangan perkebunan komersial; (2) pembinaan dan pengembangan usaha perikanan; (3) peningkatan mutu dan pengembangan pengolahan hasil perikanan; (4) peningkatan subsidi benih dan pupuk; dan (5) peningkatan produksi, produktivitas dan mutu produk pertanian dan pengembangan kawasan pertanian.

Melalui transfer ke daerah, kebijakan alokasi anggaran pembangunan terutama diarahkan untuk (1) pembangunan infrastruktur di daerah Aceh dan Papua; dan (2) pengalokasian DAK antara lain untuk pendidikan, kesehatan, jalan dan jembatan, serta sarana air bersih.

2.4.5.2 Kebijakan Distribusi

Kebijakan distribusi melalui APBN ditujukan lebih untuk pemerataan pendapatan serta pemerataan barang dan jasa pada masyarakat untuk memperbaiki ketidakseimbangan ekonomi dan pembangunan.

Di sisi pendapatan negara yang akan mempengaruhi daya beli masyarakat, kebijakan distribusi dalam tahun 2009 dilakukan melalui penurunan dan perluasan lapisan tarif PPh, serta kenaikan penghasilan tidak kena pajak (PTKP). Hal ini untuk membantu memperbaiki distribusi pendapatan serta untuk memperkuat basis perpajakan sesuai dengan kemampuan ekonomi ke depan. Di sisi belanja negara, Kebijakan distribusi yang ditempuh dalam APBN 2009 antara lain melalui program perlindungan sosial bagi masyarakat miskin, program nasional pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha mikro dan kecil.

Dalam tahun 2009, perlindungan sosial bagi masyarakat miskin ditempuh antara lain (1) pemberian bantuan langsung tunai bagi rumah tangga sasaran; (2) peningkatan pelayanan sosial dasar bagi anak, lanjut usia, dan penyandang cacat; (3) pemberian beasiswa untuk siswa miskin; dan (4) subsidi beras untuk rumah tangga sasaran.

Untuk mendukung kebijakan distribusi, program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) akan lebih ditujukan untuk (1) peningkatan keberdayaan masyarakat dan PNPM perdesaan; (2) penanggulangan kemiskinan perkotaan (PNPM perkotaan); (3) percepatan pembangunan infrastruktur perdesaan; (4) pengembangan usaha agribisnis perdesaan (PUAP); (5) percepatan pembangunan daerah tertinggal; dan (6) pemberdayaan keluarga dan fakir miskin melalui peningkatan keterampilan usaha.

Dalam pemberdayaan usaha mikro dan kecil, kebijakan distribusi dilakukan antara lain (1) penyediaan skim penjaminan kredit UMKM, termasuk KUR; (2) penyediaan dana bergulir untuk kegiatan produktif skala usaha mikro; (3) perberdayaan ekonomi, sosial dan budaya pelaku usaha perikanan dan masyarakat pesisir; (4) pengembangan agroindustri perdesaan; (5) pengembangan kawasan trasmigrasi kota terpadu mandiri; dan (6) percepatan pembangunan daerah tertinggal.

2.4.5.3 Kebijakan Stabilisasi

Kebijakan stabilisasi melalui fiskal atau APBN ditempuh sesuai dengan peran Pemerintah untuk menjaga stabilisasi perekonomian pada khususnya, terutama dalam menghadapi turbelensi dan ketidakseimbangan perekonomian global pada tahun 2009. Kebijakan stabilisasi yang ditempuh Pemerintah, selain untuk menjaga keseimbangan perekonomian secara keselurahan juga untuk memacu pertumbuhan perekonomian guna mengurangi pengangguran dan kemiskinan.

Di sisi pendapatan, Pemerintah senantiasa mengupayakan peningkatan penerimaan perpajakan untuk membiayai program-program pembangunan. Namun, peningkatan penerimaan perpajakan tersebut melalui langkah intensifikasi dan ekstensifikasi perpajakan diharapkan tidak akan mengganggu iklim investasi dan kegiatan usaha di dalam negeri. Untuk mengendalikan stabilitas harga komoditi pangan, dalam tahun 2009 Pemerintah juga memberikan keringanan (insentif) perpajakan.

Di sisi belanja, Pemerintah akan tetap mendanai beban subsidi BBM dan listrik yang cukup besar agar tidak terjadi kenaikan harga BBM dan tarif dasar listrik pada tahun 2009. Walaupun disadari bahwa kemampuan Pemerintah untuk mendanai beban subsidi energi tahun 2009 akan sangat bergantung dengan perkembangan harga minyak mentah di pasar dunia, kebijakan pengendalian konsumsi energi, dan langkah-langkah penghematan parameter subsidi BBM dan listrik.

Kemudian di sisi belanja negara, untuk memacu pertumbuhan ekonomi, belanja negara juga diarahkan antara lain untuk program-program (1) pembangunan sarana dan prasarana investasi; (2) pengembangan kawasan ekonomi khusus (KEK) dan kawasan ekonomi khusus investasi (KEKI); dan (3) peningkatan kualitas dan desain produk ekspor; serta (4) pengembangan pusat promosi terpadu.

2.4.6 Dampak Makro APBN

2.4.6.1 Pengendalian Defisit Gabungan APBN dan RAPBD

Sebagai salah satu instrumen untuk melaksanakan fungsi stabilisasi, distribusi, dan alokasi, Pemerintah tetap pada komitmennya untuk mengarahkan kebijakan fiskal sebagai stimulus pertumbuhan dan dengan tetap melakukan konsolidasi fiskal. Pengaruh kenaikan harga minyak mentah dunia dalam beberapa tahun terakhir telah berdampak pada kemampuan sektor swasta untuk meningkatkan aktivitas dunia usaha dan perekonomian. Kenaikan harga minyak mentah dunia yang sangat tinggi kembali terjadi pada akhir tahun 2007 dan terus berlangsung hingga saat ini menyebabkan Pemerintah mengambil langkah-langkah proaktif untuk menjamin proses pemulihan dan momentum pertumbuhan ekonomi sehingga dapat terus berjalan, dengan memberikan stimulus fiskal ataupun *counter cyclical* guna mendorong pertumbuhan ekonomi, menambah lapangan kerja dan mengurangi angka kemiskinan.

Stimulus fiskal dilakukan melalui pemberian ruang untuk ekspansi dengan memperhatikan kondisi keuangan negara dan kondisi perekonomian. Pada APBN 2009, dengan pendapatan negara dan hibah sebesar Rp985,7 triliun (18,5 persen PDB) dan belanja negara sebesar Rp1.037,1 triliun (19,5 persen PDB), maka defisit anggaran diperkirakan sebesar Rp51,3 triliun atau 1,0 persen PDB. Rencana defisit anggaran tahun 2009 tersebut menunjukkan penurunan jika dibandingkan dengan perkiraan defisit anggaran dalam APBN-P tahun 2008 sebesar 2,1 persen PDB atau dari perkiraan realisasi defisit 2008 sebesar 1,3 persen PDB.

Sebagai upaya untuk mewujudkan keseimbangan fiskal, sejak tahun 2005, besaran defisit mulai diperlonggar dengan memberikan ruang fiskal (*fiscal space*) untuk melakukan ekspansi. Keseimbangan fiskal tersebut mencakup upaya konsolidasi fiskal guna mewujudkan ketahanan fiskal yang berkesinambungan *(fiscal sustainability).*

Untuk melakukan pengendalian dan pemantauan defisit anggaran secara nasional, Pemerintah telah melakukan konsolidasi pengendalian defisit APBN dan defisit APBD melalui penetapan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 95/PMK.02/2007 Tentang Pedoman Pelaksanaan dan Mekanisme Pemantauan Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Pinjaman Daerah. Dalam PMK tersebut ditetapkan bahwa jumlah kumulatif defisit APBN dan defisit APBD tidak melebihi 3,0 persen dari PDB. Penetapan batas defisit nasional (APBN dan APBD) tersebut juga sejalan dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Sejalan dengan target defisit APBN 2009 sekitar 1,0 persen PDB, maka anggaran transfer ke daerah dalam tahun 2009 diperkirakan akan mengalami peningkatan menjadi Rp320,7 triliun (6,0 persen PDB) jika dibandingkan dengan perkiraan realisasinya pada tahun 2008 sebesar Rp293,6 triliun (6,2 persen PDB). Dengan semakin meningkatnya alokasi APBN ke daerah

Boks II.1
Ruang Fiskal *(Fiscal Space)*

Definisi ruang fiskal *(fiscal space)* masih merupakan topik diskusi di kalangan ahli ekonomi. Terdapat berbagai pendapat yang berupaya mendefinisikan apa yang dimaksud dengan *fiscal space.* Heller (2005) mengemukakan bahwa *fiscal space* dapat didefinisikan sebagai ketersediaan ruang yang cukup pada anggaran pemerintah untuk menyediakan sumber daya tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan tanpa mengancam kesinambungan posisi keuangan pemerintah.

Sementara itu, jika mengacu kepada laporan *Fiscal Policy for Growth and Development* (World Bank, 2006) dinyatakan bahwa *fiscal space* tersedia, jika pemerintah dapat meningkatkan pengeluarannya tanpa mengancam *fiscal solvency*. Sementara itu di dalam *Public Expenditure Review* (World Bank, 2007), *fiscal space* didefinisikan sebagai pengeluaran diskresioner yang dapat dilakukan oleh Pemerintah tanpa menyebabkan terjadinya *fiscal insolvency*. Dengan demikian *fiscal space* merupakan total pengeluaran dikurangi dengan belanja pegawai, pembayaran bunga, subsidi, dan pengeluaran yang dialokasikan untuk daerah. Dengan melihat berbagai pengertian di atas dapat dilihat bahwa konsep *fiscal space* terutama mengacu kepada kemampuan anggaran pemerintah untuk menambah pengeluarannya tanpa menyebabkan terjadinya *fiscal insolvency*.

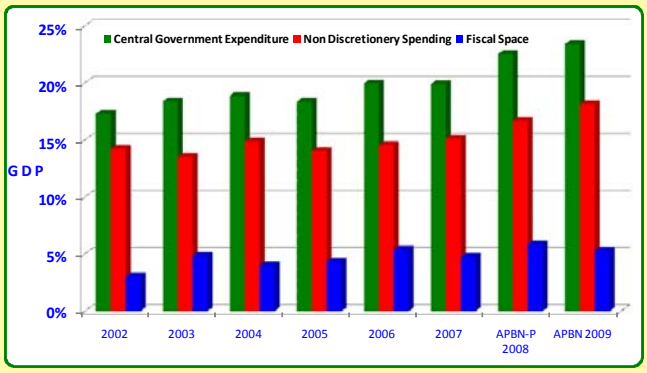
Dari berbagai literatur dapat diikhtisarkan bahwa Pemerintah dapat menciptakan *fiscal space* melalui berbagai cara, antara lain adalah: peningkatan penerimaan pajak, mendapatkan hibah dari luar negeri, memangkas belanja yang kurang diprioritaskan, melalui pinjaman (baik dalam negeri atau pun luar negeri), atau meminjam melalui sistem perbankan. Tetapi, hal tersebut dilakukan dalam koridor tanpa mempengaruhi stabilitas ekonomi makro dan kesinambungan fiskal untuk memastikan bahwa pemerintah masih memiliki kapasitas yang memadai – baik jangka pendek maupun jangka panjang – untuk membiayai berbagai program pemerintah dan memenuhi kewajiban pembayaran hutang.

Penciptaan ruang fiskal (*fiscal space*), dapat ditempuh melalui beberapa langkah berikut:

1. Penajaman prioritas belanja negara, misalnya melakukan pemotongan belanja negara yang kurang menjadi prioritas, penurunan belanja subsidi.
2. Meningkatkan efisiensi, misalnya melalui pemberantasan korupsi, peningkatan tata kelola yang baik dan pengurangan biaya-biaya *overhead* administratif.
3. Meningkatkan pendapatan negara, terutama bagi negara dengan tingkat *tax ratio* (*tax to GDP ratio*) yang masih rendah, yaitu melalui perluasan basis pajak dan peningkatan kualitas administrasi perpajakan. Untuk negara-negara berkembang (*low-income countries*) seharusnya *tax ratio* dapat diupayakan minimal sebesar 15 persen.
4. Peningkatan pinjaman, baik pinjaman domestik maupun pinjaman luar negeri. Peningkatan pinjaman membawa konsekuensi pembayaran pengembalian pokok dan bunganya pada masa yang akan datang. Sehingga dalam penarikan pinjaman harus mempertimbangkan aspek kesinambungan fiskal, komposisi stok pinjaman yang masih ada (tingkat bunga, jatuh tempo dan jenis mata uang) selain dari manajemen utang yang baik.
5. Ekspansi Moneter, penciptaan kemampuan likuiditas pemerintah melalui sistem perbankan (Bank Indonesia). Ekspansi moneter akan mempengaruhi jumlah uang beredar, yang dapat membawa konsekuensi terhadap tingkat inflasi. Sehingga harus dipertimbangkan dampaknya bagi kenaikan tingkat inflasi disamping potensi pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dari belanja pemerintah yang semakin besar.

6. Meningkatkan Hibah, dimana bagi negara yang sedang berkembang adalah suatu yang wajar apabila mendapatkan bantuan hibah yang merupakan komitmen global negara-negara maju terkait dengan *Millenium Development Goals* (MDGs). Hibah menciptakan *fiscal space* yang lebih nyata jika dibandingkan peningkatan pinjaman.

Jika mengacu ke definisi yang dikemukakan oleh Bank Dunia, maka estimasi *Fiscal Space* Indonesia selama tahun 2002-2009 dapat dilihat pada grafik di bawah ini:



Dari grafik di samping dapat dilihat *fiscal space* Indonesia terus mengalami peningkatan selama periode 2002-2009. *Fiscal space* meningkat dari 3,05 persen PDB pada tahun 2002 menjadi 5,31 persen pada tahun 2009. Peningkatan pendapatan negara merupakan faktor utama yang memberikan kontribusi bagi peningkatan *fiscal space.* Hal ini dapat dipahami mengingat Pemerintah mempunyai komitmen untuk terus memantapkan kesinambungan fiskal melalui peningkatan pendapatan negara dan peningkatan efektivitas dan efisiensi pengeluaran negara.

Upaya mendorong peningkatan penerimaan negara terutama difokuskan pada penerimaan perpajakan yang ditempuh melalui perbaikan dan reformasi perpajakan. Perbaikan dan reformasi perpajakan, antara lain meliputi peningkatan pelayanan dan perbaikan administrasi dengan perubahan paket perundangan perpajakan dan perundangan kepabeanan dan cukai, peningkatan pengawasan terhadap wajib pajak, peningkatan pengawasan internal terhadap petugas pajak, peningkatan kapasitas sumber daya manusia, perbaikan sistem informasi dan teknologi dalam rangka mendukung pelayanan perpajakan serta berbagai upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pajak.

Dari sisi pengeluaran, hal menarik yang patut dicermati adalah alokasi subsidi (sebagai salah satu *non-discretionary spending*) di dalam APBN. Alokasi belanja subsidi (BBM dan listrik) cenderung mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, dari 2,15 persen tahun 2002 menjadi 6,68 persen tahun 2009. Jika belanja subsidi dapat dialokasikan dengan lebih baik, maka hal ini merupakan faktor yang dapat memperbesar *fiscal space.*

Hal-hal di atas sangat disadari oleh Pemerintah, oleh karena itu beberapa kebijakan telah diambil oleh Pemerintah untuk mengendalikan makin besarnya alokasi dana untuk subsidi. Untuk subsidi BBM, kebijakan yang ditempuh Pemerintah diantaranya yaitu penyesuaian harga BBM, konversi minyak tanah ke elpiji, efisiensi PT Pertamina melalui pengurangan biaya distribusi dan margin, pengendalian konsumsi BBM serta pemanfaatan energi alternatif. Sedangkan untuk subsidi listrik, kebijakan yang ditempuh pemerintah diantaranya memberikan dukungan pada proyek percepatan pembangkit Listrik 10.000 megawatt, mengatur kembali *fuel mix* yang digunakan oleh pembangkit-pembangkit listrik, meningkatkan efisiensi PLN dengan terus mendorong penurunan susut jaringan dan program penghematan pemakaian listrik.

Tabel II.8
Ringkasan APBN Tahun 2008-2009 *
(triliun rupiah)

	2008				2009	
	APBN-P	% thd PDB	Perk. Realisasi	% thd PDB	APBN	% thd PDB
A. Pendapatan Negara dan Hibah	**895,0**	**20,0**	**962,5**	**20,3**	**985,7**	**18,5**
I. Penerimaan Dalam Negeri	**892,0**	**19,9**	**959,5**	**20,3**	**984,8**	**18,5**
1. Penerimaan Perpajakan	**609,2**	**13,6**	**633,8**	**13,4**	**725,8**	**13,6**
a. Pajak Dalam Negeri	**580,2**	**12,9**	**599,2**	**12,7**	**697,3**	**13,1**
i. Pajak penghasilan	305,0	6,8	318,0	6,7	357,4	6,7
1. PPh Migas	53,6	1,2	62,1	1,3	56,7	1,1
2. PPh Non-Migas	251,4	5,6	255,9	5,4	300,7	5,6
ii. Pajak pertambahan nilai	195,5	4,4	199,8	4,2	249,5	4,7
iii. Pajak bumi dan bangunan	25,3	0,6	25,5	0,5	28,9	0,5
iv. BPHTB	5,4	0,1	5,5	0,1	7,8	0,1
v. Cukai	45,7	1,0	47,0	1,0	49,5	0,9
vi. Pajak lainnya	3,4	0,1	3,3	0,1	4,3	0,1
b. Pajak Perdagangan Internasional	**29,0**	**0,6**	**34,7**	**0,7**	**28,5**	**0,5**
i. Bea masuk	17,8	0,4	19,8	0,4	19,2	0,4
ii. Bea Keluar	11,2	0,2	14,9	0,3	9,3	0,2
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	**282,8**	**6,3**	**325,7**	**6,9**	**258,9**	**4,9**
a. Penerimaan SDA	**192,8**	**4,3**	**229,0**	**4,8**	**173,5**	**3,3**
i. Migas	182,9	4,1	219,1	4,6	162,1	3,0
ii. Non Migas	9,8	0,2	9,9	0,2	11,4	0,2
b. Bagian Laba BUMN	**31,2**	**0,7**	**35,0**	**0,7**	**30,8**	**0,6**
c. PNBP Lainnya	**53,7**	**1,2**	**56,6**	**1,2**	**49,2**	**0,9**
d. Pendapatan BLU	**5,1**	**0,1**	**5,1**	**0,1**	**5,4**	**0,1**
II. Hibah	**2,9**	**0,1**	**3,0**	**0,1**	**0,9**	**0,0**
B. Belanja Negara	**989,5**	**22,1**	**1.022,6**	**21,6**	**1.037,1**	**19,5**
I. Belanja Pemerintah Pusat	**697,1**	**15,5**	**729,1**	**15,4**	**716,4**	**13,4**
A. Belanja K/L	**290,0**	**6,5**	**266,4**	**5,6**	**322,3**	**6,1**
B. Belanja Non K/L	**407,0**	**9,1**	**462,7**	**9,8**	**394,1**	**7,4**
a.l. - Pembayaran Bunga Utang	94,8	2,1	95,5	2,0	101,7	1,9
- Subsidi	234,4	5,2	281,7	6,0	166,7	3,1
II. Transfer Ke Daerah	**292,4**	**6,5**	**293,6**	**6,2**	**320,7**	**6,0**
1. Dana Perimbangan	**278,4**	**6,2**	**279,6**	**5,9**	**297,0**	**5,6**
a. Dana Bagi Hasil	77,7	1,7	78,9	1,7	85,7	1,6
b. Dana Alokasi Umum	179,5	4,0	179,5	3,8	186,4	3,5
c. Dana Alokasi Khusus	21,2	0,5	21,2	0,4	24,8	0,5
2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian	**14,0**	**0,3**	**14,0**	**0,3**	**23,7**	**0,4**
a. Dana Otonomi Khusus	**7,5**	0,2	**7,5**	0,2	**8,9**	0,2
b. Dana Penyesuaian	**6,5**	0,1	**6,5**	0,1	**14,9**	0,3
C. Keseimbangan Primer	**0,3**	**0,0**	**35,3**	**0,7**	**50,3**	**1,0**
D. Surplus/Defisit Anggaran (A - B)	**(94,5)**	**(2,1)**	**(60,1)**	**(1,3)**	**(51,3)**	**(1,0)**
E. Pembiayaan (I + II)	**94,5**	**2,1**	**63,3**	**1,3**	**51,3**	**1,0**
I. Pembiayaan Dalam Negeri	**107,6**	**2,4**	**78,2**	**1,7**	**60,8**	**1,1**
1. Perbankan dalam negeri	**(11,7)**	**(0,3)**	**(11,7)**	**(0,2)**	**16,6**	**0,3**
2. Non-perbankan dalam negeri	**119,3**	**2,7**	**89,9**	**1,9**	**44,2**	**0,8**
a. Privatisasi (neto)	0,5	0,0	0,1	0,0	0,5	0,0
b. Penj aset PT. PPA	3,9	0,1	1,0	0,0	2,6	0,0
c. Surat Berharga Negara (neto)	117,8	2,6	91,7	1,9	54,7	1,0
d. Dana Investasi Pemerintah dan Rest. BUMN	(2,8)	(0,1)	(2,8)	(0,1)	(13,6)	(0,3)
II. Pembiayaan Luar negeri (neto)	**(13,1)**	**(0,3)**	**(14,9)**	**(0,3)**	**(9,4)**	**(0,2)**
1. Penarikan Pinjaman LN (bruto)	**48,1**	**1,1**	**47,1**	**1,0**	**52,2**	**1,0**
2. Pembyr. Cicilan Pokok Utang LN	**(61,3)**	**(1,4)**	**(62,0)**	**(1,3)**	**(61,6)**	**(1,2)**

*) Perbedaan satu angka dibelakang koma terhadap angka penjumlahan adalah karena pembulatan

Sumber: Departemen Keuangan

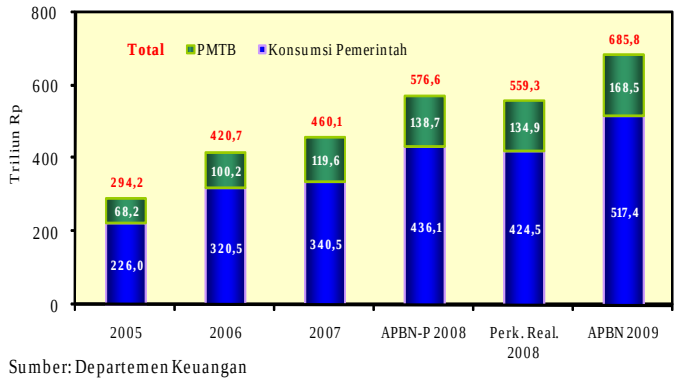
pada tahun 2009, sumber-sumber pendapatan daerah juga diharapkan akan semakin meningkat. Dengan adanya peningkatan pendapatan daerah dalam APBD, maka dalam tahun 2009 pemerintah daerah juga diharapkan dapat lebih memacu belanja daerah untuk memacu pembangunan, peningkatan pelayanan publik, serta perbaikan kesejahteraan masyarakat di daerah masing-masing. Untuk mencapai target-target pembangunan di daerah sejalan dengan rencana kerja pemerintah tahun 2009, maka total defisit konsolidasi RAPBD tahun 2009 diperkirakan akan berkisar 0,35 persen PDB. Dengan target defisit RAPBD 2009 pada tingkat tersebut serta target defisit APBN 2009 sebesar 1,0 persen PDB, maka kumulatif defisit APBN dan defisit RAPBD dalam tahun 2009 diperkirakan berkisar 1,35 persen PDB.

2.4.6.2 Dampak Ekonomi APBN Tahun 2009

Mengingat kebijakan anggaran negara melalui APBN merupakan bagian integral dari perilaku perekonomian secara keseluruhan, maka besaran-besaran pada APBN secara langsung maupun tak langsung akan mempunyai dampak dalam perekonomian nasional secara keseluruhan. Secara umum, dampak kebijakan APBN terhadap ekonomi makro dapat dianalisis dari pengaruhnya terhadap tiga besaran pokok yaitu (1) sektor riil; (2) ekspansi/ kontraksi rupiah; dan (3) valuta asing.

Untuk melihat dampak langsung besaran-besaran APBN pada sektor riil, maka transaksi pengeluaran APBN dikelompokkan dalam transaksi yang dapat dikategorikan sebagai pengeluaran konsumsi dan pembentukan modal tetap bruto (PMTB) Pemerintah. Dampak APBN terhadap sektor riil dapat dilihat dalam **Grafik II.41.**

Grafik II.41
Dampak Sektor Riil pada APBN 2005-2008 dan APBN 2009



Sumber: Departemen Keuangan

Komponen konsumsi pemerintah dalam APBN 2009 diperkirakan mencapai Rp517,4 triliun atau sekitar 9,7 persen terhadap PDB. Secara nominal, besarnya konsumsi pemerintah dalam pembentukan PDB mengalami peningkatan sebesar 21,9 persen dari konsumsi pemerintah dalam perkiraan realisasi 2008 sebesar Rp424,5 triliun (9,0 persen PDB). Sama seperti pola tahun-tahun sebelumnya, kontribusi terbesar dalam pembentukan konsumsi pemerintah dalam tahun 2009 adalah belanja barang dan jasa yang mencapai nilai Rp542,0 triliun, atau naik 19,0 persen dari perkiraan realisasinya dalam tahun 2008. Kemudian, konsumsi pemerintah dalam tahun 2009 juga didukung belanja oleh daerah sekitar 49,6 persen dan belanja pegawai sebesar 27,8 persen.

Sementara itu, peran investasi atau PMTB Pemerintah dalam APBN 2009 mencapai Rp168,5 triliun (3,2 persen PDB), yang berarti mengalami kenaikan 24,9 persen dari perkiraan realisasinya dalam tahun 2008. Sumber utama PMTB Pemerintah dalam tahun 2009 berasal dari belanja modal Pemerintah Pusat yang mencapai 61,9 persen dari keseluruhan PMTB

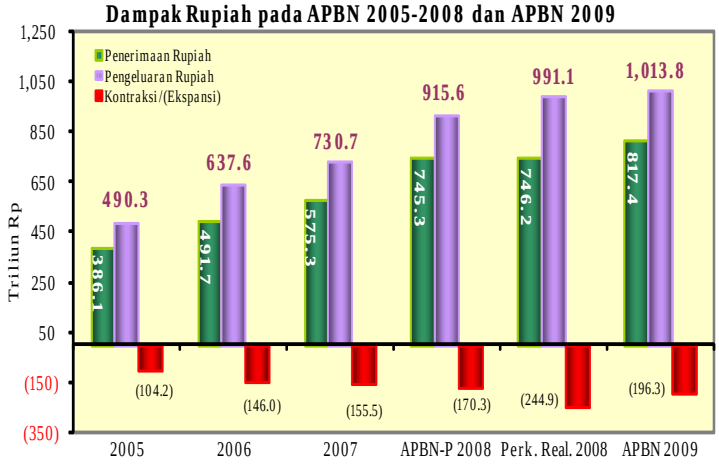
Pemerintah dalam tahun 2009. Adapun sisanya sekitar 38,1 persen diperkirakan dari belanja modal dalam anggaran yang ditransfer ke daerah. Dengan demikian sejalan dengan peran fiskal dalam memacu perekonomian nasional, maka total dampak APBN 2009 pada sektor riil diperkirakan mencapai Rp685,8 triliun (12,8 persen PDB), atau meningkat 22,6 persen dari perkiraan realisasinya dalam tahun 2008.

Transaksi keuangan Pemerintah juga berpengaruh terhadap sektor moneter. Untuk mengetahui dampak transaksi keuangan pemerintah terhadap ekspansi/kontraksi rupiah dalam perekonomian, maka transaksi dalam APBN dikelompokkan berdasarkan transaksi keuangan dalam bentuk rupiah dan valuta asing. Secara rinci dampak transaksi rupiah dalam APBN 2005-2008 dan APBN 2009 dapat dicermati dalam **Grafik II.42.**

Pada tahun 2009, total penerimaan rupiah pemerintah diproyeksikan mencapai sekitar Rp817,4 triliun (15,3 persen PDB), atau mengalami peningkatan 9,5 persen dari penerimaan rupiah dalam perkiraan realisasi 2008 sebesar Rp746,2 triliun (15,8 persen PDB). Sumber utama penerimaan rupiah pemerintah dalam APBN 2009 diperkirakan berasal dari penerimaan nonmigas, yang mempunyai kontribusi hingga 82,3 persen. Sedangkan, pengeluaran rupiah dalam APBN 2009 diperkirakan mencapai Rp1.013,8 triliun (19,0 persen PDB), yang berarti mengalami peningkatan 2,3 persen dari perkiraan realisasinya dalam tahun 2008. Pengeluaran rupiah dalam APBN tahun 2009 sebagian besar disumbang dari subsidi sebesar 16,5 persen, belanja pegawai sebesar 13,9 persen, transfer ke daerah sebesar 31,6 persen, dan belanja modal sebesar 10,3 persen.

Dengan demikian, dengan total penerimaan rupiah sebesar Rp817,4 triliun dan pengeluaran rupiah sebesar Rp1.013,8 triliun, maka transaksi keuangan Pemerintah dalam APBN tahun 2009 diperkirakan mengalami ekspansi, yaitu sebesar Rp196,3 triliun (3,7 persen PDB). Tingkat ekspansi rupiah dalam tahun 2009 tersebut menunjukkan penurunan 19,8 persen dari tingkat ekspansi rupiah dalam perkiraan realisasi 2008 sebagaimana tergambar dalam **Grafik II.42.**

Grafik II.42
Dampak Rupiah pada APBN 2005-2008 dan APBN 2009



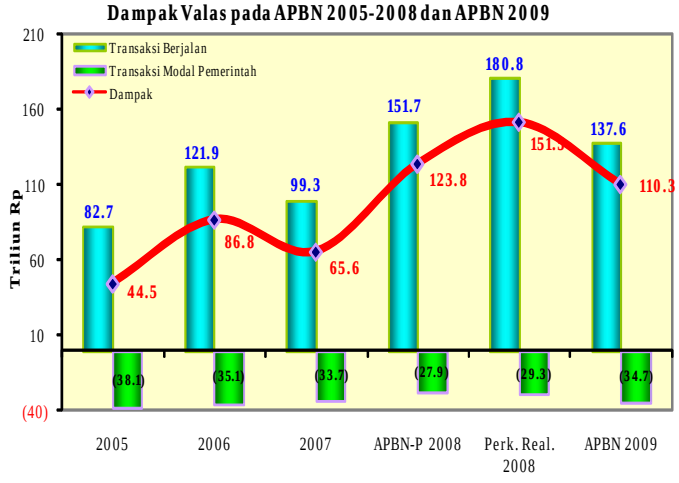
Sumber: Departemen Keuangan

Dampak APBN terhadap valuta asing dihitung dengan memisahkan transaksi yang menggunakan konversi dolar Amerika Serikat pada sisi penerimaan dan pengeluaran. Dalam APBN 2009, penerimaan valuta asing Pemerintah dari transaksi berjalan diperkirakan mencapai sekitar Rp137,6 triliun (2,6 persen PDB), atau mengalami penurunan 23,9 persen dari transaksi yang sama dalam perkiraan realisasi 2008 yang mencapai Rp180,8 triliun (3,8 persen PDB). Surplus transaksi berjalan dari sektor Pemerintah tersebut berasal dari neraca barang sekitar Rp172,3 triliun (3,2 persen PDB), sedangkan neraca jasa dari sektor Pemerintah di APBN 2009 diperkirakan mengalami defisit sebesar Rp34,7 triliun. Sementara itu, transaksi

modal pemerintah berbentuk valuta asing dalam APBN 2009 diperkirakan mengalami defisit sekitar Rp34,7 triliun, terutama disebabkan oleh lebih tingginya pembayaran cicilan pokok utang luar negeri dari penarikan pinjaman baru.

Dengan demikian, secara keseluruhan dampak APBN 2009 dalam pembentukan valuta asing mencapai Rp110,3 triliun (2,1 persen PDB), atau mengalami penurunan 27,2 persen dari kinerja yang sama dalam perkiraan realisasi 2008 sebagaimana tergambar dalam **Grafik II.43**.

Grafik II.43
Dampak Valas pada APBN 2005-2008 dan APBN 2009



Sumber: Departemen Keuangan

2.4.7 Proyeksi Fiskal Jangka Menengah

2.4.7.1 Kerangka APBN Jangka Menengah *(Medium Term Budget Framework/MTBF)*

Kerangka APBN Jangka Menengah atau *Medium Term Budget Framework* (MTBF) sebagaimana yang diterapkan secara internasional merupakan informasi tambahan kepada publik untuk melihat arah kebijakan fiskal beberapa tahun ke depan. MTBF menyajikan ringkasan mengenai: (1) proyeksi indikator ekonomi makro yang menjadi dasar penyusunan RAPBN; (2) arah kebijakan dan pokok-pokok kebijakan fiskal ke depan; dan (3) proyeksi sumber-sumber pembiayaan sejalan dengan arah kebijakan fiskal yang akan dicapai Pemerintah dalam beberapa tahun ke depan. Angka-angka proyeksi yang termuat dalam MTBF, setiap tahun akan diperbaharui, disesuaikan dengan perkembangan kondisi ekonomi makro dan berbagai implementasi kebijakan fiskal setiap tahun.

Dengan adanya MTBF diharapkan Pemerintah dapat menyelaraskan antara perencanaan dengan penganggaran, termasuk juga antara kebutuhan dengan kemampuan belanja negara serta alternatif pendanaannya. Penyusunan MTBF dilakukan berdasarkan proyeksi asumsi makro jangka menengah dan kebijakan jangka menengah di bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan.Dalam penetapan kerangka asumsi makro jangka menengah, didasarkan pada kondisi aktual besaran ekonomi makro pada waktu berjalan serta prediksinya ke depan dengan melihat faktor-faktor yang dapat mempengaruhinya, baik dari eksternal maupun internal. Proyeksi pertumbuhan ekonomi diperkirakan dapat terus ditingkatkan dalam periode 2009 – 2012 sejalan dengan perkiraan akan kembali membaik dan pulihnya perekonomian dunia serta semakin kondusifnya iklim usaha di dalam negeri dengan didukung oleh komitmen Pemerintah untuk terus menstimulus perekonomian. Dengan semakin meningkatnya perekonomian Indonesia dalam beberapa waktu ke depan, maka tingkat inflasi diperkirakan dapat terus stabil dan dikendalikan ke tingkat yang semakin rendah. Dengan

perkiraan tersebut, suku bunga SBI 3 bulan yang mulai saat ini sudah ditentukan oleh mekanisme pasar juga diharapkan akan sejalan menurun dengan tetap mempertahankan suku bunga riil yang positif sekitar 2 persen. Terkait dengan hal itu, bila indikator moneter dapat stabil dan terus membaik, maka nilai tukar rupiah juga diperkirakan akan juga terkendali dan dalam beberapa tahun ke depan sedikit mengalami depresiasi untuk mempertahankan daya saing produk ekspor Indonesia di luar negeri. Sedangkan untuk indikator migas, oleh karena masih sulitnya memprediksi arah perkembangan harga minyak mentah dalam beberapa tahun ke depan, maka diprediksi harga minyak mentah Indonesia akan berkisar pada harga US$50 – US$80 per barel. Kemudian untuk *lifting* minyak dengan memperhatikan potensi sumur minyak yang ada serta investasi baru di bidang eksplorasi dan eksploitasi minyak maka diperkirakan *lifting* minyak mentah Indonesia masih dapat dipertahankan meningkat hingga melampaui 1 juta barel per hari pada tahun 2012. Berdasarkan perkiraan tersebut di atas, proyeksi asumsi indikator ekonomi makro dalam jangka menengah dapat dilihat pada **Tabel II.9.**

Tabel II.9
Kerangka Asumsi Makro Jangka Menengah

Indikator Ekonomi Makro	APBN-P 2008	APBN 2009	Proyeksi 2010	Proyeksi 2011	Proyeksi 2012
1. Pertumbuhan ekonomi (%)	6,4	6,0	5,4 - 5,6	5,6 - 5,8	6,9 - 7,1
2. Inflasi (%)	6,5	6,2	6,0 - 6,5	5,6 - 6,0	5,0 - 5,5
3. Nilai tukar (Rp/US$)	9.100	9.400	10.000 - 10.500	9.000 - 9.500	9.000 - 9.500
4. Suku Bunga SBI 3 bulan (%)	7,50	7,50	7,00 - 7,50	6,50 - 7,00	6,00 - 6,50
5. Harga Minyak ICP (US$/barel)	95,0	80,0	50,0 - 60,0	60,0 - 70,0	70,0 - 80,0
6. Lifting Minyak (juta barel/hari)	0,927	0,950	0,960	0,960	1,001

Sumber: Departemen Keuangan

Berdasarkan prediksi besaran indikator ekonomi makro dalam jangka menengah tersebut, maka defisit APBN dalam beberapa tahun ke depan diperkirakan akan mengalami penurunan ke tingkat di bawah 1 persen PDB pada tahun 2012.

Untuk mencapai tingkat defisit dalam jangka menengah tersebut, penerimaan pajak diharapkan dapat terus tumbuh mendekati 20 persen per tahun dan dioptimalkan sehingga dapat mencapai rasio perpajakan terhadap PDB sekitar 15 persen pada tahun 2012. Perkiraan terus meningkatnya penerimaan perpajakan tersebut dalam jangka menengah akan sangat dipengaruhi oleh beberapa kebijakan, seperti implementasi amendemen undang-undang perpajakan yang telah dan sedang dilakukan dalam waktu berjalan, dimana dalam jangka pendek akan berdampak hilangnya sejumlah potensi penerimaan perpajakan, tetapi dalam jangka menengah dan panjang akan memperkuat basis pajak dan kembali mempercepat kenaikan penerimaan ke depan. Disisi lain, langkah-langkah modernisasi sistem dan administrasi perpajakan diharapkan dapat segera membuahkan hasil dengan meningkatkan sumber pemungutan pajak serta perbaikan pelayanan kepada wajib pajak. Kemudian Pemerintah juga tetap akan mempertahankan kebijakan insentif fiskal untuk sektor-sektor prioritas dan memacu investasi di dalam negeri, termasuk melakukan harmonisasi tarif bea masuk. Selain itu, kenaikan PNBP dalam jangka menengah sangat dipengaruhi oleh

(1) asumsi harga minyak ICP dan lifting minyak mentah Indonesia serta komoditi SDA lainnya; (2) perbaikan kinerja BUMN dan kebijakan privatisasi BUMN; serta (3) kebijakan penyesuaian tarif PNBP pada kementerian/lembaga.

Di sisi belanja negara, sejalan dengan peningkatan pendapatan negara setiap tahun, maka anggaran belanja negara akan terus ditingkatkan untuk mendukung program-program pembangunan serta menjaga konsistensi implementasi kebijakan desentralisasi fiskal. Dalam beberapa tahun ke depan, kebijakan pengalokasian belanja negara akan diarahkan untuk: (1) peningkatan anggaran pendidikan untuk memenuhi amanat UUD tahun 1945; (2) perbaikan kesejahteraan aparatur negara; (3) melanjutkan pembangunan sarana dan prasarana untuk mendukung pembangunan serta pengurangan pengangguran; (4) meningkatkan efektivitas perlindungan sosial untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat dan mengurangi tingkat kemiskinan melalui program-program pemberdayaan masyarakat; (5) mengarahkan alokasi subsidi menjadi lebih tepat sasaran guna membantu mempertahankan daya beli masyarakat, meningkatkan produksi pertanian, dan meningkatkan usaha kecil, mikro dan menengah; (6) semakin mengurangi ketimpangan fiskal, antara pusat dan daerah (*vertical balance*) dan antar daerah (*horizontal balance*); dan (7) mempercepat pengalihan anggaran desentralisasi fiskal langsung ke daerah yang fungsinya telah menjadi wewenang daerah.

Seiring dengan telah jauh berkurangnya aset negara eks BPPN serta terbatasnya kebijakan privatisasi maka kebijakan pembiayaan dalam jangka menengah lebih dititikberatkan pada pengelolaan utang negara yang lebih baik dan mengurangi risiko guna semakin menjaga kesinambungan pengelolan utang *(debt sustainability)* dan perbaikan tingkat rating utang pemerintah. Arah kebijakan pengelolaan utang negara akan ditujukan pada: (1) peningkatan pemanfaatan sumber-sumber pembiayaan dalam negeri; (2) perluasan alternatif instrumen surat berharga negara; (3) pengembangan pasar sekunder SBN di dalam negeri; (4) pengelolaan risiko fiskal untuk memberikan tanggapan terhadap pemantauan dini dan memperhitungkan beban APBN ke depan. Selanjutnya dalam **Tabel II.10** dapat dilihat kerangka APBN dalam jangka menengah.

Tabel II.10
Kerangka APBN Jangka menengah
(persen terhadap PDB)

Uraian	APBN-P 2008	APBN 2009	Proyeksi 2010	Proyeksi 2011	Proyeksi 2012
A. Pendapatan Negara & Hibah	20,0	18,5	16,6 - 17,1	16,4 - 16,8	16,8 - 17,3
B. Belanja Negara	22,1	19,5	17,2 - 17,9	17,0 - 17,7	17,1 - 17,9
a. Belanja Pemerintah Pusat	15,5	13,4	12,0 - 12,6	11,9 - 12,5	11,8 - 12,6
b. Transfer ke Daerah	6,5	6,0	5,2 - 5,3	5,2	5,3
C. Keseimbangan Primer	0,0	0,9	1,2 - 1,0	1,0 - 0,7	1,3 - 1,0
D. Surplus/(Defisit)	(2,1)	(1,0)	(0,6) - (0,9)	(0,6) - (0,9)	(0,2) - (0,5)
E. Pembiayaan	2,1	(1,0)	1,1	0,9	0,8

Sumber: Departemen Keuangan

2.4.7.2 Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)

Sebagaimana diamanatkan dalam paket perundangan di bidang keuangan negara (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara), pengelolaan keuangan negara sejak tahun anggaran 2005 mengalami perubahan cukup mendasar terutama dari sisi pendekatan penganggarannya, diantaranya adalah: (1) penyatuan anggaran rutin dan pembangunan dalam format *I-account* (*unified budget*); (2) pendekatan penyusunan pengeluaran jangka menengah-KPJM (m*edium term expenditure framework*); (3) pendekatan penyusunan penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*). Pembaharuan sistem penganggaran ini diharapkan dapat mewujudkan pelaksanaan anggaran yang lebih efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Dasar pertimbangan penerapan KPJM dilandasi hal-hal sebagai berikut: (1) perlunya membangun sistem yang terintegrasi, baik mencakup proses perumusan kebijakan, perencanaan dan penganggaran; (2) perlunya mengembangkan sistem penganggaran yang lebih responsif, yang mampu mendorong peningkatan kinerja dan kualitas pelayanan publik serta efisien dalam pemanfaatan sumberdaya; dan (3) perlunya membangun sistem penganggaran yang mampu mengakomodasi dampak pada masa mendatang yang ditimbulkan atas kebijakan yang ditempuh saat ini. Sebagai bagian dari reformasi sistem penganggaran, KPJM merupakan model pendekatan penganggaran yang didesain untuk mengintegrasikan antara proses perencanaan strategis (*strategic planning*), desain kebijakan (*policy design*) serta perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting*).

KPJM dapat memberi manfaat berupa: (1) meningkatnya kemampuan memprediksi dan kesinambungan pembiayaan suatu program/kegiatan; (2) mendorong peningkatan kinerja K/L dalam memberikan pelayanan kepada publik; (3) memudahkan penyusunan perencanaan K/L pada tahun-tahun berikutnya.

Adapun dalam rangka penyusunan KPJM yang komprehensif memerlukan suatu tahapan proses penyusunan perencanaan jangka menengah yang meliputi: (1) penyusunan kerangka ekonomi makro jangka menengah *(medium term macroeconomic framework)*; (2) penyusunan kerangka APBN jangka menengah *(medium term budget framework)*; (3) pendistribusian total pagu belanja jangka menengah kepada K/L; (4) penjabaran pengeluaran jangka menengah K/L ke dalam program dan kegiatan berdasarkan pagu indikatif jangka menengah yang ditetapkan.

Di sisi lain, penyusunan KPJM juga mempertimbangkan sistem penganggaran berbasis kinerja(PBK)- *Performance Based Budgeting (PBB)*. PBK merupakan suatu pendekatan yang menekankan pada pencapaian suatu hasil *output* dan *outcome* tertentu atas alokasi anggaran yang disediakan kepada seluruh unit kerja pemerintah yang pendanaannya berasal dari dana publik dalam APBN. Paradigma PBK tidak hanya terfokus pada penggunaan biaya sebagai input, melainkan juga pada hasil yang ingin dicapai atas alokasi anggaran tersebut. Dengan demikian PBK dibutuhkan untuk mengintegrasikan antara perencanaan dan penganggaran.

Dengan telah dibuatnya kerangka APBN jangka menengah sejak tahun 2008 di buku Nota Keuangan dan RAPBN 2008 yang akan dilanjutkan pada tahun-tahun berikutnya, maka

diharapkan dapat disinergikan dengan penyusunan KPJM yang secara bertahap akan disusun oleh semua K/L dan juga dituangkan dalam dokumen Nota Keuangan dan RAPBN ke depan.

Dalam upaya untuk mengimplementasikan PBK dan KPJM, Pemerintah pada tahun 2008 telah melakukan langkah-langkah antara lain:

1. merestrukturisasi program dan kegiatan pada Kementerian Negara dan Lembaga, agar sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
2. meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dalam pengalokasian belanja negara, yang didasarkan kepada:
   - prioritas program pengeluaran pemerintah dalam kendala keterbatasan anggaran (*budget constraint*);
   - kesesuaian antara kegiatan-kegiatan pemerintah dengan prioritas nasional;
   - biaya yang akan ditimbulkan sesuai dengan kegiatan yang diharapkan (asas efisiensi pelaksanaan);
   - informasi atas hasil evaluasi dan monitoring pelaksanaan kebijakan merupakan parameter untuk menilai keberhasilan ataupun upaya perbaikan kebijakan.
3. mendesain pola kebijakan pengeluaran pemerintah di tahun anggaran ini sebagai *baseline* untuk kebijakan pengeluaran di tahun-tahun mendatang (sebagai *On going Policy* dalam kerangka pengeluaran jangka menengah pemerintah);
4. mendesain format dokumen anggaran yang memuat informasi secara komprehensif mengenai target dan indikator kinerja yang ingin dicapai pemerintah melalui seluruh K/L dalam penggunaan sumber daya melalui anggaran dan rencana pengeluaran untuk beberapa tahun kedepan, baik untuk kebijakan yang tengah berlangsung (*on going policies*) maupun kebijakan-kebijakan baru yang akan dilaksanakan;
5. memberikan media atau forum berkompetisi bagi kebijakan, program, dan kegiatan yang akan dibiayai, sehingga kebijakan pengeluaran pemerintah adalah hasil dari daftar kebijakan prioritas (*priority list*);
6. meningkatkan kapasitas dan kesediaan untuk melakukan penyesuaian prioritas program dan kegiatan sesuai alokasi sumber daya yang telah disetujui legislatif;
7. mempersiapkan kerangka sumber daya anggaran untuk membiayai berbagai kebijakan pengeluaran prioritas pemerintah untuk tahun-tahun mendatang (*fiscal space*).

Implementasi KPJM dalam sistem perencanaan penganggaran diharapkan akan mendorong upaya serius pemerintah untuk: (1) mendisiplinkan kebijakan pengeluarannya; (2) menjamin keberlangsungan kebijakan fiskal (*fiscal sustainability*); (3) meningkatkan transparansi kebijakan pengeluaran; (4) meningkatkan akuntabilitas kebijakan dan prediksi kebutuhan pendanaan dalam beberapa tahun ke depan; serta (5) fokus dan konsisten kepada pencapaian target kebijakan prioritas tertentu yang harus dicapai dalam jangka menengah.

Pada tahun 2009, Pemerintah telah menetapkan 6 (enam) K/L sebagai *pilot project* untuk penerapan KPJM secara penuh yaitu meliputi: (1) Departemen Keuangan; (2) Departemen Pendidikan Nasional; (3) Departemen Pekerjaan Umum; (4) Departemen Kesehatan; (5) Departemen Pertanian; dan (6) Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

BAB III

PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH

3.1 Umum

Dalam periode 2005–2007, realisasi pendapatan negara dan hibah menunjukkan perkembangan yang pesat, yaitu dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 19,6 persen. Sebagian besar dari pendapatan negara dan hibah tersebut berasal dari penerimaan dalam negeri yang dalam waktu tiga tahun memberikan kontribusi sebesar 99,7 persen dan sisanya 0,3 persen merupakan kontribusi dari hibah. Dalam periode yang sama, penerimaan perpajakan mengalami pertumbuhan rata-rata 18,9 persen, sedangkan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) rata-rata tumbuh 21,0 persen. Dalam tahun 2008, pendapatan negara dan hibah diperkirakan akan mengalami pertumbuhan sebesar 36,0 persen jika dibandingkan dengan realisasi pada tahun 2007. Pertumbuhan tersebut merupakan kontribusi dari penerimaan dalam negeri dan hibah yang masing-masing meningkat 35,9 persen dan 74,6 persen. Secara lebih rinci, penerimaan perpajakan dan PNBP masing-masing diperkirakan tumbuh 29,1 persen dan 51,4 persen.

Secara umum meningkatnya pendapatan negara dan hibah tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor sebagai berikut: (1) tingginya harga minyak mentah di pasar internasional yang meningkat dari US$51,8 per barel pada tahun 2005 dan diperkirakan menjadi US$108,9 per barel tahun 2008; (2) melonjaknya harga pangan dunia seperti gandum, kedelai, dan beberapa komoditi strategis seperti CPO dan turunannya; (3) perkembangan asumsi ekonomi makro seperti pertumbuhan ekonomi, nilai tukar rupiah, dan inflasi yang terkendali yang memberi pengaruh positif pada meningkatnya penerimaan dalam negeri; dan (4) keberhasilan pelaksanaan kebijakan perpajakan dan PNBP. Kebijakan perpajakan antara lain dilakukan melalui program reformasi sistem administrasi perpajakan, intensifikasi dan ekstensifikasi, serta *law enforcement*. Selain itu, Pemerintah juga memberikan berbagai fasilitas perpajakan terhadap komoditas dan sektor-sektor tertentu yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan investasi tanpa mengganggu penerimaan perpajakan. Sementara itu, kebijakan PNBP ditempuh melalui sebagai berikut: (1) optimalisasi sumber PNBP dengan melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi terutama terhadap *windfall sectors;* (2) perbaikan produksi/ *lifting* minyak dan gas; (3) penyempurnaan regulasi di bidang PNBP; (4) peningkatan kinerja dan akuntabilitas BUMN; dan (5) peningkatan pengawasan terhadap pelaksanaan PNBP pada kementerian negara/lembaga (K/L) melalui permintaan laporan penerimaan dan penggunaan secara periodik.

Dalam tahun 2008, selain menjalankan berbagai kebijakan yang tercakup dalam program reformasi sistem administrasi perpajakan, Pemerintah juga mengeluarkan kebijakan *sunset policy* yang merupakan bagian dari amendemen UU KUP Tahun 2007. Kebijakan ini hanya berlaku satu tahun, yaitu mulai 1 Januari 2008 hingga 31 Desember 2008. Pada dasarnya kebijakan *sunset policy* memberikan beberapa keringanan pembayaran pajak bagi WP yang mempunyai itikad baik untuk menyelesaikan kewajiban perpajakannya. Dengan diberlakukannya kebijakan ini diharapkan akan meningkatkan kepatuhan WP dan memperbaiki basis data perpajakan.

Ketika memasuki tahun 2009, kondisi perekonomian nasional masih dipengaruhi oleh perkembangan perekonomian global yang penuh dengan ketidakpastian dari harga minyak dan pangan dunia, serta perlambatan pertumbuhan ekonomi dunia. Dengan memperhatikan kondisi tersebut serta prospek perekonomian nasional, dalam APBN 2009, pendapatan negara dan hibah diperkirakan akan mencapai Rp985,7 triliun atau 2,4 persen lebih tinggi dari perkiraan realisasi tahun 2008. Secara rinci, penerimaan dalam negeri ditargetkan mencapai Rp984,8 triliun, terdiri dari penerimaan perpajakan Rp725,8 triliun dan PNBP Rp258,9 triliun. Jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008, penerimaan dalam negeri meningkat 2,6 persen, penerimaan perpajakan meningkat 14,5 persen sedangkan PNBP turun 20,5 persen.

Dalam upaya mencapai target-target tersebut, Pemerintah melakukan beberapa langkah pendukung, antara lain sebagai berikut: (1) perbaikan administrasi dan peningkatan kepatuhan pajak; (2) pemberian insentif pajak untuk mendorong investasi dan menjaga stabilitas harga pangan dalam negeri; serta (3) kebijakan cukai IHT menuju tarif *full spesific* dan simplifikasi lapisan tarif. Untuk menyikapi pelaksanaan amendemen UU PPh dalam tahun 2009 yang berakibat pada menurunnya tarif PPh dan terjadinya *potential loss* sekitar Rp33,0 triliun, akan ditempuh berbagai langkah administrasi yang mampu mengantisipasi turunnya penerimaan pajak, seperti memperluas basis pajak. Sementara itu, kebijakan PNBP dalam tahun 2009 akan difokuskan pada langkah-langkah antara lain sebagai berikut: (1) mengoptimalisasikan *lifting* minyak mentah; (2) meningkatkan produksi SDA nonmigas; (3) meningkatkan kinerja BUMN; dan (4) meningkatkan pengawasan dan perbaikan pungutan PNBP di K/L.

3.2 Tantangan dan Peluang Kebijakan Pendapatan Negara

Di tengah ketidakpastian perekonomian global, secara umum kondisi perekonomian nasional diperkirakan akan mengalami sedikit perlambatan pada tahun 2009. Perlambatan tersebut disebabkan terutama oleh turunnya pertumbuhan ekonomi dunia sebagai akibat dari krisis ekonomi global. Namun, dengan terjaganya stabilitas keamanan dan politik di dalam negeri memberi ekspektasi positif bagi kelangsungan kegiatan ekonomi. Pada tahun 2009, penerimaan perpajakan, terutama PPh migas, PPh nonmigas, PPN dan PPnBM, masih akan tumbuh cukup signifikan. Hal tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu: (1) pelaksanaan amendemen UU Perpajakan (KUP, PPh, PPN, Kepabeanan, dan Cukai) yang memberi kepastian hukum dan kesetaraan kepada wajib pajak, serta penurunan beban pajak dengan adanya penurunan tarif dan lapisan tarif; (2) masih relatif tingginya harga komoditas termasuk minyak, sehingga meningkatkan penerimaan perpajakan dari sektor migas; dan (3) langkah-langkah perbaikan administrasi dan sistem perpajakan yang mulai menunjukkan hasil sejak tahun 2008.

Namun, PNBP akan mengalami penurunan terutama disebabkan oleh turunnya penerimaan SDA minyak bumi dan gas bumi. Faktor utama yang berpengaruh terhadap penurunan penerimaan SDA migas adalah penurunan ICP yang cukup signifikan dalam tahun 2009 jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Untuk penerimaan dividen BUMN, Pemerintah tetap akan mengoptimalkan penerimaan, tetapi dengan memperhatikan *cash flow* BUMN. Langkah-langkah perbaikan administrasi dalam pencatatan dan penetapan besaran tarif pada PNBP K/L juga akan diupayakan guna mengoptimalkan PNBP lainnya. Dengan

demikian, meskipun banyak menghadapi tantangan, pendapatan negara mempunyai peluang yang cukup signifikan untuk meningkat pada tahun 2009.

3.3 Perkembangan Pendapatan Negara dan Hibah Tahun 2005–2007 dan Perkiraan Pendapatan Negara dan Hibah Tahun 2008

3.3.1 Penerimaan Dalam Negeri

Penerimaan dalam negeri terdiri dari dua komponen utama yaitu penerimaan perpajakan dan PNBP. Dalam periode 2005–2007, realisasi penerimaan dalam negeri mengalami peningkatan rata-rata sebesar 19,6 persen, yaitu meningkat dari Rp493,9 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp706,1 triliun pada tahun 2007. Sebagian besar dari penerimaan dalam negeri tersebut merupakan kontribusi dari penerimaan perpajakan sebesar 68,0 persen, sementara PNBP memberi kontribusi sebesar 32,0 persen dalam periode yang sama.

Sementara itu, apabila dilihat secara lebih rinci dalam tahun 2007 realisasi penerimaan dalam negeri yang mencapai Rp706,1 triliun tersebut merupakan kontribusi dari penerimaan perpajakan sebesar Rp491,0 triliun (69,5 persen) dan PNBP sebesar Rp215,1 triliun (30,5 persen). Apabila dibandingkan dengan realisasi pada tahun 2006 yang mencapai Rp636,2 triliun, penerimaan dalam negeri dalam tahun 2007 tersebut meningkat sebesar Rp69,9 triliun atau 11,0 persen. Peningkatan tersebut didukung oleh peningkatan penerimaan perpajakan yang mengalami pertumbuhan sebesar 20,0 persen. Perkembangan penerimaan dalam negeri dalam periode 2005 – 2007 dapat dilihat pada **Tabel III.1.**

Tabel III.1
Perkembangan Penerimaan Dalam Negeri, 2005–2007
(triliun rupiah)

Uraian	2005		2006		2007	
	Realisasi	% thd PDB	Realisasi	% thd PDB	Realisasi	% thd PDB
Penerimaan Dalam Negeri	**493,9**	**17,7**	**636,2**	**19,0**	**706,1**	**17,8**
1. Penerimaan Perpajakan	347,0	12,5	409,2	12,3	491,0	12,4
a. Pajak Dalam Negeri	331,8	11,9	396,0	11,9	470,1	11,9
i. Pajak penghasilan	175,5	6,3	208,8	6,3	238,4	6,0
1. Migas	35,1	1,3	43,2	1,3	44,0	1,1
2 Nonmigas	140,4	5,0	165,6	5,0	194,4	4,9
ii. Pajak pertambahan nilai	101,3	3,6	123,0	3,7	154,5	3,9
iii. Pajak bumi dan bangunan	16,2	0,6	20,9	0,6	23,7	0,6
iv. BPHTB	3,4	0,1	3,2	0,1	6,0	0,2
v. Cukai	33,3	1,2	37,8	1,1	44,7	1,1
vi. Pajak lainnya	2,1	0,1	2,3	0,1	2,7	0,1
b. Pajak Perdagangan Internasional	15,2	0,5	13,2	0,4	20,9	0,5
i. Bea masuk	14,9	0,5	12,1	0,4	16,7	0,4
ii. Bea keluar	0,3	0,0	1,1	0,0	4,2	0,1
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	146,9	5,3	226,9	6,8	215,1	5,4
a. Penerimaan SDA	110,5	4,0	167,5	5,0	132,9	3,4
i. Migas	103,8	3,7	158,1	4,7	124,8	3,2
ii. Nonmigas	6,7	0,2	9,4	0,3	8,1	0,2
b. Bagian Laba BUMN	12,8	0,5	21,5	0,6	23,2	0,6
c. PNBP Lainnya	23,6	0,8	36,5	1,1	45,3	1,1
d. Surplus BI	0,0	0,0	1,5	0,0	13,7	0,3

Sumber : Departemen Keuangan

Selanjutnya, penerimaan dalam negeri dalam tahun 2008 diperkirakan akan mencapai Rp959,5 triliun atau 7,6 persen lebih tinggi bila dibandingkan dengan target APBN-P yang mencapai Rp892,0 triliun. Lebih tingginya perkiraan realisasi dari target APBN-P tersebut antara lain disebabkan oleh adanya perkembangan berbagai indikator ekonomi makro yang memberi pengaruh positif, baik bagi penerimaan perpajakan maupun PNBP. Sebagai contoh, kenaikan inflasi dan depresiasi nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat di sisi lain membawa pengaruh pada meningkatnya penerimaan perpajakan dan PNBP. Perkembangan penerimaan dalam negeri dalam tahun 2008 dapat dilihat pada **Tabel III.2.**

Tabel III.2
Penerimaan Dalam Negeri, 2008
(triliun rupiah)

Uraian	APBN	APBN-P	% thd PDB	Perkiraan Realisasi	% thd PDB	% thd APBN-P
Penerimaan Dalam Negeri	**779,2**	**892,0**	**19,9**	**959,5**	**20,3**	**107,6**
1. Penerimaan Perpajakan	**592,0**	**609,2**	**13,6**	**633,8**	**13,4**	**104,0**
a. Pajak Dalam Negeri	570,0	580,2	12,9	599,2	12,7	103,3
i. Pajak penghasilan	306,0	305,0	6,8	318,0	6,7	104,3
1. Migas	41,6	53,6	1,2	62,1	1,3	115,8
2. Nonmigas	264,3	251,4	5,6	255,9	5,4	101,8
ii. Pajak pertambahan nilai	187,6	195,5	4,4	199,8	4,2	102,2
iii. Pajak bumi dan bangunan	24,2	25,3	0,6	25,5	0,5	101,0
iv. BPHTB	4,9	5,4	0,1	5,5	0,1	101,8
v. Cukai	44,4	45,7	1,0	47,0	1,0	102,7
vi. Pajak lainnya	2,9	3,4	0,1	3,3	0,1	99,2
b. Pajak Perdagangan Internasional	22,0	29,0	0,6	34,7	0,7	119,6
i. Bea masuk	17,9	17,8	0,4	19,8	0,4	111,1
ii. Bea keluar	4,1	11,2	0,2	14,9	0,3	133,2
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	**187,2**	**282,8**	**6,3**	**325,7**	**6,9**	**115,2**
a. Penerimaan SDA	126,2	192,8	4,3	229,0	4,8	118,8
i. Migas	117,9	182,9	4,1	219,1	4,6	119,8
ii. Nonmigas	8,3	9,8	0,2	9,9	0,2	100,3
b. Bagian Laba BUMN	23,4	31,2	0,7	35,0	0,7	112,2
c. PNBP Lainnya	37,6	58,8	1,3	61,7	1,3	105,0

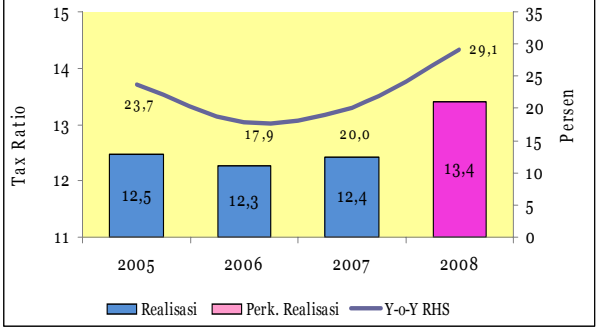
Sumber : Departemen Keuangan

3.3.1.1 Penerimaan Perpajakan

Dalam periode 2005–2007, penerimaan perpajakan mengalami pertumbuhan yang sangat pesat, yaitu dari Rp347,0 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp409,2 triliun pada tahun 2006, dan Rp491,0 triliun pada tahun 2007. Secara rata-rata, dalam kurun waktu tiga tahun tersebut, penerimaan perpajakan meningkat sebesar 18,9 persen. Dengan semakin meningkatnya penerimaan perpajakan, maka peranan perpajakan sebagai salah satu sumber pendapatan negara menjadi semakin penting. Hal ini dapat ditunjukkan dari besarnya kontribusi penerimaan perpajakan terhadap pendapatan negara dan hibah yang dalam periode 2005–2007 rata-rata mencapai 68,0 persen. Sejalan dengan itu, kemampuan Pemerintah dalam memungut pajak juga menunjukkan peningkatan. Hal ini dapat dilihat dari semakin besarnya rasio penerimaan perpajakan terhadap PDB (*tax ratio*). Pada tahun 2005 *tax ratio* mencapai sekitar 12,5 persen, kemudian ditargetkan meningkat menjadi 13,4 persen dalam tahun 2008. Perkembangan *tax ratio* selama periode 2005–2007 dan perkiraan tahun 2008 dapat dilihat pada **Grafik III.1.**

Selanjutnya, apabila dilihat dari komponen penyumbangnya, penerimaan perpajakan terdiri dari pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional. Dalam periode 2005-2007, pajak dalam negeri berhasil memberikan kontribusi sebesar 96,0 persen terhadap total penerimaan pajak selama tiga tahun, sedangkan pajak perdagangan internasional memberikan kontribusi sebesar 4,0 persen.

Grafik III.1
Tax Ratio dan Pertumbuhan Penerimaan Perpajakan, 2005–2008



Sementara itu, dari realisasi penerimaan perpajakan sebesar Rp491,0 triliun dalam tahun 2007, Rp470,1 triliun atau 95,7 persen dari jumlah tersebut merupakan kontribusi dari pajak dalam negeri, sisanya Rp20,9 triliun atau 4,3 persen merupakan kontribusi dari pajak perdagangan internasional. Jika dibandingkan dengan realisasi tahun 2006 yang mencapai Rp409,2 triliun, penerimaan perpajakan pada tahun 2007 meningkat sebesar Rp81,8 triliun atau 20,0 persen. Meningkatnya penerimaan perpajakan ini didukung oleh meningkatnya penerimaan pajak dalam negeri sebesar 18,7 persen dan pajak perdagangan internasional sebesar 58,2 persen.

Dalam tahun 2008, penerimaan perpajakan diperkirakan mencapai Rp633,8 triliun atau 104,0 persen dari target APBN-P. Secara umum, lebih tingginya penerimaan perpajakan dalam tahun 2008 tersebut didukung oleh keberhasilan dari pelaksanaan kebijakan perpajakan dan reformasi sistem administrasi perpajakan yang telah dilakukan secara intensif dan adanya perkembangan dari beberapa asumsi ekonomi makro. Salah satu kebijakan perpajakan yang dinilai berhasil adalah kebijakan intensifikasi yang dilakukan melalui kegiatan penggalian potensi perpajakan. Kegiatan penggalian potensi perpajakan ini dilakukan melalui pembuatan *mapping*, *profiling*, *benchmarking* WP penentu penerimaan di setiap kantor pelayanan pajak (KPP), dan penggalian secara sektoral, khususnya pada sektor-sektor yang *booming*, yaitu industri kelapa sawit dan batubara. Sementara itu, di sisi perkembangan ekonomi makro, tingginya inflasi dan melemahnya nilai tukar rupiah membawa dampak positif bagi penerimaan perpajakan. Tingginya inflasi menyebabkan harga-harga di pasar domestik naik dan selanjutnya meningkatkan nilai dari transaksi bisnis yang pada gilirannya meningkatkan penerimaan PPN dan PPnBM. Di sisi lain, nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat yang diperkirakan akan terdepresiasi atau lebih rendah dari asumsi dalam APBN-P 2008, menyebabkan penerimaan bea masuk dan bea keluar akan meningkat.

Kebijakan Umum Perpajakan

Dalam periode 2005–2008, kebijakan umum perpajakan lebih diarahkan untuk perluasan basis pajak, peningkatan pelayanan, pengurangan beban pajak melalui peningkatan penghasilan tidak kena pajak (PTKP) dan pemberian fasilitas pajak pada dunia usaha tanpa mengganggu pencapaian target penerimaan perpajakan. Dalam beberapa tahun terakhir, Pemerintah terus melakukan langkah-langkah pembaharuan serta penyempurnaan kebijakan dan administrasi perpajakan (*tax policy and administration reform*). Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa peranan penerimaan perpajakan dewasa ini menjadi sangat penting dalam menopang keberlangsungan APBN. Beberapa langkah pembenahan yang telah dan akan terus dilakukan oleh Pemerintah antara lain sebagai berikut:

(1) program intensifikasi; (2) program ekstensifikasi; dan (3) modernisasi kantor pelayanan pajak dan kepabeanan.

Program intensifikasi yang telah mulai dilakukan sejak tahun 2004 antara lain dilakukan melalui beberapa kegiatan sebagai berikut: (1) *mapping*; (2) *profiling* wajib pajak; (3) *benchmarking*; (4) aktivasi wajib pajak *nonfiler*; (5) pemantauan kepatuhan WP orang pribadi potensial; (6) pemanfaatan data pihak ketiga; dan (7) optimalisasi pemanfaatan data perpajakan. *Mapping* bertujuan untuk mendapatkan gambaran umum potensi perpajakan dan keunggulan fiskal di wilayah masing-masing kantor/unit kerja yang digunakan sebagai petunjuk dan sarana analisis dalam rangka penggalian potensi penerimaan, pelayanan, dan pengawasan. Pada tahun 2007, seluruh kantor pelayanan pajak (KPP) telah mulai melakukan *mapping* dan akan terus disempurnakan. Selanjutnya, *profiling* bertujuan untuk menyajikan informasi fiskal WP secara individu, mengukur tingkat risiko dan kepatuhan WP, mengenal WP yang terdaftar di unit kerjanya, memonitor perkembangan usaha WP, melakukan pengawasan, penggalian potensi, dan pelayanan yang lebih baik. Dalam tahun 2007 telah dimulai pembuatan *profiling* di masing-masing KPP untuk periode tahun pajak 2002 sampai dengan 2006. Di dalam tahun 2008, kegiatan *profiling* difokuskan pada pemantapan *profile* WP. Program intensifikasi berikutnya dilakukan melalui *benchmarking* dan optimalisasi pemanfaatan data perpajakan (OPDP). *Benchmarking* merupakan proses pembuatan ukuran atau besaran suatu kegiatan yang wajar dan terbaik yang digunakan sebagai ukuran standar. OPDP adalah uji silang (*data matching*) laporan satu wajib pajak dengan seluruh wajib pajak lainnya. Uji silang ini mencakup seluruh jenis pajak yang meliputi data SPT, faktur pajak, bukti potong PPh, daftar pemegang saham, jumlah harta, dan data pembayaran pajak, sehingga dapat diketahui keseluruhan potensi WP. Penggalian potensi WP tersebut dilakukan dengan himbauan, konseling, dan pemeriksaan.

Sementara itu, program ekstensifikasi yang merupakan perluasan basis perpajakan (penambahan WP) dalam rangka meningkatkan penerimaan pajak dilakukan melalui tiga pendekatan. Ketiga pendekatan tersebut adalah (1) pendekatan berbasis pemberi kerja dan bendaharawan pemerintah dengan sasaran antara lain meliputi karyawan, pegawai negeri sipil (PNS), dan pejabat negara; (2) pendekatan berbasis properti, dengan sasaran orang pribadi yang melakukan usaha atau memiliki usaha di pusat perdagangan; dan (3) pendekatan berbasis profesi, dengan sasaran antara lain dokter, artis, pengacara, dan notaris. Program ekstensifikasi pada tahun 2007 telah berhasil menambah 1,7 juta WP baru.

Selanjutnya, program modernisasi yang merupakan wujud pelaksanaan *good governance,* dilakukan dengan strategi pelayanan prima, sekaligus pengawasan intensif kepada WP. Program modernisasi perpajakan antara lain dilaksanakan melalui hal-hal sebagai berikut: (1) reformasi struktur organisasi berdasarkan fungsi; (2) *business process* yang berorientasi pada pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi; (3) pembentukan *data processing center*; (4) pengembangan sumber daya manusia; (5) pelaksanaan *good governance*; dan (6) perbaikan kelembagaan yang mengarah pada konsep *one stop service*. Hasil dari program modernisasi tersebut, sampai dengan akhir 2007 Pemerintah telah memodernisasi 22 Kanwil dan 202 KPP yang terdiri dari 3 KPP WP Besar, 28 KPP Madya, dan 171 KPP Pratama di Jawa dan Bali. Dalam tahun 2008, seluruh kantor di luar Jawa dan Bali direncanakan akan dimodernisasi dengan dibentuknya 128 KPP Pratama untuk menggantikan seluruh kantor pelayanan pajak yang ada. Modernisasi kantor pelayanan

pajak tersebut telah menunjukkan hasil yang menggembirakan dan mendapat tanggapan positif dari masyarakat. Di samping pembentukan kantor modern, program modernisasi ditandai dengan penerapan teknologi informasi terkini dalam pelayanan perpajakan seperti *online payment, e-SPT, e-filling, e-registration* dan sistem informasi DJP, kampanye sadar dan peduli pajak, serta pengembangan bank data dan *Single Identity Number*.

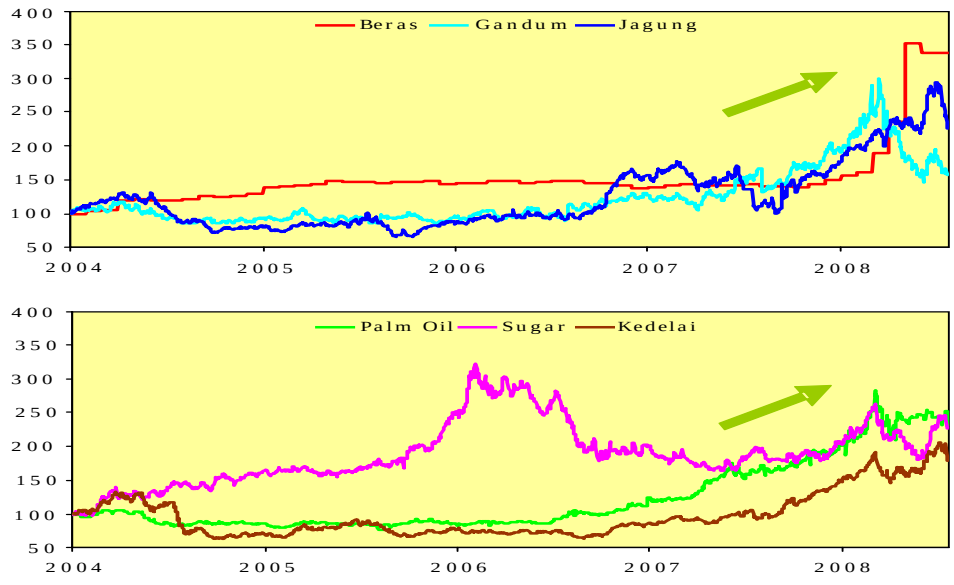
Secara garis besar program modernisasi perpajakan bertujuan untuk mencapai empat sasaran yaitu sebagai berikut: (1) optimalisasi penerimaan yang berkeadilan, meliputi perluasan *tax base* dan stimulus fiskal; (2) peningkatan kepatuhan sukarela melalui pemberian layanan prima dan penegakan hukum secara konsisten; (3) efisiensi administrasi berupa penerapan sistem dan administrasi handal serta pemanfaatan teknologi tepat guna; serta (4) terbentuknya citra yang baik dan tingkat kepercayaan masyarakat yang tinggi, melalui kapasitas sumber daya manusia yang profesional, budaya organisasi yang kondusif, serta pelaksanaan *good governance*.

Selain kebijakan modernisasi dan intensifikasi tersebut, Pemerintah dalam tahun 2008 juga menempuh kebijakan *law enforcement* dan *sunset policy*. Kebijakan *law enforcement* lebih diarahkan untuk pengungkapan tindak pidana di bidang perpajakan melalui kegiatan penyidikan. Sementara itu, kebijakan *sunset policy* memberikan beberapa keringanan kepada wajib pajak (WP) yang mempunyai itikad baik untuk menyelesaikan kewajibannya dalam membayar PPh. Keringanan itu diberikan dalam dua skema. Pertama, pengurangan atau penghapusan sanksi administratif berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran PPh. Keringanan ini diberikan apabila pembetulan SPT Tahunan PPh sebelum tahun pajak 2007 yang mengakibatkan pajak yang harus dibayar menjadi lebih besar, dilakukan dalam jangka waktu satu tahun setelah berlakunya UU KUP Nomor 28 Tahun 2007. Kedua, penghapusan sanksi administrasi atas pajak yang tidak atau kurang dibayar untuk tahun pajak sebelum diperoleh NPWP dan tidak dilakukan pemeriksaan pajak kepada WP orang pribadi yang secara sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh NPWP paling lama satu tahun setelah berlakunya UU KUP Nomor 28 Tahun 2007.

Di bidang kepabeanan, Pemerintah antara lain telah melakukan langkah-langkah sebagai berikut: (1) kebijakan harmonisasi tarif; (2) pembentukan beberapa kantor pelayanan utama (KPU) seperti Tanjung Priok dan Batam; serta (3) pengembangan *national single window* (NSW). Sementara itu di bidang cukai, Pemerintah antara lain telah melakukan kebijakan kenaikan harga jual eceran (HJE) dan implementasi tarif spesifik.

Selain melaksanakan reformasi administrasi dan kebijakan perpajakan, untuk mengantisipasi dampak negatif dari kenaikan harga pangan dunia, pada tahun 2008 Pemerintah juga memberikan beberapa insentif perpajakan dalam kerangka pemberian subsidi pajak program stabilisasi harga (paket kebijakan stabilisasi harga – PKSH) dan subsidi pajak non-PKSH. Untuk subsidi pajak PKSH, Pemerintah memberikan subsidi pada terigu (Rp0,5 triliun), gandum (Rp1,4 triliun), dan minyak goreng (Rp3,0 triliun) dalam bentuk PPN ditanggung Pemerintah (PPN DTP). Subsidi pajak tersebut diberikan dalam bentuk pajak ditanggung Pemerintah (DTP) yang dituangkan dalam paket kebijakan stabilisasi harga (PKSH) dan non-PKSH. Berdasarkan hasil survei yang dilakukan selama tiga bulan pertama menunjukkan perkembangan yang cukup menggembirakan yang tercermin dari kecenderungan kestabilan harga. Perkembangan harga komoditas pangan dunia selama lima tahun terakhir dapat dilihat dalam **Grafik III.2.**

Grafik III.2
Perkembangan Harga Komoditas Pangan Dunia 2004-2008



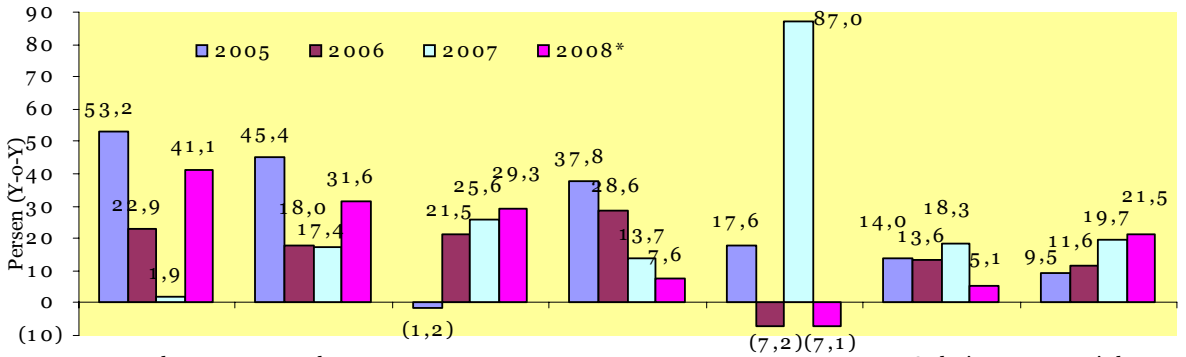
Sumber : Departemen Keuangan

Lebih lanjut, hasil survei menunjukkan bahwa jika Pemerintah memberikan subsidi dalam bentuk PPN DTP, maka harga tepung terigu, gandum, mie instan, mie basah, dan roti akan turun. Untuk pelaksanaan subsidi non PSH, yaitu pemberian fasilitas bea masuk, hanya direspon secara positif oleh harga tepung terigu, sedangkan mie instant dan mie basah memberikan respon negatif. Dengan kata lain, jika bea masuk diturunkan atau dihapuskan, maka harga tepung terigu akan turun, sebaliknya harga mie instan, mie basah, dan roti tawar tidak akan turun. Dengan demikian, dari hasil survei dalam waktu tiga bulan tersebut dapat disimpulkan bahwa pemberian fasilitas dalam bentuk subsidi PPN DTP dan pembebasan/penurunan bea masuk secara umum dapat berpengaruh pada menurunnya harga-harga komoditi tercakup.

Pajak Dalam Negeri

Dalam komponen penerimaan perpajakan, pajak dalam negeri meliputi PPh, PPN dan PPnBM, PBB, BPHTB, cukai, dan pajak lainnya. Selama periode 2005–2007, penerimaan pajak dalam negeri meningkat sebesar Rp138,3 triliun, yaitu dari Rp331,8 triliun dalam tahun 2005 menjadi Rp470,1 triliun dalam tahun 2007. Secara rata-rata, penerimaan pajak dalam negeri dalam periode tersebut tumbuh sebesar 19,0 persen. Dari seluruh jenis pajak yang tercakup dalam pajak dalam negeri, hampir seluruhnya mengalami pertumbuhan yang sangat signifikan dalam tahun 2007 yaitu BPHTB tumbuh 87,0 persen, PPN dan PPnBM 25,6 persen, cukai 18,3 persen, dan pajak lainnya 19,7 persen. Tingginya pertumbuhan penerimaan BPHTB pada tahun 2007 tersebut disebabkan oleh adanya pembayaran DTP Pertamina sebesar lebih dari Rp1,5 triliun, sebagai akibat dari perubahan status Pertamina menjadi perseroan terbatas (PT). Di sisi lain, PPh dan PBB hanya mengalami pertumbuhan sebesar 14,2 persen dan 13,7 persen. Pertumbuhan dari tiap-tiap jenis pajak dalam periode 2005–2007 dapat dilihat dalam **Grafik III.3.**

Grafik III.3
Pertumbuhan Penerimaan Perpajakan Dalam Negeri, 2005—2008



* Perkiraan Realisasi
Sumber : Departemen Keuangan

Sementara itu, apabila dilihat dari besarnya kontribusi, PPh merupakan kontributor utama bagi penerimaan pajak dalam negeri. Dalam tahun 2007, PPh mampu memberikan kontribusi sebesar Rp238,4 triliun atau 50,7 persen terhadap total penerimaan pajak dalam negeri. Sebagai kontributor terbesar kedua adalah PPN dan PPnBM yang memberikan kontribusi sebesar Rp154,5 triliun atau 32,9 persen. Selanjutnya, cukai memberikan kontribusi sebesar Rp44,7 triliun atau 9,5 persen, PBB Rp23,7 triliun atau 5,0 persen, BPHTB Rp6,0 triliun atau 1,3 persen, dan pajak lainnya Rp2,7 triliun atau 0,6 persen.

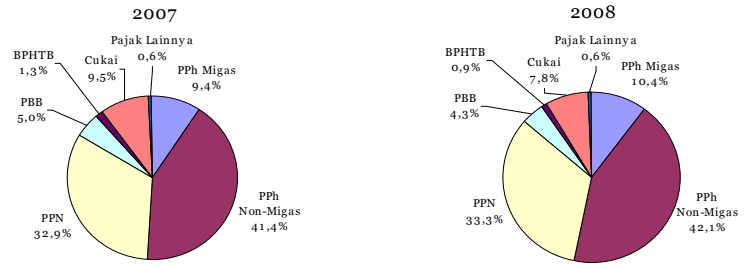
Dalam tahun 2008, penerimaan pajak dalam negeri diperkirakan mencapai Rp599,2 triliun. Apabila dibandingkan dengan target APBN-P yang mencapai Rp580,2 triliun, terjadi peningkatan sebesar Rp18,9 triliun atau 3,3 persen. Namun, jika dibandingkan dengan realisasi tahun 2007 yang mencapai Rp470,1 triliun, terjadi peningkatan sebesar Rp129,1 triliun atau 27,5 persen. Sementara itu, dilihat dari kontribusinya, sebagaimana terjadi pada tahun 2007, kontribusi terbesar berasal dari PPh yang diperkirakan mencapai Rp318,0 triliun atau 53,1 persen dari total penerimaan pajak dalam negeri pada tahun 2008. PPN dan PPnBM diperkirakan mencapai Rp199,8 triliun atau 33,3 persen, cukai Rp47,0 triliun atau 7,8 persen, PBB Rp25,5 triliun atau 4,3 persen, BPHTB Rp5,5 triliun atau 0,9 persen, dan pajak lainnya Rp3,3 triliun atau 0,6 persen.

Apabila dibandingkan dengan realisasi tahun 2007 dan perkiraan realisasi tahun 2008, terlihat bahwa kontribusi PPh mengalami kenaikan yaitu dari 50,7 persen pada tahun 2007 menjadi 53,1 persen pada tahun 2008. Di sisi lain, besarnya kontribusi cukai mengalami penurunan dari 9,5 persen pada tahun 2007 menjadi 7,8 persen pada tahun 2008. Perbandingan antara kontribusi dari tiap-tiap jenis pajak yang tercakup dalam pajak dalam negeri pada tahun 2007 dan 2008 dapat dilihat pada **Grafik III.4.**

Pajak Penghasilan

PPh terdiri dari PPh minyak dan gas bumi (PPh migas) dan PPh nonmigas. Secara rata-rata dalam tahun 2005–2007, penerimaan PPh meningkat cukup tinggi sebesar 16,5 persen. Dalam tahun 2006, realisasi penerimaan PPh mencapai Rp208,8 triliun yang terdiri dari

Grafik III.4
Kontribusi Penerimaan Pajak Dalam Negeri, 2007—2008



Sumber : Departemen Keuangan

PPh migas Rp43,2 triliun (20,7 persen) dan PPh nonmigas Rp165,6 triliun (79,3 persen). Realisasi penerimaan PPh dalam tahun 2006 ini lebih tinggi 19,0 persen jika dibandingkan dengan realisasinya dalam tahun 2005 sebesar Rp175,5 triliun. Dalam tahun 2007, realisasi penerimaan PPh tumbuh sebesar 14,2 persen menjadi Rp238,4 triliun yang disumbang oleh PPh migas sebesar Rp44,0 triliun (18,5 persen) dan PPh nonmigas Rp194,4 triliun (81,5 persen).

Dalam tahun 2008, penerimaan PPh diperkirakan akan mencapai Rp318,0 triliun. PPh migas diperkirakan akan menyumbang Rp62,1 triliun (19,5 persen) dan PPh nonmigas diperkirakan akan menyumbang Rp255,9 triliun (80,5 persen). Bila dibandingkan dengan targetnya dalam APBN-P sebesar Rp305,0 triliun, perkiraan realisasi penerimaan PPh tahun 2008 tersebut berarti lebih tinggi Rp13,0 triliun atau 4,3 persen.

PPh Migas

Penerimaan PPh migas selama tahun 2005–2007 mengalami peningkatan yang cukup signifikan, yaitu meningkat rata-rata sebesar 11,9 persen. Realisasi penerimaan PPh migas dalam tahun 2005 sebesar Rp35,1 triliun bersumber dari PPh minyak bumi Rp11,8 triliun (33,6 persen) dan PPh gas alam Rp23,3 triliun (66,4 persen). Dalam tahun berikutnya, realisasi penerimaan PPh migas tumbuh 22,9 persen menjadi Rp43,2 triliun yang disumbang dari PPh minyak bumi Rp14,7 triliun (34,0 persen) dan PPh gas alam Rp28,5 triliun (66,0 persen). Perkembangan realisasi PPh migas 2005—2007 selanjutnya dapat dilihat pada **Tabel III.3.**

Dalam tahun 2007, realisasi penerimaan PPh migas mencapai Rp44,0 triliun yang disumbang dari PPh minyak bumi Rp16,3 triliun (37,0 persen), PPh gas alam Rp27,3 triliun (62,0 persen) dan PPh migas lainnya Rp0,4 triliun (1,0 persen). Jika dibandingkan dengan realisasinya dalam tahun 2006, realisasi penerimaan PPh migas tahun 2007 menunjukkan peningkatan sebesar 1,9 persen. Realisasi

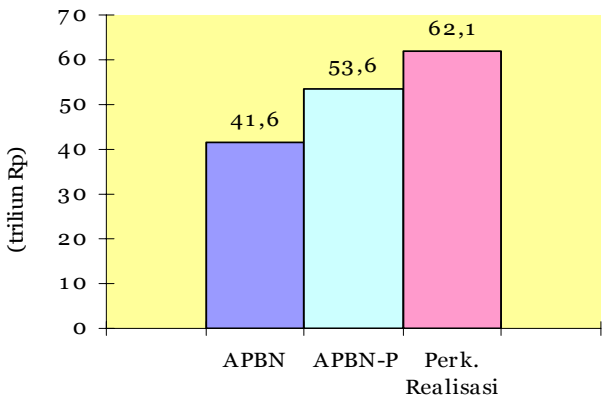
Tabel III.3
Perkembangan PPh Migas, 2005–2007
(triliun rupiah)

Uraian	2005		2006		2007	
	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total
PPh Minyak Bumi	11,8	33,6	14,7	34,0	16,3	37,0
PPh Gas Alam	23,3	66,3	28,5	66,0	27,3	62,0
PPh Migas Lainnya	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	1,0
Total	**35,1**	**100,0**	**43,2**	**100,0**	**44,0**	**100,0**

Sumber : Departemen Keuangan

penerimaan PPh migas yang dalam beberapa tahun terakhir meningkat cukup besar terutama dipengaruhi oleh meningkatnya harga minyak *Indonesian Crude Oil Price* (ICP) di pasar internasional dari US$ 51,8 per barel tahun 2005 menjadi US$69,7 per barel tahun 2007.

Grafik III.5
Penerimaan PPh Migas



Sumber : Departemen Keuangan

Sampai dengan akhir tahun 2008, penerimaan PPh migas diperkirakan akan terus meningkat menjadi Rp62,1 triliun, lebih tinggi Rp8,5 triliun atau 15,8 persen dari target APBN-P 2008 sebesar Rp53,6 triliun. Dengan demikian, bila dibandingkan dengan realisasinya dalam tahun 2007 terjadi peningkatan sebesar Rp18,1 triliun atau 41,1 persen. Meningkatnya penerimaan PPh migas tersebut antara lain dipengaruhi oleh (1) masih terus berlanjutnya kecenderungan peningkatan harga ICP yang mencapai US$108,9 per barel; (2) peningkatan *lifting* minyak dari 0,899 MBCD tahun 2007 menjadi 0,927 MBCD tahun 2008; dan (3) melemahnya nilai tukar rupiah dari Rp9.140 per dolar AS tahun 2007 menjadi Rp9.256,7 per dolar AS pada tahun 2008. Perkiraan realisasi PPh migas tahun 2008 dapat dilihat pada **Grafik III.5.**

PPh Nonmigas

PPh nonmigas merupakan penyumbang terbesar penerimaan perpajakan. Dalam periode 2005–2007, rata-rata pertumbuhan PPh nonmigas mencapai 17,7 persen. Dalam tahun 2006, realisasi penerimaan PPh nonmigas tumbuh 18,0 persen menjadi Rp165,6 triliun, terutama berasal dari PPh pasal 25/29 Badan sebesar Rp65,1 triliun yang mengalami pertumbuhan sebesar 26,6 persen jika dibandingkan dengan tahun 2005. Hal ini disebabkan mulai pulihnya perkembangan sektor riil setelah mengalami perlambatan sebagai dampak kenaikan harga BBM pada akhir tahun 2005.

Selanjutnya dalam tahun 2007, realisasi penerimaan PPh nonmigas meningkat menjadi Rp194,4 triliun atau tumbuh 17,4 persen. Realisasi tersebut terdiri dari PPh pasal 25/29 Badan Rp80,8 triliun (41,6 persen), PPh pasal 21 Rp39,4 triliun (20,3 persen), PPh final dan fiskal Rp21,6 triliun (11,1 persen), PPh pasal 23 Rp15,7 triliun (8,1 persen), PPh pasal 22 impor Rp16,6 triliun (8,6 persen), dan PPh pasal 26 Rp14,6 triliun (7,5 persen). Meningkatnya realisasi penerimaan PPh nonmigas tersebut erat kaitannya dengan makin membaiknya kinerja perekonomian nasional secara keseluruhan. Selain itu, peningkatan penerimaan PPh nonmigas juga didukung oleh keberhasilan program intensifikasi dan ekstensifikasi yang telah dilakukan oleh Pemerintah. Perkembangan realisasi PPh nonmigas 2005–2007 selanjutnya dapat dilihat pada **Tabel III.4.**

Penerimaan PPh nonmigas tahun 2008 diperkirakan akan mencapai Rp255,9 triliun, naik Rp4,6 triliun atau 1,8 persen dari target dalam APBN-P 2008 sebesar Rp251,4 triliun. Dengan demikian, jika dibandingkan dengan realisasi dalam tahun 2007 terjadi peningkatan sebesar Rp61,5 triliun atau 31,6 persen. Peningkatan ini terutama berasal dari penerimaan PPh Pasal

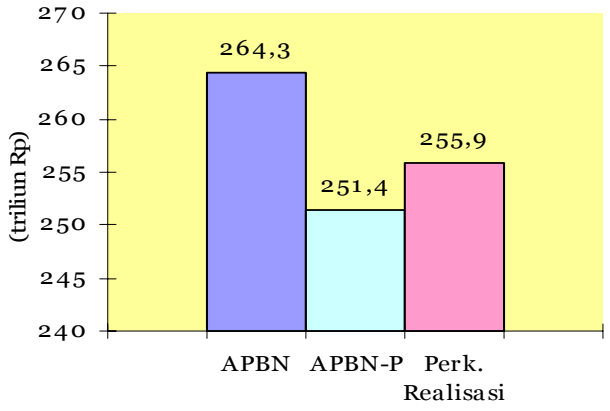
Tabel III.4
Perkembangan PPh Nonmigas, 2005-2007
(triliun rupiah)

Uraian	2005		2006		2007	
	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total
PPh Pasal 21	27,4	19,5	31,6	19,1	39,4	20,3
PPh Pasal 22	2,8	2,0	4,0	2,4	4,0	2,0
PPh Pasal 22 Impor	13,5	9,6	13,1	7,9	16,6	8,6
PPh Pasal 23	13,0	9,2	15,4	9,3	15,7	8,1
PPh Pasal 25/29 Pribadi	1,6	1,1	1,8	1,1	1,6	0,8
PPh Pasal 25/29 Badan	51,4	36,6	65,1	39,3	80,8	41,6
PPh Pasal 26	8,9	6,4	10,5	6,4	14,6	7,5
PPh Final dan Fiskal LN	21,9	15,6	24,1	14,6	21,6	11,1
PPh Non Migas Lainnya	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	**140,4**	**100,0**	**165,6**	**100,0**	**194,4**	**100,0**

Sumber : Departemen Keuangan

25/29 Badan terkait dengan penggalian potensi pada *booming sector* komoditas tertentu seperti CPO dan turunannya. Selain itu, meningkatnya penerimaan PPh nonmigas juga didukung oleh penerimaan PPh Pasal 21 yang terkait dengan upaya intensifikasi antara lain melalui *mapping, profiling, benchmarking,* dan meningkatnya kesadaran dan kepatuhan WP dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya. Perkiraan realisasi PPh nonmigas tahun 2008 dapat dilihat dalam **Grafik III.6.**

Grafik III.6
Penerimaan PPh Non Migas 2008



Sumber : Departemen Keuangan

PPh Nonmigas Sektoral

Secara nominal, angka realisasi PPh nonmigas sektoral lebih kecil dari angka penerimaan PPh nonmigas. Perbedaan ini terutama disebabkan oleh tiga faktor, yaitu: (1) penerimaan pajak berupa PPh valas dan BUN belum termasuk pada penerimaan per sektor (modul penerimaan negara-MPN), tetapi sudah tercatat dalam penerimaan nonmigas per jenis (laporan penerimaan Pemerintah); (2) masih adanya pembayaran *offline* dari WP yang belum tercatat pada penerimaan sektoral, yang sebaliknya tercatat di laporan penerimaan Pemerintah; dan (3) data penerimaan Pemerintah adalah penerimaan neto setelah restitusi, sedangkan data sektoral adalah penerimaan bruto.

Dalam tahun 2005—2007, penerimaan PPh nonmigas didominasi oleh sektor keuangan, *real estate,* serta jasa perusahaan dan sektor industri pengolahan. Penerimaan PPh nonmigas dari sektor keuangan, *real estate* dan jasa perusahaan meningkat rata-rata 23,9 persen dari Rp35,7 triliun tahun 2005, menjadi Rp54,8 triliun tahun 2007. Sedangkan penerimaan PPh nonmigas dari sektor industri pengolahan meningkat rata-rata 11,6 persen dari Rp33,9 triliun tahun 2005 menjadi Rp41,9 triliun tahun 2007. Secara keseluruhan, penerimaan PPh nonmigas per sektor tanpa memperhitungkan PPh valas, transaksi yang *offline* dan restitusi mengalami peningkatan yang cukup signifikan.

Terkait dengan perkembangan sektor industri pengolahan, empat subsektor yang merupakan kontibutor utama adalah industri makanan dan minuman, industri pengolahan tembakau, industri kendaraan bermotor, dan industri alat angkutan selain kendaraan bermotor roda

Boks III.1

Definisi dari PPh Nonmigas Per Pasal

Pasal 21:

PPh pasal 21 dikenakan terhadap penghasilan sehubungan dengan pekerjaan, jasa, atau kegiatan dengan nama dan dalam bentuk apapun. Definisi penghasilan disini termasuk penghasilan diterima atau diperoleh secara tidak teratur berupa jasa produksi, tantiem, gratifikasi, tunjangan cuti, tunjangan hari raya, tunjangan tahun baru, bonus, pren d tahunan, dan penghasilan sejenis lainnya. Tarif PPh Pasal 21 adalah tarif untuk PPh Orang Pribadi (5%-35% peraturan lama, 5%-30% peraturan baru hasil amendemen) sesuai dengan lapisan penghasilan, setelah dikurangi dengan penghasilan tidak kena pajak (PTKP).

Pasal 22:

PPh Pasal 22 dikenakan terhadap pembayaran atas penyerahan barang kepada bendaharawan pemerintah dan badan-badan tertentu, serta impor. Apabila dilihat dari objek pajak yang dikenakan, maka PPh Pasal 22 dapat dibedakan menjadi 5 (lima) kelompok, yakni sebagai berikut:

(1) PPh Pasal 22 Impor, dengan tarif 2,5% dari nilai impor (API), (mulai Feb 2008, impor kedelai, gandum, dan tepung terigu 0,5%) dan 7,5% dari nilai impor (non-API);
(2) PPh Pasal 22 Bendaharawan, dengan tarif 1,5% dari harga beli;
(3) PPh Pasal 22 Migas, dengan tarif 0,25%-0,3% tergantung produk;
(4) PPh Pasal 22 Industri Tertentu, yaitu baja (0,3%), otomotif (0,45%), semen (0,25%), rokok (0,15%), kertas (0,1%); dan
(5) PPh Pasal 22 Pedagang Pengumpul, tarif 0,5% dari harga beli;

Jenis setoran dalam MPN memisahkan jenis pembayaran PPh Pasal 22 menjadi PPh Pasal 22 Dalam Negeri (DN) dan PPh Pasal 22 Impor. PPh Pasal 22 DN dapat menangkap fenomena yang terjadi di sektor riil, terutama sektor-sektor yang langsung berkaitan dengan jenis pajak ini, seperti industri tertentu yang dikenakan PPh ini.

Pasal 23

PPh Pasal 23 dikenakan atas penghasilan berupa:

(1) dividen, bunga (karena jaminan pengembalian utang), royalti dan hadiah, dengan tarif 15% dari jumlah bruto;
(2) bunga simpanan yang dibayarkan oleh koperasi, dengan tarif 15% dari jumlah bruto; dan
(3) sewa dan penghasilan lain sehubungan dengan penggunaan harta dan imbalan sehubungan dengan jasa teknik, jasa manajemen, jasa konstruksi, jasa konsultan, dan jasa lain selain jasa yang telah dipotong PPh Pasal 21, dengan tarif 15% dari perkiraan penghasilan neto.

Pasal 25/29 Orang Pribadi (OP)/Badan

PPh Pasal 25 OP dikenakan terhadap keuntungan atau laba usaha (*business surplus)* yang diterima atau diperoleh WP OP/Badan, sedangkan PPh Pasal 29 adalah pembayaran atas PPh 25 OP/Badan yang kurang dibayar atas penerimaan penghasilan periode tahun sebelumnya.

Pasal 26

PPh Pasal 26 dikenakan atas penghasilan bruto WP luar negeri yang berupa dividen, bunga termasuk premium, diskonto, dan imbalan sehubungan dengan jaminan pengembalian utang, royalti, sewa dan imbalan lain sehubungan dengan penggunaan harta, imbalan sehubungan dengan jasa, pekerjaan, dan kegiatan, hadiah dan penghargaan, sertapensiun dan pembayaran berkala lainnya.
Tarif 20% dari jumlah bruto, atau tarif pada *tax treaty* dalam hal telah dilakukan persetujuan penghindaran pajak berganda.

PPh Final

Obyek Pajak PPh Final beserta tarifnya sebagai berikut:

a.	penghasilan dari bunga deposito/tabungan	: 20%
b.	transaksi saham di bursa efek	: 0,1%
c.	penghasilan dari hadiah atas undian	: 25%
d.	penghasilan pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan	: 5%
e.	penghasilan persewaan tanah dan/atau bangunan	: 6% Bdn, 10% OP
f.	penghasilan dari bunga atau diskonto obligasi yang diperdagangkan di bursa efek	: 15-20%
g.	penghasilan jasa konstruksi oleh kontraktor pengusaha kecil	: 2-4%
h.	penghasilan perusahaan pelayaran dalam negeri	: 1,2%
i.	penghasilan perusahaan pelayaran/penerbangan luar negeri	: 2,64%
j.	penghasilan BUT perwakilan dagang asing di Indonesia	: 1%
k.	penghasilan dari selisih lebih revaluasi aktifa tetap	:10%
l.	penghasilan sebagai distributor produk pertamina & Premix	: 0,25%-0,3%
m.	penghasilan sebagai penyalur gula pasir dan tepung terigu Bulog	
	- tepung terigu	: Rp 38-91/zak
	- gula pasir	: Rp 270-650/kuintal
n.	penghasilan sebagai distributor hasil industri rokok DN	: 0,15%
o.	penghasilan sebagai distributor kertas	: 0,1%
p.	penghasilan dari bunga simpanan anggota koperasi	: 15%

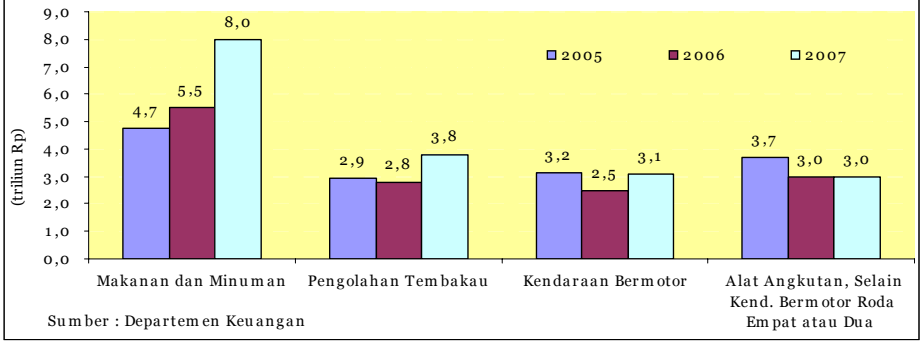
PPh Fiskal Luar Negeri (FLN)

Fiskal luar negeri (FLN) dikenakan terhadap orang pribadi yang bertolak ke luar negeri, dengan pesawat udara Rp1 juta, dengan kapal laut Rp500 ribu.

empat atau dua. Besarnya penerimaan PPh nonmigas dari subsektor industri makanan dan minuman ini didukung oleh besarnya nilai kontribusi terhadap PDB nominal yang dari tahun ke tahun menunjukkan adanya peningkatan. Hal yang sama juga berlaku untuk industri pengolahan tembakau. Gabungan dari kedua subsektor tersebut mampu memberikan kontribusi terhadap PDB nominal sebesar Rp177,8 triliun pada tahun 2005 dan meningkat menjadi Rp264,1 triliun pada tahun 2007. Selanjutnya, perkembangan realisasi PPh nonmigas sektor industri pengolahan dapat dilihat pada **Grafik III.7.** Dalam tahun 2008, penerimaan PPh nonmigas sektoral diperkirakan mencapai Rp237,0 triliun, meningkat Rp57,3 triliun atau 3 1,9 persen dibandingkan dengan realisasi tahun 2007. Sektor keuangan, *real estate,* dan jasa perusahaan sebagai kontributor utama bagi penerimaan PPh nonmigas diperkirakan mencapai Rp65,0 triliun atau meningkat 18,5 persen jika dibandingkan dengan tahun 2007. Sementara itu, sektor industri pengolahan diperkirakan mencapai Rp59,9 triliun

atau meningkat 42,8 persen, dan sektor perdagangan, hotel dan restoran mencapai Rp23,6 triliun atau tumbuh sebesar 40,1 persen. Perkembangan selengkapnya penerimaan PPh nonmigas sektoral dapat dilihat dalam **Tabel III.5.**

Grafik III.7
Perkembangan PPh Nonmigas Sektor Industri Pengolahan, 2005—2007



Sumber : Departemen Keuangan

Tabel III.5
Perkembangan PPh nonmigas Sektoral 2005-2007
dan Perkiraan Realisasi 2008
(triliun rupiah)

Uraian	2005		2006		2007		2008	
	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total	Perk. Real.	% thd Total
Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Perikanan	2,5	2,1	2,8	2,0	4,7	2,6	10,9	4,6
Pertambangan Migas	9,9	8,1	12,1	8,3	14,0	7,8	18,0	7,6
Pertambangan Bukan Migas	5,6	4,5	6,2	4,3	10,5	5,8	13,4	5,7
Penggalian	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,7	0,3
Industri Pengolahan	33,9	27,7	34,7	24,0	41,9	23,3	59,9	25,4
- Makanan dan Minuman	*4,7*	*3,8*	*5,5*	*3,8*	*8,0*	*4,5*	*12,4*	*5,3*
- Pengolahan Tembakau	*2,9*	*2,4*	*2,8*	*1,9*	*3,8*	*2,1*	*4,4*	*1,9*
- Kendaraan Bermotor	*3,2*	*2,6*	*2,5*	*1,7*	*3,1*	*1,7*	*4,2*	*1,8*
- Alat Angkutan, Selain Kend. Bermotor Roda Empat atau Dua	*3,7*	*3,0*	*3,0*	*2,1*	*3,0*	*1,7*	*4,1*	*1,7*
- Lainnya	*19,4*	*15,9*	*20,9*	*14,4*	*24,0*	*13,4*	*34,8*	*14,7*
Listrik, Gas dan Air Bersih	3,0	2,4	5,7	3,9	4,7	2,6	5,6	2,4
Konstruksi	2,5	2,0	3,1	2,1	4,8	2,7	4,7	2,0
Perdagangan, Hotel dan Restoran	11,1	9,1	13,5	9,3	16,9	9,4	23,6	10,0
Pengangkutan dan Komunikasi	11,3	9,3	14,7	10,2	16,3	9,1	20,4	8,6
Keuangan, Real Estate dan Jasa Perusahaan	35,7	29,2	44,3	30,6	54,8	30,5	65,0	27,5
Jasa Lainnya	6,7	5,5	7,6	5,2	10,7	5,9	10,9	4,6
Kegiatan yang belum jelas batasannya	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	2,9	1,2
Total	**122,4**	**100,0**	**145,0**	**100,0**	**179,7**	**100,0**	**236,0**	**100,0**

* Belum memperhitungkan PPh valas dan restitusi
Sumber : Departemen Keuangan

PPN dan PPnBM

Penerimaan PPN dan PPnBM tumbuh rata-rata sebesar 23,5 persen dalam tiga tahun terakhir yaitu dari Rp101,3 triliun tahun 2005 menjadi Rp154,5 triliun tahun 2007. Dalam kurun waktu yang sama, penerimaan PPN dan PPnBM merupakan kontributor terbesar kedua terhadap penerimaan perpajakan dengan kontribusi rata-rata sebesar 31,5 persen

Tingginya realisasi PPN dan PPnBM tersebut disebabkan membaiknya kondisi perekonomian nasional terutama besaran konsumsi akhir masyarakat (*final demand*) yang mendorong peningkatan transaksi bisnis. Khusus untuk PPnBM, realisasi penerimaannya secara langsung dipengaruhi baik oleh volume transaksi (penyerahan) dalam negeri, maupun volume dan harga produk barang-barang impor. Perkembangan realisasi PPN dan PPnBM tahun 2005—2007 dapat dilihat pada **Tabel III.6.**

Tabel III.6
Perkembangan PPN dan PPnBM, 2005-2007
(triliun rupiah)

Uraian	2005		2006		2007	
	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total
a. PPN	94,0	92,8	118,2	96,1	147,4	95,4
PPN DN	48,8	48,1	74,8	60,8	93,3	60,3
PPN Impor	44,9	44,3	43,1	35,0	53,9	34,9
PPN Lainnya	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2
b. PPnBM	7,3	7,2	4,8	3,9	7,1	4,6
PPnBM DN	4,9	4,8	3,1	2,5	4,7	3,0
PPnBM Impor	2,4	2,4	1,7	1,4	2,4	1,6
PPnBM Lainnya	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total (a+b)	**101,3**	**100,0**	**123,0**	**100,0**	**154,5**	**100,0**

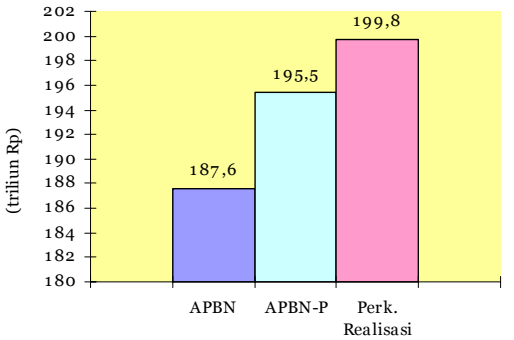
Sumber : Departemen Keuangan

Dalam tahun 2008, penerimaan PPN dan PPnBM diperkirakan akan mencapai Rp199,8 triliun, meningkat Rp4,3 triliun atau 2,2 persen dari target APBN-P 2008. Apabila dibandingkan dengan realisasi tahun 2007, maka terjadi peningkatan sebesar Rp45,3 triliun atau 29,3 persen. Tingginya realisasi penerimaan tersebut antara lain dipengaruhi oleh tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan peningkatan penerimaan di sektor industri pengolahan. Perkiraan realisasi PPN dan PPnBM tahun 2008 dapat dilihat pada **Grafik III.8.**

PPN Sektoral

Dalam tahun 2005—2007, sebesar 59,5 persen penerimaan PPN berasal dari penerimaan PPN dalam negeri dan sebesar 40,1 persen berasal dari penerimaan PPN impor. Realisasi PPN sektoral ini belum memperhitungkan pengembalian restitusi. Secara nominal, perhitungan penerimaan PPN sektoral lebih kecil dari penerimaan PPN dan PPnBM. Hal ini disebabkan oleh: (1) perhitungan PPN sektoral tidak memperhitungkan penerimaan PPnBM; (2) belum memperhitungkan PPN dari transaksi pembelian yang dilakukan K/L; dan (3) belum memasukkan transaksi yang *offline*.

Grafik III.8
Penerimaan PPN dan PPnBM, 2008



Sumber : Departemen Keuangan

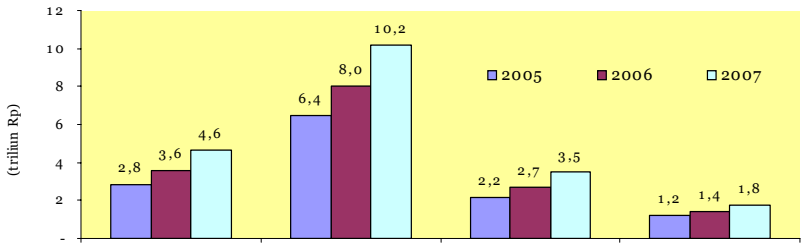
PPN Dalam Negeri

Dalam periode 2005—2007, realisasi penerimaan PPN dalam negeri tumbuh rata-rata sebesar 34,5 persen dari Rp55,8 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp100,6 triliun pada tahun 2007. Selama periode tersebut, penerimaan PPN dalam negeri dari sektor pertambangan migas mencapai pertumbuhan rata-rata 124,7 persen. Peningkatan ini juga diiringi oleh meningkatnya kontribusi dari sektor pertambangan migas dari 5,2 persen pada tahun 2005 menjadi 14,5 persen pada tahun 2007 dari total penerimaan PPN dalam negeri. Penerimaan PPN dalam negeri juga mengalami pertumbuhan yang cukup tinggi berasal dari sektor konstruksi yang tumbuh rata-rata sebesar 66,9 persen dari Rp4,3 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp12,0 triliun pada tahun 2007.

Dilihat dari komposisinya, sebagian besar realisasi PPN dalam negeri bersumber dari penerimaan sektor industri pengolahan. Sumbangan penerimaan dari sektor ini mencapai 33,2 persen dalam tahun 2005. Pada tahun berikutnya, meski kontribusinya turun menjadi 27,9 persen pada tahun 2006 dan 28,4 persen pada tahun 2007, penerimaan dari sektor ini tetap mendominasi penerimaan PPN dalam negeri. Perkembangan realisasi PPN dalam negeri sektoral tahun 2005—2007 dapat dilihat pada **Tabel III.7.**

Penerimaan PPN dalam negeri terbesar dari sektor industri pengolahan berasal dari industri pengolahan tembakau, industri makanan dan minuman, serta industri kimia dan industri barang galian bukan logam. Dalam periode 2005—2007, rata-rata pertumbuhan realisasi penerimaan PPN dalam negeri dari keempat subsektor industri tersebut berkisar antara 18,7 persen hingga 27,9 persen. Subsektor industri makanan dan minuman mengalami rata-rata pertumbuhan tertinggi yaitu sebesar 27,9 persen dari Rp2,8 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp4,6 triliun pada tahun 2007. Kondisi ini selaras dengan perkembangan konsumsi dalam negeri yang meningkat setiap tahunnya. Sementara itu, subsektor industri kimia rata-rata tumbuh 27,1 persen dari Rp2,2 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp3,5 triliun pada tahun 2007. Tingginya penerimaan PPN dari subsektor kimia ini disebabkan oleh berkembangnya manufaktur yang membutuhkan bahan baku kimia. Selanjutnya, industri pengolahan tembakau rata-rata tumbuh 25,8 persen dari Rp6,4 triliun menjadi Rp10,2 triliun pada tahun 2007, dan industri barang galian bukan logam rata-rata tumbuh 18,7 persen dari Rp1,2 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp1,8 triliun pada tahun 2007. Perkembangan realisasi PPN dalam negeri sektor industri pengolahan tahun 2005—2007 dapat dilihat pada **Grafik III.9.**

Grafik III.9
Perkembangan PPN Dalam Negeri Sektor Industri Pengolahan, 2005-2007



Sumber : Departemen Keuangan

Tanpa memperhitungkan restitusi, penerimaan PPN DN dalam tahun 2008 ditargetkan mencapai Rp105,1 triliun, 4,5 persen lebih tinggi dari realisasi pada tahun 2007. Realisasi tersebut terutama didukung oleh sektor industri pengolahan yang diperkirakan mencapai Rp31,3 triliun atau tumbuh sebesar 9,5 persen apabila dibandingkan dengan realisasi tahun 2007. Sementara itu, sektor perdagangan, hotel dan restoran dan sektor pertambangan migas masing-masing diperkirakan akan mencapai Rp18,6 triliun dan Rp14,9 triliun, dengan pertumbuhan mencapai 3,7 persen dan 2,4 persen. Perkiraan realisasi penerimaan PPN DN sektoral dari keduabelas sektor ekonomi pada tahun 2008 dapat ditunjukkan pada **Tabel III.7.**

PPN Impor

Dalam periode 2005—2007, realisasi penerimaan PPN impor rata-rata tumbuh sebesar 9,3 persen dari Rp45,2 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp54,0 triliun pada tahun 2007. Sumber utama penerimaan PPN impor didominasi oleh tiga sektor yaitu sektor industri pengolahan,

Tabel III.7
Perkembangan PPN DN Sektoral 2005-2007
dan Perkiraan Realisasi 2008
(triliun rupiah)

Uraian	2005		2006		2007		2008	
	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total	Perk. Real.	% thd Total
Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Perikanan	1,6	2,8	1,8	2,2	2,0	2,0	3,7	3.5
Pertambangan Migas	2,9	5,2	16,8	21,0	14,6	14,5	14,9	14,2
Pertambangan Bukan Migas	0,8	1,4	1,3	1,6	1,8	1,8	1,3	1,2
Penggalian	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Industri Pengolahan	18,5	33,2	22,3	27,9	28,6	28,4	31,3	29,8
- Makanan dan Minuman	*2,8*	*5,0*	*3,6*	*4,5*	*4,6*	*4,6*	*6,2*	*5,9*
- Pengolahan Tembakau	*6,4*	*11,5*	*8,0*	*10,0*	*10,2*	*10,1*	*10,2*	*9,7*
- Kimia	*2,2*	*3,9*	*2,7*	*3,4*	*3,5*	*3,5*	*3,6*	*3,4*
- Barang Galian Bukan Logam	*1,2*	*2,2*	*1,4*	*1,8*	*1,8*	*1,8*	*2,2*	*2,1*
- Lainnya	*5,9*	*10,6*	*6,6*	*8,3*	*8,5*	*8,4*	*9,1*	*8,7*
Listrik, Gas dan Air Bersih	0,4	0,8	0,6	0,7	0,5	0,5	0,6	0,5
Konstruksi	4,3	7,7	6,2	7,8	12,0	11,9	9,1	8,7
Perdagangan, Hotel dan Restoran	10,6	19,0	12,8	16,0	17,9	17,8	18,6	17,7
Pengangkutan dan Komunikasi	6,1	10,9	6,6	8,2	8,1	8,1	8,6	8,2
Keuangan, Real Estate dan Jasa Perusahaan	7,7	13,7	8,4	10,6	10,8	10,8	9,0	8,6
Jasa Lainnya	1,3	2,4	1,6	2,0	2,3	2,2	2,3	2,2
Kegiatan yang belum jelas batasannya	1,5	2,7	1,5	1,9	1,9	1,9	5,7	5,4
Total	**55,8**	**100,0**	**79,9**	**100,0**	**100,6**	**100,0**	**105,1**	**100,0**

* Belum memperhitungkan restitusi
Sumber : Departemen Keuangan

sektor pertambangan migas serta sektor perdagangan, hotel, dan restoran. Bila digabungkan, kontribusi ketiga sektor tersebut mencapai lebih dari 92,0 persen. Namun, kontribusi penerimaan PPN impor dari sektor pertambangan migas mengalami penurunan dari 25,3 persen pada tahun 2005 menjadi 23,4 persen pada tahun 2006, dan 22,0 persen pada tahun 2007. Sebaliknya, kontribusi penerimaan dari sektor perdagangan, hotel, dan restoran mengalami peningkatan dari 17,9 persen pada tahun 2005 menjadi 21,4 persen tahun 2006, dan 23,0 persen pada tahun 2007. Kontribusi dari masing-masing sektor terhadap penerimaan PPN impor tahun 2005—2007 dapat dilihat pada **Tabel III.8.**

Tabel III.8
Perkembangan PPN Impor Sektoral 2005-2007
dan Perkiraan Realisasi 2008
(triliun rupiah)

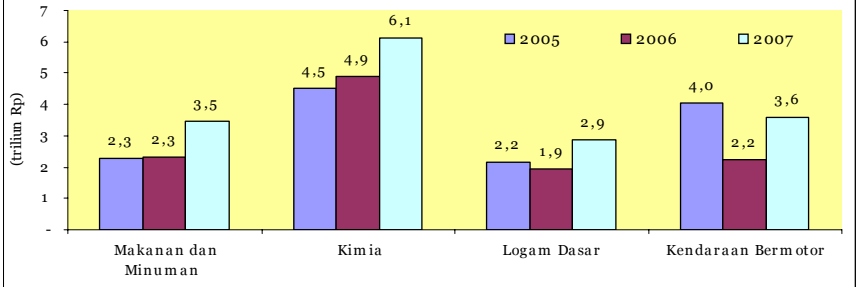
Uraian	2005		2006		2007		2008	
	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total	Perk. Real.	% thd Total
Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Perikanan	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1
Pertambangan Migas	11,4	25,3	9,9	23,4	11,9	22,0	19,9	26,1
Pertambangan Bukan Migas	0,2	0,5	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
Penggalian	0,1	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Industri Pengolahan	22,2	49,1	20,0	47,3	26,4	48,8	34,2	44,9
- Makanan dan Minuman	*2,3*	*5,1*	*2,3*	*5,4*	*3,5*	*6,5*	*3,2*	*4,2*
- Kimia	*4,5*	*10,0*	*4,9*	*11,6*	*6,1*	*11,3*	*8,2*	*10,8*
- Logam Dasar	*2,2*	*4,9*	*1,9*	*4,5*	*2,9*	*5,4*	*5,2*	*6,8*
- Kendaraan Bermotor	*4,0*	*8,9*	*2,2*	*5,2*	*3,6*	*6,7*	*4,8*	*6,3*
- Lainnya	*9,2*	*20,4*	*8,7*	*20,6*	*10,3*	*19,0*	*12,8*	*16,8*
Listrik, Gas dan Air Bersih	0,2	0,3	0,2	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2
Konstruksi	0,5	1,2	0,4	0,9	0,5	0,9	1,0	1,3
Perdagangan, Hotel dan Restoran	8,1	17,9	9,0	21,4	12,4	23,0	17,3	22,8
Pengangkutan dan Komunikasi	1,9	4,1	2,0	4,7	1,8	3,3	2,1	2,8
Keuangan, Real Estate dan Jasa Perusahaan	0,4	1,0	0,4	0,9	0,4	0,8	0,6	0,8
Jasa Lainnya	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
Kegiatan yang belum jelas batasannya	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	**45,2**	**100,0**	**42,3**	**100,0**	**54,0**	**100,0**	**76,1**	**100,0**

* Belum memperhitungkan restitusi
Sumber : Departemen Keuangan

Dalam periode yang sama, sektor industri pengolahan mengalami rata-rata pertumbuhan sebesar 9,0 persen, sektor pertambangan migas 2,0 persen dan sektor perdagangan, hotel dan restoran 24,0 persen. Secara umum, peningkatan penerimaan dari sektor-sektor tersebut disebabkan oleh adanya kenaikan harga pada komoditi-komoditi di pasar internasional yang menyebabkan naiknya nilai impor dan pada akhirnya meningkatkan penerimaan PPN impor. Selain itu, tingginya harga minyak di pasar dunia juga turut mendorong kenaikan harga impor yang menyebabkan penerimaan PPN impor meningkat.

Selanjutnya, penerimaan PPN impor terbesar dari sektor industri pengolahan berasal dari industri kimia, industri kendaraan bermotor, industri makanan dan minuman, dan industri logam dasar. Dalam periode 2005—2007, realisasi penerimaan PPN impor dari industri kendaraan bermotor mengalami penurunan sebesar 5,6 persen, meskipun mulai menunjukkan peningkatan pada tahun 2007. Hal ini disebabkan karena penurunan tajam pada tahun 2006 sebagai dampak dari kenaikan harga BBM dan tingginya inflasi tahun 2005. Penerimaan PPN impor dari tiga industri lainnya cenderung meningkat dengan kisaran antara 15,1 persen hingga 22,8 persen. Perkembangan realisasi PPN impor sektor industri pengolahan tahun 2005—2007 dapat dilihat pada **Grafik III.10.**

Grafik III.10
Perkembangan PPN Impor Sektor Industri Pengolahan 2005-2007



Sumber : Departemen Keuangan

Dalam tahun 2008, penerimaan PPN impor sektoral diperkirakan meningkat 40,9 persen hingga mencapai Rp76,1 triliun. Tiga sektor utama yang mendukung penerimaan PPN impor sektoral tersebut adalah sektor industri pengolahan, pertambangan migas, perdagangan, hotel, dan restoran. Apabila dibandingkan dengan realisasi pada tahun 2007, masing-masing sektor tersebut meningkat sebesar 29,6 persen, 67,3 persen, dan 39,6 persen.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa subsektor industri kimia, dan industri makanan dan minuman merupakan industri yang memiliki kontribusi yang cukup besar pada penerimaan PPN dalam negeri dan PPN impor. Di samping itu, pada periode 2005—2007, pertumbuhan kedua sektor tersebut meningkat dari tahun ke tahun.

PBB dan BPHTB

PBB dan BPHTB merupakan pajak yang dipungut oleh Pemerintah Pusat dan seluruh hasil penerimaannya dibagihasilkan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Dalam periode 2005—2007, penerimaan PBB tumbuh rata-rata sebesar 21,0 persen, yaitu dari Rp16,2 triliun tahun 2005 menjadi Rp23,7 triliun pada tahun 2007. Tingginya realisasi penerimaan PBB terutama berasal dari *windfall* PBB pertambangan migas yang terjadi sebagai akibat melonjaknya harga minyak internasional. Tingginya inflasi pada tahun 2005 yang mencapai 17,1 persen mendorong naiknya NJOP yang pada akhirnya juga meningkatkan penerimaan PBB. Selain itu, pelaksanaan langkah-langkah intensifikasi penerimaan PBB seperti pendataan

Tabel III.9
Perkembangan PBB 2005-2007
(triliun rupiah)

Uraian	2005		2006		2007	
	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total
PBB Pedesaan	4,5	27,8	5,8	27,7	1,7	7,3
PBB Perkotaan	3,6	21,9	3,8	18,2	4,9	20,5
PBB Perkebunan	0,1	0,9	0,2	0,7	0,4	1,7
PBB Kehutanan	0,1	0,6	0,1	0,4	0,1	0,5
PBB Pertambangan	7,4	45,7	10,5	50,4	16,6	69,9
PBB Lainnya	0,5	3,1	0,5	2,5	0,03	0,1
Total	16,2	100,0	20,9	100,0	23,7	100,0

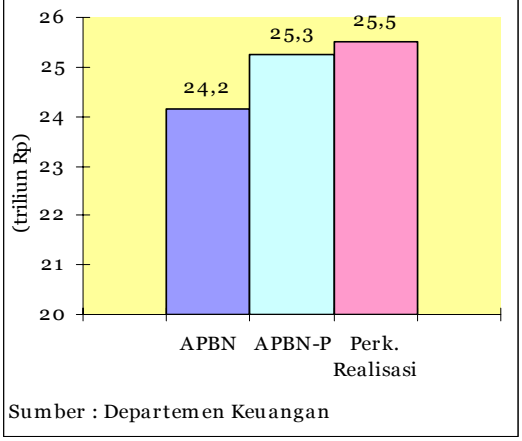
Sumber : Departemen Keuangan

kembali kepemilikan tanah dan bangunan, serta penggalian potensi PBB perkebunan kelapa sawit juga turut mendorong peningkatan penerimaan PBB tersebut. Perkembangan realisasi PBB tahun 2005—2007 dapat dilihat pada **Tabel III.9.**

Secara sektoral, penerimaan PBB dari sektor pertambangan merupakan penyumbang terbesar dari total penerimaan PBB. Dalam periode 2005—2007, penerimaan PBB sektor pertambangan menyumbang rata-rata 56,7 persen dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 49,6 persen. Selain PBB pertambangan, peningkatan yang cukup tajam juga terjadi pada penerimaan PBB perkebunan dengan rata-rata pertumbuhan 65,1 persen. Di sisi lain, penerimaan PBB pedesaan mengalami rata-rata pertumbuhan negatif 38,1 persen.

Dalam tahun 2008, penerimaan PBB diperkirakan mencapai Rp25,5 triliun. Jika dibandingkan dengan target APBN-P 2008 yang mencapai sebesar Rp25,3 triliun, terjadi peningkatan Rp0,3 triliun atau 1,0 persen. Selanjutnya bila dibandingkan dengan realisasinya pada tahun 2007, diperkirakan realisasi PBB pada tahun 2008 meningkat Rp1,8 triliun atau tumbuh 7,6 persen. Peningkatan penerimaan PBB tersebut didukung oleh meningkatnya nilai jual obyek pajak (NJOP) yang disebabkan oleh tingginya inflasi. Selanjutnya, adanya *booming* pada sektor properti, dalam hal ini *real estate*, juga akan membawa dampak pada meningkatnya penerimaan PBB. Perkiraan realisasi PBB pada tahun 2008 dapat dilihat pada **Grafik III.11.**

Grafik III.11
Penerimaan PBB 2008



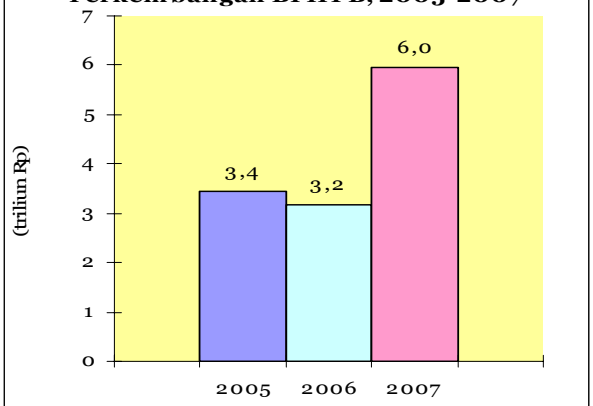
Sumber : Departemen Keuangan

Sementara itu, penerimaan BPHTB dalam periode 2005—2007 tumbuh rata-rata sebesar 31,7 persen. Dalam tahun 2007, realisasi penerimaan BPHTB sebesar Rp6,0 triliun, meningkat sebesar 87,5 persen dibandingkan dengan realisasi tahun 2006 sebesar Rp3,2 triliun. Tingginya pertumbuhan realisasi penerimaan BPHTB tahun 2007 terkait dengan meningkatnya transaksi di sektor properti sebagai akibat meningkatnya daya beli masyarakat seiring dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi. Dalam waktu bersamaan, turunnya suku bunga mendorong masyarakat berinvestasi di sektor properti melalui kredit perbankan. Perkembangan realisasi BPHTB 2005—2007 dapat dilihat pada **Grafik III.12**

Dalam tahun 2008, penerimaan BPHTB diperkirakan akan mencapai Rp5,5 triliun atau meningkat 1,8 persen jika dibandingkan dengan target APBN-P yang ditetapkan sebesar Rp5,4 triliun. Lebih tingginya perkiraan realisasi tersebut didukung oleh berkembangnya

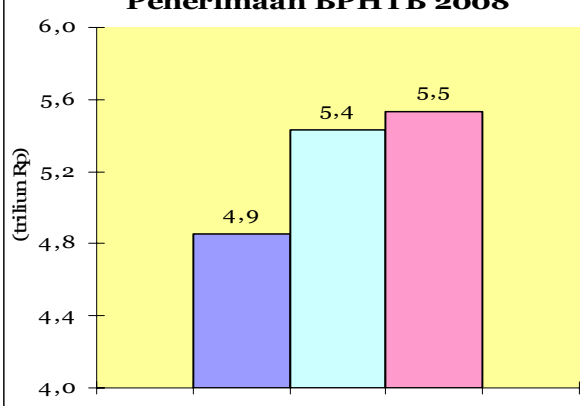
sektor properti yang diperkirakan akan mengalami pertumbuhan pesat. Selain itu, tingginya inflasi yang diperkirakan mencapai 12,5 persen dalam tahun 2008 melebihi asumsi dalam APBN-P, akan menyebabkan NJOP dari tanah dan bangunan tersebut meningkat dan pada gilirannya akan meningkatkan penerimaan BPHTB. Perkiraan realisasi BPHTB tahun 2008 dapat dilihat pada **Grafik III.13.**

Grafik III.12
Perkembangan BPHTB, 2005-2007



Sumber : Departemen Keuangan

Grafik III.13
Penerimaan BPHTB 2008



Sumber : Departemen Keuangan

Cukai

Penerimaan cukai bersumber dari cukai hasil tembakau, cukai ethyl alkohol, dan cukai minuman mengandung ethyl alkohol (MMEA). Dalam periode 2005—2007, cukai hasil tembakau memberi kontribusi rata-rata 97,9 persen dengan rata-rata pertumbuhan 15,5 persen, cukai ethyl alkohol 0,6 persen dengan rata-rata pertumbuhan 106,8 persen, dan cukai MMEA 1,5 persen dengan rata-rata pertumbuhan 17,2 persen.

Dalam tahun 2007, realisasi penerimaan cukai menunjukkan peningkatan sebesar 18,3 persen menjadi Rp44,7 triliun jika dibandingkan dengan realisasi tahun 2006 sebesar Rp37,8 triliun. Dari jumlah tersebut, sebanyak Rp43,5 triliun (97,4 persen) berasal dari cukai hasil tembakau, Rp0,4 triliun (1,0 persen) dari cukai ethyl alkohol, dan Rp0,7 triliun (1,6 persen) dari cukai MMEA. Perkembangan realisasi cukai tahun 2005—2007 dapat dilihat pada **Tabel III.10.**

Tabel III.10
Perkembangan Cukai 2005-2007
(triliun rupiah)

Uraian	2005		2006		2007	
	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total
Cukai Hasil Tembakau	32,6	98,2	37,1	98,1	43,5	97,4
Cukai Ethyl Alkohol (EA)	0,1	0,3	0,1	0,4	0,4	1,0
Cukai Minuman Mengandung EA	0,5	1,5	0,6	1,5	0,7	1,6
Total	**33,3**	**100,0**	**37,8**	**100,0**	**44,7**	**100,0**

Sumber : Departemen Keuangan

Penerimaan cukai hasil tembakau menunjukkan kecenderungan meningkat yang terutama dipengaruhi oleh peningkatan produksi rokok, harga jual eceran (HJE) serta kebijakan tarif cukai hasil tembakau. Sejak tahun 2007, kebijakan umum tarif cukai hasil tembakau diarahkan menuju simplifikasi dan tarif *specific*. Untuk mewujudkan tujuan

tersebut, dalam tahun 2007 Pemerintah telah menaikkan HJE pada Bulan Mei dan memperkenalkan tarif spesifik pada Bulan Oktober.

Berdasarkan pengklasifikasian golongan pabrik, dalam periode 2005—2007 enam perusahaan rokok besar memproduksi sekitar 70,0 persen dari total produksi rokok nasional. Dalam tahun 2007, total produksi rokok mencapai 231,9 miliar batang, meningkat 7,0 persen jika dibandingkan dengan tahun 2006 yang mencapai 216,8 miliar batang. Sementara itu, bila dibandingkan total produksi rokok pada tahun 2005 sebesar 220,1 miliar batang, total produksi rokok pada tahun 2006 turun sebesar 1,5 persen. Penerurunan yang terjadi dalam tahun 2006 ini terutama disebabkan oleh adanya kenaikan harga jual eceran (HJE) rokok dan melemahnya daya beli masyarakat. Namun, kenaikan HJE rokok mampu memberikan dampak positif terhadap cukai dari sisi penerimaannya. Perkembangan produksi rokok tahun 2005—2007 dapat dilihat pada **Tabel III.11.**

Tabel III.11
Perkembangan Produksi Rokok 2005-2007

Jenis Rokok	Tarif	2005		2006		2007		
		Produksi (miliar batang)	HJE (Rp)	Produksi (miliar batang)	HJE (Rp)	Produksi (miliar batang)	HJE (Rp)	Tarif Spesifik
a. Sigaret Kretek Mesin (SKM)		126,6	417,4	125,4	483,3	131,7	541,7	
Gol. Pabrik Besar	40	103,8	501,7	102,8	580,7	107,3	650,9	7
Gol. Pabrik Menengah	36	18,0	391,9	17,8	459,9	10,9	515,5	5
Gol. Pabrik Kecil	26	4,8	358,6	4,7	409,3	13,5	458,8	3
b. Sigaret Kretek Tangan (SKT)		78,2	368,1	77,9	419,6	84,3	470,3	
Gol. Pabrik Besar	22	55,2	471,1	55,0	544,6	57,6	610,5	7
Gol. Pabrik Menengah	16	14,6	335,4	14,6	372,3	11,6	417,4	5
Gol. Pabrik Kecil	8	8,3	298,0	8,3	341,8	15,1	383,1	3
c. Sigaret Putih Mesin (SPM)		15,3	287,4	13,5	313,0	16,0	350,8	
Gol. Pabrik Besar	40	10,4	407,0	9,2	447,0	13,5	501,0	7
Gol. Pabrik Menengah	36	3,8	249,1	3,4	267,2	2,4	299,5	5
Gol. Pabrik Kecil	26	1,0	206,2	0,9	224,7	0,1	251,9	3
Total (a+b+c)		220,1		216,8		231,9		

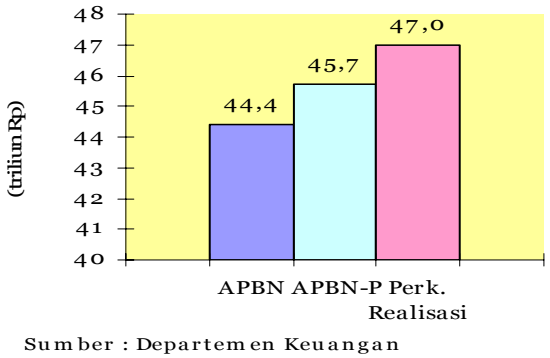
Sumber : Departemen Keuangan

Penerimaan cukai dalam tahun 2008 diperkirakan akan mencapai Rp47,0 triliun, 2,7 persen lebih tinggi dari target APBN-P sebesar Rp45,7 triliun. Bila dibandingkan dengan realisasi tahun 2007, perkiraan realisasi penerimaan cukai dalam tahun 2008 meningkat sebesar 5,1 persen. Meningkatnya penerimaan cukai pada tahun 2008 tersebut secara umum didukung oleh penerapan kebijakan tarif cukai hasil tembakau. Untuk mencapai target perkiraan realisasi cukai pada tahun 2008 tersebut, perlu dilakukan berbagai langkah administratif di bidang cukai. Adapun langkah administratif yang ditempuh di bidang cukai adalah sebagai berikut:

(1) operasi pasar atas peredaran hasil tembakau ilegal seperti hasil tembakau tidak dilekati pita cukai/polos, dilekati pita cukai palsu, atau dilekati pita cukai yang bukan peruntukannya; (2) operasi intelijen yaitu operasi secara tertutup untuk mengumpulkan data dan informasi terkait dengan penindakan atas pelanggaran di bidang cukai; (3) penyempurnaan desain dan *feature* pita cukai; (4) audit cukai yaitu dengan melakukan audit reguler atau audit investigasi; dan (5) sosialisasi atas ketentuan peraturan di bidang cukai. Di samping itu dengan diterbitkannya Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor SE-06/BC/2008 tanggal 15 Februari 2008 tentang Laporan Pemesanan Pita Cukai, memungkinkan Pemerintah mendapatkan informasi yang lebih akurat mengenai potensi penerimaan cukai hasil tembakau untuk dua bulan ke depan.

Dalam tahun 2008, Pemerintah memberlakukan kebijakan tarif spesifik baru yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.04/2007 tanggal 1 Nopember 2007 tentang Harga Dasar dan Tarif Cukai Hasil Tembakau. Dalam peraturan tersebut ditetapkan tarif cukai spesifik sebesar Rp35,0 per batang untuk semua jenis hasil tembakau baik buatan dalam negeri maupun yang diimpor, kecuali jenis sigaret kretek tangan (SKT) golongan pabrik kecil yang ditetapkan sebesar Rp30,0 per batang. Ketentuan ini mengatur juga penggabungan golongan antara golongan IIIB dengan golongan IIIA menjadi golongan III, dan tarif cukai sigaret kretek tangan filter disamakan dengan sigaret kretek mesin. Perkiraan realisasi cukai tahun 2008 dapat dilihat pada **Grafik III.14.**

Grafik III.14
Penerimaan Cukai 2008



Sumber : Departemen Keuangan

Pajak Lainnya

Dalam periode 2005—2007, penerimaan pajak lainnya tumbuh rata-rata sebesar 15,6 persen. Sebagian besar dari penerimaan pajak lainnya tersebut berasal dari bea meterai yang memberikan kontribusi rata-rata sebesar 96,8 persen terhadap total penerimaan pajak lainnya. Perkembangan realisasi pajak lainnya tahun 2005—2007 dapat dilihat pada **Tabel III.12.** Dalam tahun 2007, realisasi penerimaan pajak lainnya mencapai Rp2,7 triliun, meningkat 19,7 persen dibandingkan dengan realisasi tahun 2006 sebesar Rp2,3 triliun. Secara umum, meningkatnya realisasi penerimaan pajak lainnya dalam periode 2005—2007 dipengaruhi oleh semakin banyaknya transaksi yang menggunakan dokumen berutang meterai.

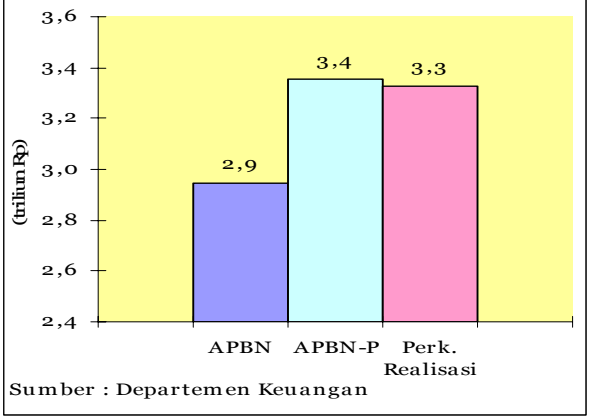
Tabel III.12
Perkembangan Pajak Lainnya 2005-2007
(triliun rupiah)

Uraian	2005		2006		2007	
	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total	Real.	% thd Total
Bea Meterai	2,0	98,1	2,2	97,1	2,6	95,0
Lainnya	0,0	1,9	0,1	2,9	0,1	5,0
Total	2,1	100,0	2,3	100,0	2,7	100,0

Sumber : Departemen Keuangan

Dalam tahun 2008, penerimaan pajak lainnya

Grafik III.15
Penerimaan Pajak Lainnya 2008



Sumber : Departemen Keuangan

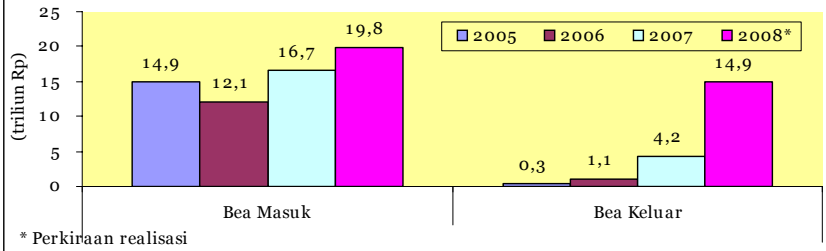
diperkirakan akan mencapai Rp3,3 triliun, turun 0,8 persen jika dibandingkan dengan target APBN-P sebesar Rp3,4 triliun. Hal ini disebabkan oleh sedikit melambatnya pertumbuhan ekonomi yang diperkirakan akan terjadi pada tahun 2008 sehingga berpengaruh pada menurunnya jumlah transaksi ekonomi. Namun, apabila dibandingkan dengan realisasi tahun 2007, penerimaan pajak lainnya tahun 2008 diperkirakan meningkat Rp0,6 triliun atau 21,5 persen. Perkiraan realisasi pajak lainnya tahun 2008 dapat dilihat pada **Grafik III.15.**

Pajak Perdagangan Internasional

Dalam periode 2005—2007, realisasi penerimaan pajak perdagangan internasional mengalami peningkatan rata-rata 17,2 persen, yaitu dari Rp15,2 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp20,9 triliun pada tahun 2007. Secara umum, peningkatan tersebut antara lain disebabkan oleh melonjaknya tarif bea keluar dan harga komoditas strategis seperti CPO dan turunannya, serta meningkatnya volume ekspor dan impor.

Dalam tahun 2008, perkiraan realisasi penerimaan pajak perdagangan internasional akan mencapai Rp34,7 triliun. Jika dibandingkan dengan target APBN-P 2008 yang ditetapkan sebesar Rp29,0 triliun, perkiraan realisasi tersebut meningkat sebesar Rp5,7 triliun atau 19,6 persen. Realisasi penerimaan pajak perdagangan internasional dalam empat tahun terakhir dapat dilihat pada **Grafik III.16.**

Grafik III.16
Perkembangan Pajak Perdagangan Internasional 2005-2008



* Perkiraan realisasi
Sumber : Departemen Keuangan

Bea Masuk

Realisasi penerimaan bea masuk selama periode 2005—2007 meningkat dari Rp14,9 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp16,7 triliun pada tahun 2007. Secara rata-rata peningkatan yang terjadi adalah sebesar 5,8 persen. Dalam tahun 2007, realisasi penerimaan bea masuk mencapai Rp16,7 triliun atau naik 37,6 persen dibandingkan dengan realisasinya dalam tahun 2006 sebesar Rp12,1 triliun. Pertumbuhan tersebut lebih tinggi jika dibandingkan dengan pertumbuhan tahun 2006 sebesar minus 18,6 persen. Pertumbuhan minus tersebut terutama disebabkan oleh kebijakan harmonisasi tarif bea masuk yang dilaksanakan secara menyeluruh pada tahun 2006.

Tabel III.13
Perkembangan Tarif rata-rata 2005-2008

Kategori	Rata-rata Tarif MFN (%)			
	2005	2006	2007	2008
Produk Pertanian	12,1	11,7	11,6	11,6
Produk non Pertanian	9,6	9,2	7,3	7,0
Produk Migas	3,2	1,1	1,2	0,6
Tarif Rata-rata	**9,9**	**9,5**	**7,8**	**7,6**

Kebijakan harmonisasi tarif bea masuk yang diberlakukan berdasarkan rata-rata tarif umum (*most favoured nations*-MFN) berlanjut di tahun 2008, yaitu dari 9,9 persen tahun 2005 menjadi 7,6 persen tahun 2008. Rata-rata tarif MFN pertanian turun dari 12,1 persen tahun 2005 menjadi 11,6 persen tahun 2008, sedangkan rata-rata tarif MFN produk non pertanian turun dari 9,6 persen tahun 2005 menjadi 7,0 persen tahun 2008. Perkembangan rata-rata tarif MFN Indonesia tahun 2005—2008 dapat dilihat dalam **Tabel III.13.**

Perjanjian perdagangan antarkawasan seperti *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) melalui skema *common effective preferential tariff* (CEPT) telah disepakati dalam tahun 2003. Konsekuensi dari perjanjian ini, Pemerintah telah menjadwalkan penurunan tarif menjadi nol persen dalam tahun 2010 untuk negara-negara anggota ASEAN. Dalam tahun 2007, rata-rata tarif CEPT menurun menjadi 2,7 persen. Selain berkomitmen dalam perjanjian AFTA, Indonesia juga terikat dalam perjanjian perdagangan ASEAN-China FTA. Untuk mendukung perjanjian tersebut, sejak tahun 2006 secara bertahap 90,0 persen produk kategori *normal track* akan mulai diturunkan tarif bea masuknya hingga menjadi nol persen pada tahun 2010 atau selambat-lambatnya tahun 2012.

Selain itu, Pemerintah Indonesia juga melakukan kerjasama dengan Pemerintah Jepang untuk menghapuskan atau menurunkan tarif bea masuk hingga mencapai nol persen. Penurunan tarif bea masuk tersebut mulai berlaku pada 1 Juli 2008. Dalam hal ini, Pemerintah Indonesia akan menghapus sekitar 35,0 persen pos tarif menjadi nol persen, dan 58,0 persen pos tarif menjadi nol persen setelah tiga sampai dengan sepuluh tahun berlakunya kesepakatan tersebut. Di sisi lain, Pemerintah Jepang akan menghapuskan 80,0 persen pos tarif menjadi nol persen, dan 10,0 persen pos tarif akan dihapus secara bertahap. Perkembangan tarif rata-rata perjanjian perdagangan selengkapnya dapat dilihat dalam **Tabel III.14.**

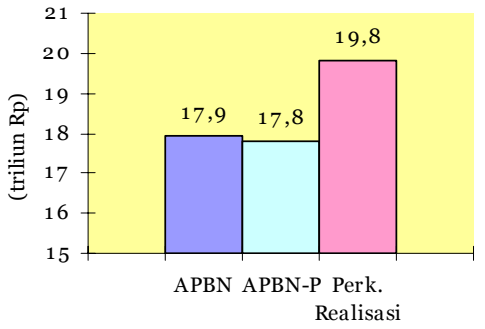
Tabel III.14
Perkembangan Tarif Rata-rata 2005-2008

Negara	Tarif Rata-rata (%)			
	2005	2006	2007	2008
ASEAN	2,8	2,8	2,7	2,4
China	9,6	9,5	6,2	4,7
Korea	9,9	9,5	6,6	5,2
Jepang	9,9	9,5	7,8	6,3
Lainnya	9,9	9,5	7,8	6,3

Dalam tahun 2008, penerimaan bea masuk diperkirakan akan mencapai Rp19,8 triliun, meningkat 11,1 persen jika dibandingkan dengan target APBN-P yang mencapai Rp17,8 triliun. Jika dibandingkan dengan realisasi dalam tahun 2007 sebesar Rp16,7 triliun, penerimaan bea masuk diperkirakan akan mengalami peningkatan sebesar 18,6 persen. Peningkatan tersebut terutama bersumber dari naiknya nilai impor. Selain itu, tingginya penerimaan bea masuk juga disebabkan oleh melemahnya nilai tukar rupiah yang meningkatkan penerimaan dalam denominasi rupiah. Perkiraan realisasi bea keluar tahun 2008 dapat dilihat pada **Grafik III.17.**

Selanjutnya, penerimaan bea masuk dalam tahun 2007 dan 2008 juga dapat dibedakan berdasarkan negara asal impor. Secara umum, negara-negara importir tersebut dapat

Grafik III.17
Penerimaan Bea Masuk 2008



Sumber : Departemen Keuangan

digolongkan ke dalam empat regional yaitu ASEAN, APEC, NAFTA, dan Uni Eropa. Dalam tahun 2007, ASEAN memberikan kontribusi sebesar Rp3,4 triliun dengan nilai impor sebesar US$14,9 miliar dan tarif rata-rata 2,7 persen. Singapura adalah negara importir terbesar di kawasan ASEAN dengan nilai impor mencapai Rp6,6 triliun, namun dengan tarif rata-rata sebesar 1,0 persen maka bea masuk yang dihasilkan hanya sebesar Rp0,5 triliun. Thailand dengan nilai impor sebesar Rp4,0 triliun dan tarif rata-rata 5,5 persen memberikan kontribusi bea masuk sebesar Rp1,7 triliun. APEC secara total memberikan kontribusi bea masuk sebesar Rp6,9 triliun dengan nilai impor US$20,3 miliar dan tarif rata-rata 5,1 persen. China merupakan negara importir terbesar yang mampu memberikan kontribusi terhadap bea masuk sebesar Rp2,9 triliun dengan nilai impor sebesar US$7,7 miliar dan tarif rata-rata 6,2 persen. Sementara itu, NAFTA dan Uni Eropa masing-masing memberikan kontribusi terhadap bea masuk sebesar Rp1,2 triliun dan Rp2,6 triliun. Amerika merupakan negara importir terbesar dari kawasan NAFTA dengan nilai impor sebesar US$4,4 miliar dan kontribusi terhadap bea masuk sebesar Rp1,1 triliun.

Dalam tahun 2008, realisasi sampai dengan 30 Juni, ASEAN dengan nilai impor US$10,4 miliar dan tarif rata-rata 2,0 persen mampu memberikan kontribusi sebesar Rp1,7 triliun terhadap penerimaan bea masuk. Thailand masih merupakan negara yang memberikan kontribusi terbesar yaitu sebesar Rp1,0 triliun dengan nilai impor sebesar US$2,7 miliar. APEC, NAFTA dan Uni Eropa masing-masing memberikan kontribusi sebesar Rp5,2 triliun, Rp0,5 triliun, dan Rp1,1 triliun. Perkembangan dari penerimaan bea masuk per negara asal dalam tahun 2007 dan 2008 dapat dilihat pada **Tabel III.15.**

Tabel III.15
Perkembangan Nilai Impor, Bea Masuk dan Tarif Rata-rata 2007-2008

Negara	2007			2008*		
	Nilai Impor (miliar US$)	Bea Masuk (triliun Rp)	Tarif Rata-rata (%)	Nilai Impor (miliar US$)	Bea Masuk (triliun Rp)	Tarif Rata-rata (%)
A ASEAN	14,9	3,4	2,7	10,4	1,7	2,0
1 Singapura	6,6	0,5	1,0	4,5	0,3	0,9
2 Thailand	4,0	1,7	5,5	2,7	1,0	4,4
3 Malaysia	2,5	0,6	2,7	2,1	0,3	1,7
4 Lainnya	1,9	0,6	3,3	1,0	0,1	1,3
B APEC	20,3	6,9	5,1	14,4	5,2	4,3
1 China	7,7	2,9	6,2	5,6	2,0	4,4
2 Jepang	6,1	2,4	7,8	4,5	2,1	5,5
3 Korea Selatan	2,0	0,6	6,6	1,3	0,4	4,2
4 Australia	2,0	0,4	2,2	1,2	0,2	1,7
5 Taiwan	1,4	0,4	3,5	1,0	0,3	3,5
6 Lainnya	1,1	0,2	2,3	0,8	0,1	2,0
C NAFTA	5,5	1,2	2,4	4,1	0,5	1,6
1 Amerika Serikat	4,4	1,1	2,9	3,2	0,5	1,9
2 Kanada	1,0	0,1	0,4	0,9	0,0	0,3
3 Meksiko	0,1	0,0	3,5	0,1	0,0	1,5
D UNI EROPA (27 Negara)	7,5	2,6	2,5	4,2	1,1	2,9
E LAINNYA	7,8	2,6	1,6	6,5	0,5	0,9
TOTAL	**56,1**	**16,7**	**3,0**	**39,7**	**9,0**	**2,7**

*) Realisasi s.d. 30 Juni
Sumber : Departemen Keuangan

Boks III.2
Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement
(Persetujuan Kemitraan Ekonomi antara Republik Indonesia dan Jepang)

Dalam rangka kerjasama ekonomi antara Indonesia dan Jepang yang telah disepakati oleh pemimpin kedua negara tanggal 20 Agustus 2007, telah ditetapkan *Framework Agreement* yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Agreement between the Republic of Indonesia and Japan for an Economic Partnership-IJEPA*. Berdasarkan *Framework Agreement*, telah disepakati dua macam skema penurunan tarif bea masuk dalam rangka IJEPA ini, yaitu skema tarif preferensi umum dan skema tarif *User Specific Duty Free Scheme (USDFS)*.

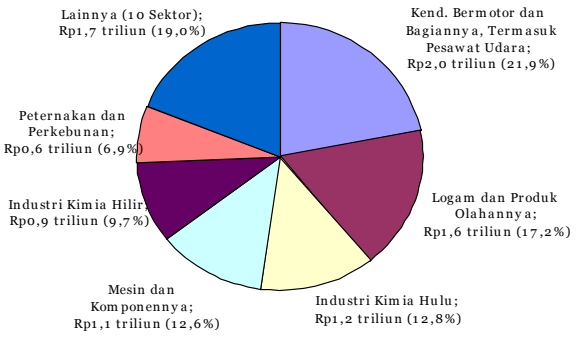
Khusus mengenai skema tarif preferensi umum, telah disepakati sekitar 35 persen dari pos tarif sebagaimana tercantum dalam buku tarif bea masuk (BM) Indonesia akan diturunkan menjadi 0 persen tarif bea masuknya pada saat berlakunya IJEPA sedangkan Jepang menurunkan sekitar 80 persen pos tarifnya. Indonesia akan menurunkan menjadi 0 persen secara bertahap sekitar 93 persen dari pos tarifnya selama tiga sampai lima belas tahun dan untuk Jepang sekitar 90 persen dari pos tarifnya. Sisanya sebanyak lebih kurang 7 persen dari pos tarif Indonesia bisa dipertahankan tarif bea masuknya sesuai dengan yang berlaku umum (MFN) sedangkan Jepang sekitar 10 persen pos tarif tetap MFN.

Modalitas penurunan tarif dalam kerjasama ini meliputi beberapa kategori:
1. Kategori A: tarif BM menjadi 0 persen pada saat berlakunya IJEPA
2. Kategori B: tarif BM dihapuskan bertahap menjadi 0 persen dalam 3, 5, 7, 10 dan 15 tahun
3. Kategori P: jadwal penurunan tarif berdasarkan catatan tersendiri
4. Kategori X: dikecualikan dari penurunan tarif berlaku tarif MFN

Skema USDFS merupakan pemberian fasilitas (penetapan) tarif bea masuk 0 persen atas impor bahan baku dari Jepang yang digunakan dalam kegiatan proses produksi oleh industri-industri tertentu yang telah disepakati dan industri-industri yang berbasis baja yang dikategorikan sebagai *driver sectors* setelah memenuhi kriteria yang bergerak di bidang (1) kendaraan angkut bermotor dan komponen-komponennya; (2) kelistrikan; (3) mesin konstruksi dan alat berat; dan (4) energi. Sebagai kompensasi atas pembukaan akses pasar ini, Jepang memberikan bantuan dalam kerjasama ekonomi jangka panjang yang terangkum dalam skema *MIDEC (Manufacturing Industry Development Center)*. MIDEC merupakan program bantuan teknis dari Jepang untuk *capacity building* di bidang industri yang meliputi otomotif, *welding*, elektronik, tekstil, makanan dan minuman, baja, *export and import promotion*, dan *small and medium enterprises*. Melalui program MIDEC ini, industri-industri yang tercakup dalam skema diharapkan akan dapat memenuhi suatu target tingkat produksi dalam jangka waktu tertentu ke depan dengan pemasaran lebih ditujukan ke pasar ekspor.

Secara sektoral, penerimaan bea masuk dapat dikelompokkan menjadi 16 sektor. Dari 16 sektor tersebut, sekitar 65 persen penerimaan bea masuk disumbang oleh empat sektor yaitu sektor kendaraan bermotor dan bagiannya termasuk pesawat udara, sektor logam dan produk olahannya, sektor industri kimia hulu, serta sektor mesin dan komponennya. Sampai dengan 30 Juni 2008, sektor kendaraan bermotor dan bagiannya termasuk pesawat udara menjadi sektor dengan bea masuk paling tinggi yaitu sebesar Rp2,0 triliun atau 21,9 persen. Penerimaan bea masuk sektoral selanjutnya dapat dilihat pada **Grafik III.18.**

Grafik III.18
Bea Masuk Sektoral 2008 (s.d. 30 Juni 2008)

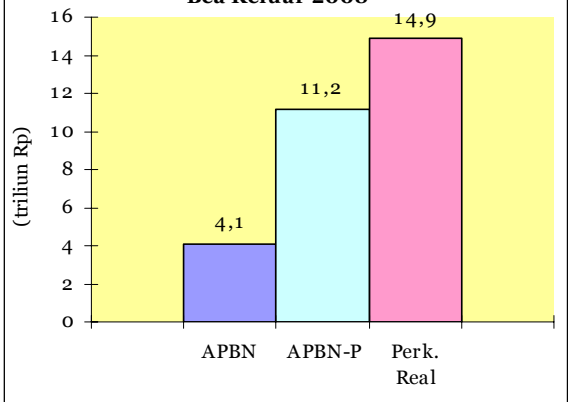


Bea Keluar

Penerimaan bea keluar selama tahun 2005—2007 mengalami peningkatan yang sangat signifikan rata-rata sebesar 264,9 persen. Dalam tahun 2007, realisasi penerimaan bea keluar sebesar Rp4,2 triliun. Jika dibandingkan dengan realisasinya dalam tahun 2006 sebesar Rp1,1 triliun, realisasi penerimaan bea keluar tahun 2007 menunjukkan peningkatan sebesar 288,4 persen. Sementara bila dibandingkan dengan realisasinya dalam tahun 2005 sebesar Rp0,3 triliun, realisasi penerimaan bea keluar tahun 2006 tumbuh sebesar 266,7 persen. Peningkatan penerimaan bea keluar tersebut terutama disebabkan oleh kebijakan tarif bea keluar progresif akibat naiknya harga beberapa komoditas primer di pasar internasional seperti CPO.

Kebijakan tarif bea keluar atas kelapa sawit, CPO dan produk turunannya dari 1 hingga 3 persen dalam tahun 2005 menjadi nol hingga 40,0 persen dalam tahun 2008 merupakan salah satu upaya pemerintah dalam rangka program stabilisasi harga minyak goreng dalam negeri. Hal ini dilakukan untuk mengamankan pasokan minyak goreng di dalam negeri mengingat harga CPO di pasar internasional melonjak cukup signifikan. Selain itu, Pemerintah juga meningkatkan pengawasan fisik dan administrasi terhadap lalu lintas BBM dan CPO, baik ekspor-impor maupun antarpulau yang diatur dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor SE-01/BC.8/2008 tanggal 8 Februari 2008 tentang Optimalisasi Pengawasan Lalu Lintas Bahan Bakar Minyak dan CPO. Perkembangan besaran tarif bea keluar kelapa sawit, CPO dan produk turunannya dapat dilihat dalam **Tabel III.16.**

Grafik III.19
Bea Keluar 2008



Sumber : Departemen Keuangan

Dalam tahun 2008, penerimaan bea keluar diperkirakan menjadi Rp14,9 triliun atau meningkat 33,2 persen dari target dalam APBN-P yang mencapai Rp11,2 triliun. Bila dibandingkan dengan realisasi tahun 2007, penerimaan bea keluar tahun 2008 meningkat sebesar 250,6 persen. Peningkatan ini terutama disebabkan oleh tingginya harga CPO dan produk turunannya. Selain itu, meningkatnya perkiraan realisasi tersebut juga disebabkan oleh kebijakan Pemerintah dalam menetapkan tarif bea keluar untuk stabilisasi harga minyak goreng dalam negeri sesuai PMK Nomor 72/ PMK.011/2008. Perkiraan realisasi bea keluar dapat dilihat pada **Grafik III.19.**

Tabel III.16
Perkembangan Tarif Bea Keluar Kelapa Sawit, CPO dan Produk Turunan
2005-2008

No.	Kelapa Sawit, CPO dan Produk Turunannya	Tarif Bea Keluar			
		2005 (PMK-92/11/2005)	2006 (PMK-61/11/2006)	2007 (PMK-94/11/2007)	2008 (PMK-72/11/2008)
1	Tandan Buah Segar dan Kernel Kelapa Sawit	3%	10%	40%	40%
2	Crude Palm Oil (CPO)	3%	6,5%	0% - 10%	0%- 25%
3	Crude Olein	1%	6,5%	0% - 10%	0%- 25%
4	Crude Stearin	--	6,5%	0% - 10%	0% - 23%
5	Crude Palm Kernel Oil (CPKO)	--	6,5%	0% - 10%	0% - 23%
6	Crude Kernel Stearin	--	--	0% - 10%	0% - 23%
7	Crude Kernel Olein	--	--	0% - 10%	0% - 23%
8	RBD Palm Olein	1%	6,5%	0% - 10%	0%- 25%
9	RBD Palm Kernel Olein	--	--	0% - 10%	0%- 25%
10	RBD Palm Kernel Oil	--	6,5%	0% -9%	0% - 23%
11	RBD Palm Stearin	--	6,5%	0% -9%	0% -21%
12	RBD Palm Kernel Stearin	--	--	0% -9%	0% -21%
13	RBD Palm Oil	1%	6,5%	0% -9%	0% - 23%
14	Biofuel Dari Minyak Sawit	--	--	--	0% - 5%

Sumber : Departemen Keuangan

3.3.1.2 Penerimaan Negara Bukan Pajak

Penerimaan negara bukan pajak (PNBP) di dalam APBN memiliki peranan yang sangat penting sebagai salah satu sumber pendapatan negara di samping penerimaan perpajakan. Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), PNBP adalah seluruh penerimaan Pemerintah yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan. Sumber PNBP tersebut meliputi (1) penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah; (2) penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam (SDA); (3) penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan; (4) penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah; (5) penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi; (6) penerimaan hibah yang merupakan hak Pemerintah; dan (7) penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

Dalam struktur APBN, PNBP terdiri atas (1) penerimaan SDA, meliputi penerimaan SDA migas dan SDA nonmigas (SDA pertambangan umum, SDA kehutanan, dan SDA perikanan); (2) penerimaan bagian Pemerintah atas laba BUMN; dan (3) PNBP lainnya. Secara historis, besaran PNBP didominasi oleh penerimaan SDA, khususnya dari penerimaan SDA minyak bumi dan gas bumi (migas).

Besaran penerimaan SDA migas dipengaruhi oleh *lifting* minyak dan volume produksi gas bumi, harga minyak bumi dan gas bumi di pasar internasional, nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat, dan besaran *cost recovery*. *Cost recovery* merupakan biaya-biaya yang dapat dikembalikan kepada kontraktor minyak bumi dan gas bumi. Sementara itu, besaran penerimaan SDA nonmigas, yang terdiri dari penerimaan pertambangan umum,

kehutanan, dan perikanan dipengaruhi oleh tingkat produksi masing-masing jenis tambang, harga komoditi tambang, luas area/volume produksi hasil hutan untuk kehutanan, jenis dan jumlah kapal ikan untuk perikanan, serta kebijakan yang dilakukan Pemerintah, terutama dalam bidang tarif.

Penerimaan bagian Pemerintah atas laba BUMN, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis PNBP yang Berlaku pada Departemen Keuangan, merupakan penerimaan Pemerintah dalam bentuk sebagai berikut: (1) dividen dari perusahaan persero atau perseroan terbatas yang besarnya ditetapkan dalam rapat umum pemegang saham (RUPS); (2) dana pembangunan semesta (DPS) dari perusahaan umum (Perum) yang besarnya ditetapkan dalam pengesahan laporan keuangan oleh Menteri Keuangan; dan (3) bagian laba Pemerintah dari Pertamina yang besarnya ditetapkan dalam rapat dewan komisaris, selama Pertamina belum disesuaikan dan beroperasi sebagai perusahaan perseroan.

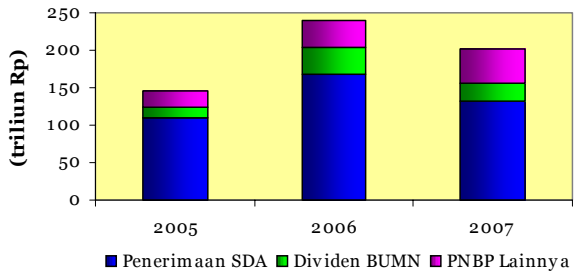
PNBP lainnya terdiri dari penerimaan yang bersumber dari (1) pendapatan penjualan dan sewa; (2) pendapatan jasa; (3) pendapatan bunga; (4) pendapatan kejaksaan dan peradilan; (5) pendapatan pendidikan; (6) pendapatan gratifikasi dan uang sitaan hasil korupsi; dan (7) pendapatan lain-lain. Pengelolaan atas jenis-jenis PNBP tersebut dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga (K/L) terkait, antara lain Departemen Komunikasi dan Informatika, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Kesehatan, Kepolisian Republik Indonesia, Badan Pertanahan Nasional, Departemen Hukum dan HAM, serta departemen lainnya. PNBP yang bersumber dari berbagai K/L tersebut meskipun besaran penerimaannya relatif kecil, namun kecenderungannya meningkat dan masih dapat lebih dioptimalkan. Pemungutan PNBP K/L tersebut dilakukan dalam rangka pengaturan, pelayanan, dan pengawasan. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap PNBP lainnya adalah jumlah objek, besaran tarif, dan kualitas pelayanan dan administrasi/pengelolaan dan upaya optimalisasi. Dalam rangka pengaturan dan pengawasan, maka sebagian penerimaan PNBP tersebut dipergunakan kembali oleh K/L sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selama kurun waktu 2005—2008, langkah kebijakan yang ditempuh untuk mengoptimalkan PNBP antara lain meliputi pertama, kebijakan penerimaan SDA yang difokuskan pada hal-hal sebagai berikut: (1) peningkatan *lifting* migas melalui peningkatan koordinasi instansi terkait; (2) peningkatan atau percepatan pembayaran kewajiban PT Pertamina dan KKKS kepada Pemerintah; (3) penyempurnaan ketentuan *cost recovery* pada KPS; (4) optimalisasi penerimaan SDA pertambangan umum melalui peningkatan koordinasi dengan pemda dan instansi terkait serta penyempurnaan peraturan; dan (5) optimalisasi penerimaan SDA kehutanan dan SDA perikanan melalui upaya intensifikasi dan ekstensifikasi dengan tetap memperhatikan faktor kelestarian lingkungan. Kedua, kebijakan dalam penerimaan bagian Pemerintah atas laba BUMN yang difokuskan pada beberapa hal sebagai berikut: (1) penyehatan perusahaan dengan mengoptimalkan investasi (*capital expenditure*/ CAPEX); (2) optimalisasi dividen *payout ratio* dengan mempertimbangkan kondisi keuangan perusahaan, penugasan oleh Pemerintah, dan peraturan yang berlaku; (3) pelaksanaan audit oleh kantor akuntan publik (KAP) sesuai jadwal yang ditetapkan; (4) melanjutkan langkah-langkah restrukturisasi yang semakin terarah dan efektif terhadap orientasi dan fungsi BUMN tersebut yang meliputi restrukturisasi manajemen, organisasi, operasi, dan sistem prosedur; (5) memantapkan penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* (GCG), yaitu transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan responsibilitas pada

pengelolaan BUMN, PSO maupun BUMN komersial; (6) melakukan sinergi antar-BUMN agar dapat meningkatkan daya saing dan memberikan *multiplier effect* kepada perekonomian Indonesia, antara lain dengan menumbuhkembangkan *resource base sectors* yang memberikan nilai tambah; dan (7) upaya dividen interim dengan memperhatikan *cash flow* perusahaan apabila sampai dengan triwulan ketiga pada tahun anggaran berjalan target PNBP belum terpenuhi. Ketiga, kebijakan mengenai PNBP lainnya yang difokuskan pada hal-hal sebagai berikut: (1) optimalisasi PNBP pada K/L; (2) peninjauan dan penyempurnaan peraturan PNBP pada masing-masing K/L; (3) monitoring, evaluasi dan koordinasi pelaksanaan pengelolaan PNBP pada K/L; dan (4) peningkatan akurasi target dan penyusunan pagu penggunaan PNBP dan K/L yang realistis serta pelaporannya.

PNBP secara keseluruhan meningkat rata-rata sebesar 21,0 persen selama kurun waktu 2005—2007. Pertumbuhan tertinggi terjadi dalam tahun 2006 sebesar 54,5 persen (lihat **Grafik III.20**). Dalam tahun 2007, PNBP mencapai Rp215,1 triliun (5,4 persen PDB). PNBP tersebut mengalami penurunan sebesar Rp11,8 triliun atau 5,2 persen dibandingkan dengan realisasi pada tahun 2006 sebesar Rp227,0 triliun (6,8 persen PDB). Penurunan tersebut terutama diakibatkan oleh penurunan penerimaan SDA migas sebesar Rp33,3 triliun, yaitu dari Rp158,1 triliun pada tahun 2006 menjadi Rp124,8 triliun pada tahun 2007. Dalam tahun 2007, realisasi PNBP memberikan kontribusi sebesar 30,5 persen dari total realisasi penerimaan dalam negeri tahun 2007 (lihat **Tabel III.17**).

Grafik III.20
Perkembangan PNBP, 2005—2007



Sumber : Departemen Keuangan

Tabel III.17
Perkembangan Realisasi PNBP, 2005 – 2007 *)
(triliun rupiah)

	2005		2006		2007	
	Realisasi	% thd PDB	Realisasi	% thd PDB	Realisasi	% thd PDB
Penerimaan Negara Bukan Pajak	146,9	5,3	227,0	6,8	215,1	5,4
a. Penerimaan SDA	110,5	3,7	167,5	5,0	132,9	3,4
i. Migas	103,8	2,6	158,1	4,7	124,8	3,2
Minyak bumi	72,8	2,7	125,1	3,7	93,6	2,4
Gas bumi	30,9	1,1	32,9	1,0	31,2	0,8
ii. Non Migas	6,7	0,2	9,4	0,3	8,1	0,2
Pertambangan umum	3,2	0,1	6,8	0,2	5,9	0,1
Kehutanan	3,2	0,1	2,4	0,1	2,1	0,1
Perikanan	0,3	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0
b. Bagian Laba BUMN	12,8	0,5	21,5	0,6	23,2	0,6
c. PNBP Lainnya	23,6	0,8	36,5	1,1	45,3	1,1
d. Surplus Bank Indonesia	0,0	0,0	1,5	0,0	13,7	0,3

Sumber: Departemen Keuangan

*) Perbedaan satu angka di belakang koma terhadap angka penjumlahan adalah karena pembulatan

Dalam tahun 2008, PNBP diperkirakan memberikan kontribusi sebesar 33,9 persen terhadap penerimaan dalam negeri. Perkiraan realisasi PNBP dalam tahun 2008 tersebut mencapai Rp325,7 triliun (6,9 persen PDB), meningkat sebesar Rp110,6 triliun atau 51,4 persen dibandingkan realisasi PNBP tahun 2007. Peningkatan tersebut terutama dipengaruhi oleh peningkatan perkiraan realisasi PNBP yang berasal dari penerimaan SDA, khususnya SDA migas (lihat **Tabel III.18** dan **Grafik III.21**).

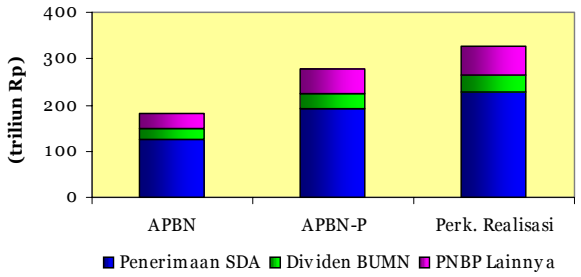
Tabel III.18
Perkembangan Realisasi PNBP, 2008 *)
(triliun rupiah)

	2008						
	APBN	% thd PDB	APBN-P	% thd PDB	Perkiraan Realisasi 2008	% thd PDB	% thd APBN-P
Penerimaan Negara Bukan Pajak	187,2	4,2	282,8	6,3	325,7	6,9	115,2
a. Penerimaan SDA	126,2	2,8	192,8	4,3	229,0	4,8	118,8
i. Migas	117,9	2,6	182,9	4,1	219,1	4,6	119,8
Minyak bumi	84,3	1,9	149,1	3,3	179,5	3,8	120,4
Gas bumi	33,6	0,8	33,8	0,8	39,6	0,8	116,9
ii. Non Migas	8,3	0,2	9,8	0,2	9,9	0,2	100,3
Pertambangan umum	5,3	0,1	6,9	0,2	6,9	0,1	100,0
Kehutanan	2,8	0,1	2,8	0,1	2,8	0,1	101,2
Perikanan	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	100,0
b. Bagian Laba BUMN	23,4	0,5	31,2	0,7	35,0	0,7	112,2
c. PNBP Lainnya	37,6	0,8	58,8	1,3	61,7	1,3	104,9

Sumber: Departemen Keuangan
*) Perbedaan satu angka di belakang koma terhadap angka penjumlahan adalah karena pembulatan

Penerimaan SDA

Grafik III.21
Penerimaan Negara Bukan Pajak, 2008



Sumber : Departemen Keuangan

Dalam kurun waktu 2005—2007, penerimaan SDA rata-rata tumbuh sebesar 9,7 persen. Pertumbuhan tertinggi terjadi dalam tahun 2006 sebesar 51,6 persen, namun kemudian menurun sebesar 20,6 persen dalam tahun 2007. Dalam tahun 2006, realisasi penerimaan SDA mencapai Rp167,5 triliun (5,0 persen PDB) dan dalam tahun 2007 realisasi penerimaan SDA mencapai Rp132,9 triliun (3,4 persen PDB). Dalam tahun 2008, penerimaan SDA diperkirakan mencapai Rp229,0 triliun (4,8 persen PDB) atau naik sebesar Rp96,1 triliun atau 72,3 persen dibandingkan realisasi penerimaan SDA tahun 2007.

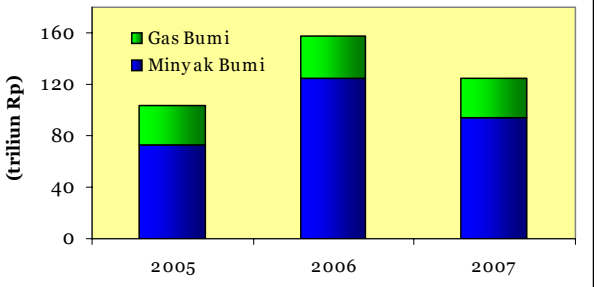
Penerimaan SDA Minyak Bumi dan Gas Bumi

Penerimaan SDA migas merupakan sumber utama penerimaan SDA, dan secara historis menyumbang lebih dari 50 persen dari total penerimaan SDA. Dalam kurun waktu 2005—2007, perkembangan penerimaan SDA migas menunjukan *trend* yang meningkat hingga tahun 2006 dan kemudian menurun pada tahun 2007. Rata-rata pertumbuhan penerimaan SDA migas dalam kurun waktu 2005—2007 sebesar 9,7 persen, sedangkan kontribusinya terhadap total PNBP dalam kurun waktu yang sama adalah rata-rata sebesar 66,1 persen.

Dalam tahun 2007, penerimaan SDA migas mengalami penurunan dari Rp158,1 triliun (4,7 persen PDB) pada tahun 2006 menjadi Rp124,8 triliun (3,2 persen PDB). Penurunan penerimaan SDA migas tersebut terutama disebabkan oleh penurunan SDA minyak bumi. Dalam tahun 2007, penerimaan SDA minyak bumi mencapai Rp93,6 triliun (2,4 persen PDB), menurun sebesar Rp31,5 triliun atau 25,2 persen dibandingkan penerimaan SDA minyak bumi dalam tahun 2006 sebesar Rp125,1 triliun (3,7 persen PDB).

Sementara itu, penerimaan SDA gas bumi menurun sebesar Rp1,8 triliun atau 5,3 persen dari Rp32,9 triliun (1,0 persen PDB) dalam tahun 2006 menjadi Rp31,2 triliun (0,8 persen PDB) dalam tahun 2007. Faktor utama yang mempengaruhi penurunan penerimaan SDA migas dalam tahun 2007 tersebut adalah menurunnya realisasi *lifting* minyak bumi dari 959 ribu barel per hari dalam tahun 2006 menjadi 899 ribu barel per hari dalam tahun 2007. Untuk memperbaiki kondisi tersebut, Pemerintah berupaya meningkatkan *lifting* minyak melalui peningkatan kegiatan usaha eksplorasi migas. Salah satu upaya tersebut adalah dengan pemberian insentif fiskal melalui penerbitan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 177/PMK.011/2007 tentang Pembebasan Bea Masuk atas Impor Barang untuk Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi Serta Panas Bumi, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 178/PMK.011/2007 tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah atas Impor Barang untuk Kegiatan Usaha Eksplorasi Hulu Minyak dan Gas Bumi serta Panas Bumi. **Grafik III.22** memperlihatkan perkembangan penerimaan SDA migas dalam periode 2005—2007.

Grafik III.22
Perkembangan SDA Migas, 2005—2007



Sumber : Departemen Keuangan

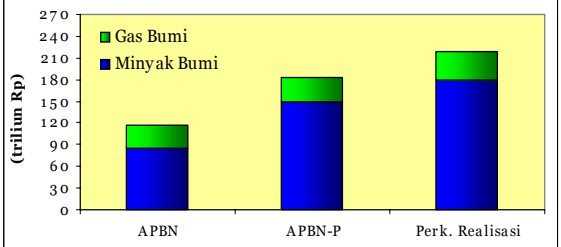
Dalam tahun 2008, penerimaan SDA migas diperkirakan mencapai Rp219,1 triliun (4,6 persen PDB), yang berarti meningkat Rp94,3 triliun atau 75,6 persen apabila dibandingkan dengan realisasi APBN tahun 2007 sebesar Rp124,8 triliun (3,2 persen PDB). Jumlah perkiraan penerimaan SDA migas tersebut sebagian besar bersumber dari perkiraan penerimaan SDA minyak bumi sebesar Rp179,5 triliun (3,8 persen PDB). Penerimaan SDA minyak bumi tersebut mengalami kenaikan Rp85,9 triliun atau 91,8 persen apabila dibandingkan dengan realisasi penerimaan SDA minyak bumi dalam tahun 2007 sebesar Rp93,6 triliun (**lihat Grafik III.23**). Peningkatan tersebut dipengaruhi oleh perkiraan pencapaian target *lifting* minyak sebesar 927 ribu barel per hari dan perkiraan rata-rata harga minyak mentah Indonesia di pasar internasional (ICP) mencapai US$108,9 per barel lebih tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata ICP tahun 2007 yang sebesar US$69,7 per barel (lihat **Grafik III.24** dan **Grafik III.25**).

Penerimaan SDA gas bumi tahun 2008 diperkirakan mencapai Rp39,6 triliun (0,8 persen PDB) meningkat Rp8,3 triliun atau 26,9 persen apabila dibandingkan dengan realisasi tahun sebelumnya sebesar Rp31,2 triliun. Faktor-faktor yang mempengaruhi peningkatan penerimaan SDA gas bumi tersebut antara lain sebagai berikut: (1) peningkatan volume produksi, khususnya *liquid natural gas* (LNG); (2) peningkatan harga internasional komoditi gas bumi, terutama LNG; dan (3) upaya perbaikan kontrak dengan operator eksplorasi gas bumi dan perbaikan harga dalam kontrak dengan negara tujuan ekspor. **Grafik III.26** memperlihatkan perkembangan *lifting* gas bumi dalam kurun waktu 2005—2008.

Penerimaan SDA Nonmigas

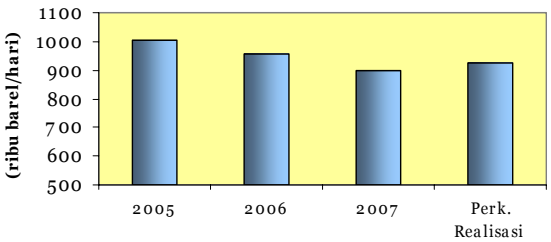
Penerimaan SDA nonmigas terdiri dari penerimaan pertambangan umum, penerimaan SDA kehutanan, dan penerimaan SDA perikanan. Dalam kurun waktu 2005—2007, perkembangan dari masing-masing komponen penerimaan SDA nonmigas menunjukkan

Grafik III.23
Penerimaan SDA Migas, 2008



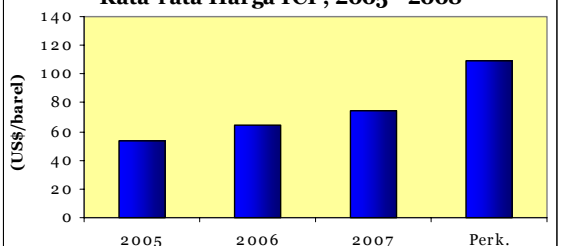
Sumber : Departemen Keuangan

Grafik III.24
Rata-rata Lifting Minyak Bumi, 2005—2008



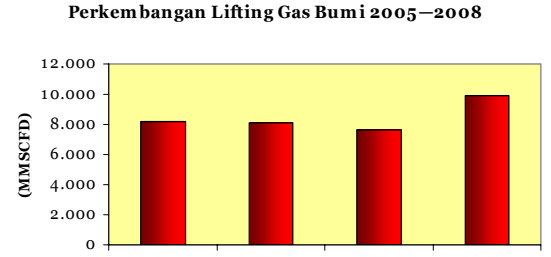
Sumber : Departemen Keuangan

Grafik III.25
Rata-rata Harga ICP, 2005—2008



Sumber : Departemen Keuangan

Grafik III.26
Perkembangan Lifting Gas Bumi 2005—2008

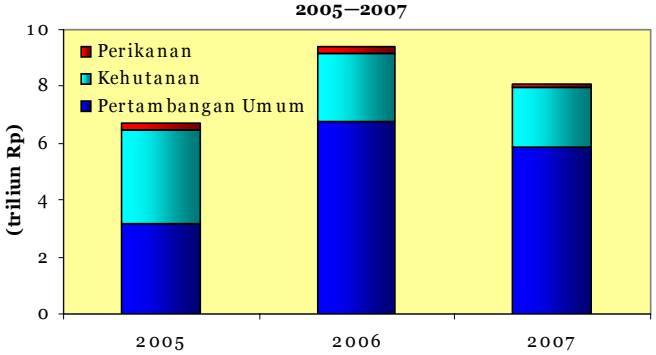


Sumber : Departemen Keuangan

kecenderungan yang beragam. Pertambangan umum meningkat secara signifikan dalam tahun 2005—2006, dan kemudian mengalami penurunan dalam tahun 2007. Penerimaan SDA kehutanan menunjukkan kecenderungan menurun dalam periode yang sama. Demikian juga penerimaan dari sektor perikanan cenderung menurun dan memberikan kontribusi terkecil terhadap penerimaan SDA nonmigas. Dalam kurun waktu 2005—2007, pertumbuhan penerimaan SDA nonmigas secara rata-rata mencapai 10,0 persen. Dalam tahun 2007, penerimaan SDA nonmigas mencapai Rp8,1 triliun (0,2 persen PDB), menurun sebesar Rp1,3 triliun atau 13,6 persen dibandingkan realisasi dalam tahun 2006 sebesar Rp9,4 triliun (0,3 persen PDB). Dalam tahun 2008, penerimaan SDA nonmigas diperkirakan mencapai Rp9,9 triliun (0,2 persen PDB), meningkat sebesar Rp1,8 triliun atau 21,8 persen dibandingkan realisasi tahun 2007.

Sementara itu, penerimaan SDA pertambangan umum mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 35,7 persen dan memberikan kontribusi terbesar rata-rata 64,1 persen terhadap total penerimaan SDA nonmigas dalam kurun waktu 2005—2007. Dalam tahun 2007, realisasi penerimaan SDA pertambangan umum mencapai Rp5,9 triliun (0,1 persen PDB), menurun sebesar Rp0,9 triliun atau 13,3 persen dibandingkan realisasi dalam tahun 2006 sebesar Rp6,8 triliun (0,2 persen

Grafik III.27
Perkembangan Penerimaan SDA Non Migas, 2005—2007



Sumber : Departemen Keuangan

PDB). Penurunan penerimaan SDA pertambangan umum tersebut terutama disebabkan oleh menurunnya penerimaan dari pendapatan royalti batubara dari Rp6,6 triliun dalam tahun 2006 menjadi Rp5,3 triliun dalam tahun 2007 akibat masih adanya kuasa pertambangan (KP) yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dan belum dilaporkan ke Pemerintah (Departemen ESDM).

Penerimaan SDA pertambangan umum dalam tahun 2008 diperkirakan mencapai Rp6,9 triliun (0,1 persen PDB). Perkiraan realisasi tersebut bersumber dari penerimaan iuran tetap *(landrent)* Rp83,0 miliar, dan pendapatan royalti Rp6,8 triliun (0,1 persen PDB). Apabila dibandingkan dengan realisasi tahun 2007 sebesar Rp5,9 triliun, realisasi tersebut meningkat sebesar Rp1,0 triliun atau 16,8 persen. Peningkatan tersebut terutama disebabkan oleh sebagai berikut: (1) peningkatan harga dan volume produksi komoditi tambang, terutama batubara yang diperkirakan meningkat dari 211,7 juta ton dalam tahun 2007 menjadi 230 juta ton pada tahun 2008; (2) peningkatan setoran para pengusaha tambang daerah berdasarkan izin penambangan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah; dan (3) upaya intensifikasi Pemerintah atas setoran perjanjian karya pengusahaan pertambangan batubara. **Tabel III.19** memperlihatkan produksi pertambangan umum per jenis komoditi dalam tahun 2007 dan 2008.

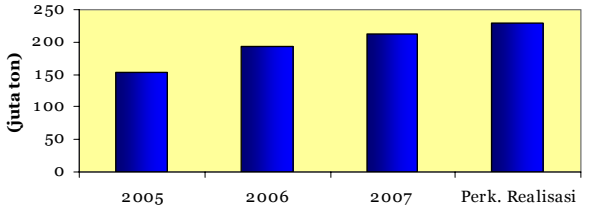
Tabel III.19
Produksi Batu Bara dan Mineral 2007 dan 2008

Komoditi	Unit	Realisasi 2007	Perk. Real. 2008
Batubara	Juta ton	211,7	230,0
Emas	Ton	116,0	74,3
Perak	Ton	268,0	171,3
Tembaga	Ribu Ton	814,7	793,2
Bauksit	Juta Ton	9,6	9,5
Nikel In Mate	Juta Lbs	165,0	170,0
Bijih Nikel	Juta Ton	6,7	7,8
Nikel In FeNi	Ribu Ton	17,5	20,4
Timah	Ribu Ton	90,0	79,2
Intan	Ribu Karat	30,2	16,4

Sumber : Departemen ESDM

Di sisi lain, penerimaan SDA kehutanan dalam kurun waktu 2005—2007 mengalami penurunan rata-rata sebesar 19,3 persen. Dalam tahun 2007, penerimaan SDA kehutanan mengalami penurunan sebesar Rp294,7 miliar atau 12,2 persen dari Rp2,4 triliun (0,1 persen PDB) menjadi Rp2,1 triliun (0,1 persen PDB) apabila dibandingkan realisasi penerimaan pada tahun 2006. Penurunan penerimaan sektor kehutanan tersebut terutama disebabkan oleh penurunan penerimaan dari iuran hak pengusahaan hutan (IHPH) seiring dengan kebijakan revitalisasi sektor kehutanan. Dalam tahun 2008, penerimaan SDA kehutanan diperkirakan mencapai Rp2,8 triliun (0,1 persen PDB). Apabila dibandingkan dengan tahun 2007, maka penerimaan SDA kehutanan dalam tahun 2008 diperkirakan meningkat sebesar Rp694,1 miliar atau 32,8 persen. Peningkatan perkiraan penerimaan tersebut terutama disebabkan oleh peningkatan tarif provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi (DR) serta meningkatnya perkiraan penerimaan IHPH yang diterbitkan oleh pemerintah daerah sebagai akibat penertiban izin pemanfaatan hutan di daerah.

Grafik III.28
Perkembangan Produksi Batubara, 2005—2008

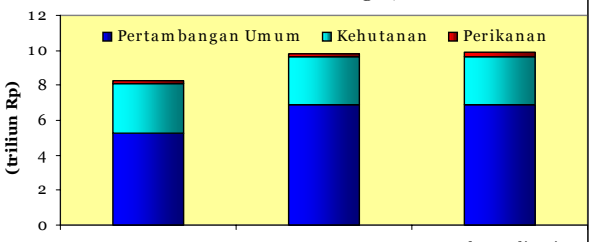


Sumber : Departemen Keuangan

Penerimaan SDA perikanan dalam kurun waktu 2005—2007 memberikan kontribusi terhadap penerimaan SDA nonmigas rata-rata sebesar 2,5 persen. Dalam tahun 2007, penerimaan SDA perikanan mencapai Rp0,1 triliun, menurun sebesar Rp80,6 miliar atau 41,0 persen apabila dibandingkan dengan realisasi tahun 2006. Penurunan penerimaan tersebut terutama disebabkan oleh adanya penurunan produksi perikanan sebagai akibat dari (1) penghapusan sistem lisensi dan keagenan kapal asing dimana izin penangkapan ikan hanya diberikan kepada orang dan/atau badan hukum Indonesia; (2) berakhirnya *bilateral arrangement* antara Pemerintah RI - RRC pada tanggal 16 Juli 2007; (3) maraknya *illegal fishing* (pemalsuan dokumen penangkapan yang tidak sesuai dengan perizinannya dan tidak melaporkan hasil tangkapan); dan (4) banyaknya pungutan ganda di daerah.

Dalam tahun 2008, penerimaan SDA perikanan diperkirakan mencapai Rp200 miliar, meningkat sebesar Rp83,7 miliar atau 72,0 persen apabila dibandingkan dengan realisasi penerimaan SDA perikanan tahun 2007 sebesar Rp116,3 miliar. Meningkatnya perkiraan penerimaan tersebut terutama disebabkan adanya beberapa langkah kebijakan, yaitu (1) peningkatan produksi perikanan; (2) pemberdayaan masyarakat nelayan, pembudidayaan ikan, pengolahan, dan masyarakat lainnya; (3) peningkatan sistem pengawasan mutu produk perikanan; dan (4) peningkatan pengelolaan sumber daya pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil.

Grafik III.29
Penerimaan SDA Nonmigas, 2008



Sumber : Departemen Keuangan

Penerimaan Bagian Pemerintah atas Laba BUMN

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pada tahun 2007, jumlah BUMN yang dilaporkan adalah 139 BUMN dan mengalami penambahan 3 BUMN baru dalam tahun 2008, yaitu PT Dirgantara Indonesia (Persero) yang sebelumnya dikelola oleh PT Perusahaan Pengelola Asset (PPA) (Persero), PT Askrindo (Persero) yang sebelumnya mayoritas sahamnya dikuasai oleh Bank Indonesia, dan Perum LKBN Antara yang sebelumnya merupakan lembaga penyiaran publik. Dengan demikian, saat ini Pemerintah mengelola kepemilikan saham mayoritas pada 142 BUMN. Dari ke 142 BUMN tersebut dapat diklasifikasikan menjadi lima kelompok BUMN, yaitu sebagai berikut: (1) jasa keuangan dan perbankan; (2) jasa lainnya; (3) bidang usaha logistik dan pariwisata; (4) agro industri, pertanian, kehutanan, kertas, percetakan, dan penerbitan; serta (5) pertambangan, telekomunikasi, energi, dan industri strategis.

Selain mengelola kepemilikan saham pada sejumlah BUMN, Pemerintah melalui Kementerian Negara BUMN juga mengelola saham minoritas di sejumlah perusahaan. Beberapa saham minoritas tersebut antara lain terdapat pada PT Indosat Tbk dan perusahaan-perusahaan lainnya. Sesuai dengan UU Nomor 19 Tahun 2003, perusahaan-perusahaan tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN karena saham Pemerintah bersifat minoritas.

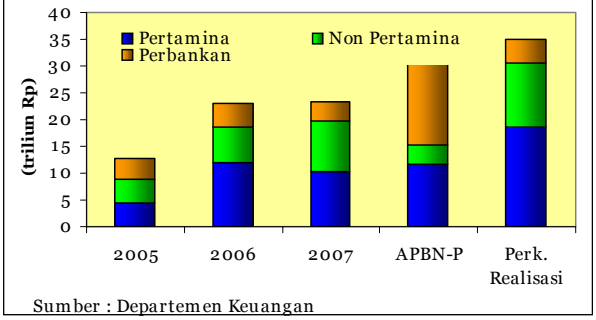
Kinerja BUMN selama tahun 2007 menunjukkan adanya peningkatan jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, sebagaimana diindikasikan oleh naiknya perolehan laba bersih BUMN. Pada tahun 2007, realisasi laba bersih BUMN mencapai Rp71,6 triliun atau meningkat 34,6 persen apabila dibandingkan dengan perolehan laba bersih tahun 2006 yang mencapai Rp53,2 triliun. Laba bersih BUMN tersebut dihasilkan oleh 107 BUMN dan sekitar 83,4 persen disumbang oleh sepuluh BUMN, dengan PT Pertamina sebagai penyumbang laba terbesar yang mencapai Rp24,5 triliun (lihat **Tabel III.20**). Peningkatan laba bersih BUMN tersebut dipengaruhi oleh semakin membaiknya kinerja BUMN dan beberapa faktor eksternal antara lain sebagai berikut: (1) tingginya harga minyak mentah dunia; (2) tingginya harga komoditas sektor pertambangan; dan (3) tingginya harga komoditas sektor perkebunan dan komoditas pertanian.

Tabel III.20
Laba Beberapa BUMN 2006-2007
(Triliun Rp)

BUMN	2006	2007
PT Pertamina (Persero)	21,5	24,5
PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk (TELKOM)	10,5	12,9
PT Aneka Tambang, Tbk (ANTAM)	1,0	5,1
PT Bank Rakyat Indonesia, Tbk (BRI)	4,2	4,8
PT Bank Mandiri, Tbk	1,5	4,3
PT Timah, Tbk	0,1	1,8
PT Semen Gresik, Tbk	1,1	1,8
PT Pupuk Sriwidjaja (Persero) (PUSRI)	0,6	1,7
PT Perusahaan Gas Negara, Tbk (PGN)	1,0	1,6
PT Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Persero) (JAMSOSTEK)	1,0	1,0
Jumlah 10 BUMN	**42,5**	**59,4**
Jumlah Total Laba Seluruh BUMN	**53,2**	**71,6**

Dalam kurun waktu 2005 – 2007, penerimaan bagian Pemerintah atas laba BUMN menunjukkan kecenderungan yang meningkat. Pertumbuhan tersebut mencapai rata-rata 34,5 persen, dengan penerimaan tertinggi terjadi pada tahun 2007 yaitu sebesar Rp23,2 triliun. Penerimaan tersebut berasal dari sektor nonperbankan (85,0 persen) dan sektor perbankan (15,0 persen). Dalam tahun 2005 penerimaan bagian Pemerintah atas laba BUMN mencapai Rp12,8 triliun (0,5 persen PDB) atau 8,7 persen terhadap total PNBP. Dalam tahun 2006 dan 2007 penerimaan tersebut meningkat menjadi masing-masing Rp21,5 triliun (0,6 persen PDB) dan Rp23,2 triliun (0,6 persen PDB) atau 10,8 persen terhadap total PNBP. Peningkatan tersebut antara lain disebabkan oleh sebagai berikut: (1) perbaikan *pay out ratio* (POR); (2) meningkatnya kinerja BUMN terutama PT Pertamina yang dipengaruhi oleh meningkatnya harga minyak dunia, perubahan nilai tukar dan suku bunga; serta (3) intensifikasi penagihan dividen dan kebijakan penarikan dividen interim (lihat **Grafik III.30**).

Grafik III.30
Perkembangan Deviden BUMN, 2005-2008



Sumber : Departemen Keuangan

Sementara itu, dalam tahun 2007 Pemerintah menerima setoran yang berasal dari surplus Bank Indonesia sebesar Rp 13,7 triliun atau 0,3 persen terhadap PDB. Jumlah tersebut merupakan surplus dari hasil kegiatan Bank Indonesia setelah dikurangi 30 persen untuk cadangan tujuan dan cadangan umum sebagai penambah modal, sehingga rasio jumlah

modal mencapai 10 persen terhadap total kewajiban moneter Bank Indonesia. Hal tersebut sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 pasal 62 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004.

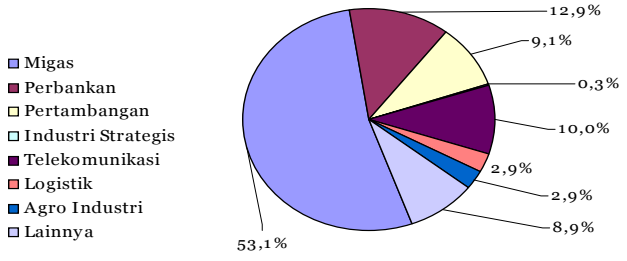
Tabel III.21 memperlihatkan perkembangan beberapa BUMN utama pembayar dividen dalam tahun 2005—2008. Pada tahun 2007, bagian Pemerintah atas laba PT Pertamina mencapai Rp11,1 triliun yang berasal dari dividen murni laba bersih tahun buku 2006 sebesar Rp9,7 triliun dan dividen interim sebesar Rp1,4 triliun yang menempatkan PT Pertamina sebagai BUMN pembayar dividen terbesar. Penerimaan tersebut meningkat sebesar Rp1,5 triliun apabila dibandingkan tahun 2006, dengan catatan dividen PT Pertamina tahun 2006 tidak memperhitungkan faktor *carry over* dividen tahun 2003 dan 2004. Pembayar dividen terbesar dalam tahun 2007 selanjutnya adalah PT Telkom Tbk sebesar Rp3,1 triliun dan PT BRI Tbk sebesar Rp1,2 triliun.

Tabel III.21
Perkembangan Pembayar Dividen Beberapa BUMN, 2005—2008
(triliun rupiah)

No	BUMN	2005	2006	2007			2008		
		Realisasi	Realisasi	APBN-P	Realisasi	% thd APBN-P	APBN-P	Perk. Realisasi 2008	% thd APBN-P
1	PT Pertamina	4,0	12,0	11,1	11,1	100,0	10,7	12,4	115,9
2	PT Telkom Tbk	0,7	2,3	3,1	3,1	100,0	2,7	3,4	125,9
3	PT BRI Tbk	1,3	1,1	1,2	1,2	100,0	1,3	1,4	107,7
4	PT Bank Mandiri Tbk	0,1	0,2	1,0	1,0	100,0	0,9	1,3	144,4
5	PT Timah Tbk	0,1	0,1	0,0	0,0	100,0	0,3	0,3	100,0
6	PT Aneka Tambang Tbk	0,2	0,2	0,4	0,4	100,0	0,2	1,1	550,0
7	PT Perusahaan Gas Negara Tbk	0,3	0,3	0,5	0,5	100,0	0,5	0,3	60,0
8	PT Jamsostek	0,1	0,2	0,3	0,2	66,7	0,2	0,2	100,0
9	PT Semen Gresik Tbk	0,1	0,1	0,2	0,3	150,0	0,2	0,2	100,0
10	PT Pupuk Sriwijaya Tbk	0,1	0,2	0,1	0,1	100,0	0,3	0,3	100,0

Dalam tahun 2008 penerimaan bagian pemerintah atas laba BUMN mencapai Rp35,0 triliun (0,7 persen PDB) atau 10,8 persen dari total PNBP, meningkat sebesar 50,9 persen apabila dibandingkan dengan realisasi penerimaan tahun sebelumnya. Secara sektoral, PNBP dalam tahun 2008 didominasi oleh sektor migas, perbankan, pertambangan, serta telekomunikasi. Penerimaan dividen dari sektor migas diperkirakan sebesar Rp18,6 triliun (0,4 persen PDB), yang merupakan dividen dari PT Pertamina. Sementara itu, penerimaan dari sektor perbankan dalam tahun 2008 diperkirakan sebesar Rp4,5 triliun (0,1 persen PDB). Jumlah ini meningkat sebesar Rp1,1 triliun atau 32,4 persen jika dibandingkan tahun sebelumnya.

Grafik III.31
Komposisi Dividen BUMN per Sektor, 2008*



* Perkiraan Realisasi
Sumber : Kementerian BUMN

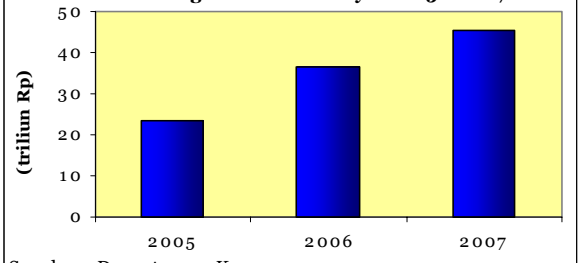
Sektor pertambangan dalam tahun 2008 diperkirakan mencapai Rp3,2 triliun (0,1 persen PDB). Faktor yang mempengaruhi perkiraan dividen BUMN sektor pertambangan adalah meningkatnya permintaan dunia terhadap komoditi mineral seperti batubara, aluminium dan nikel tahun 2007. Sementara itu, BUMN sektor telekomunikasi diperkirakan dalam tahun 2008 mencapai Rp3,5 triliun (0,1 persen PDB), terutama dari dividen PT Telkom Tbk. (lihat **Grafik III.31**).

PNBP Lainnya

Dalam kurun waktu 2005—2007, realisasi PNBP lainnya rata-rata tumbuh sebesar 38,6 persen. Pertumbuhan tertinggi terjadi dalam tahun 2006 sebesar 54,8 persen, dan kemudian menurun sebesar 24,2 persen dalam tahun 2007. Dalam tahun 2006, realisasi PNBP lainnya mencapai Rp36,5 triliun (1,1 persen PDB) sedangkan dalam tahun 2007 realisasi PNBP lainnya mencapai Rp45,3 triliun (1,1 persen PDB). **Grafik III.32** memperlihatkan perkembangan PNBP lainnya selama periode 2005—2007.

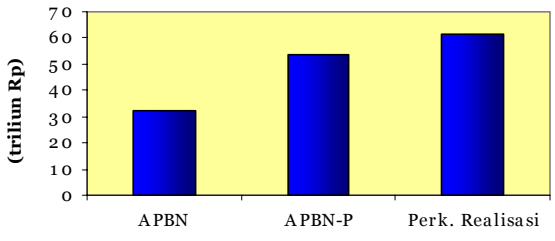
Dalam tahun 2008, realisasi PNBP lainnya diperkirakan sebesar Rp61,7 triliun meningkat sebesar Rp16,4 triliun atau 36,1 persen apabila dibandingkan dengan realisasi PNBP lainnya dalam tahun 2007 sebesar Rp45,3 triliun. Kenaikan tersebut sebagian besar bersumber dari penerimaan fungsional atas pemberian pelayanan oleh K/L kepada masyarakat. (lihat **Grafik III.33**)

Grafik III.32
Perkembangan PNBP Lainnya 2005—2007



Sumber : Departemen Keuangan

Grafik III.33
PNBP Lainnya, 2008



Sumber : Departemen Keuangan

Penerimaan PNBP lainnya dari beberapa K/L yang mempunyai pengaruh signifikan baik dari sisi penerimaan maupun kebijakan dapat dilihat pada **Tabel III.22.**

PNBP Departemen Komunikasi dan Informatika

Penerimaan negara bukan pajak Departemen Komunikasi dan Informatika (Depkominfo) terutama berasal dari PNBP Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi yang dipungut sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2005 tentang Tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Depkominfo. Jenis penerimaan tersebut terdiri atas (1) pendapatan hak dan perizinan (biaya hak penyelenggaraan frekuensi); (2) pendapatan jasa penyelenggaraan telekomunikasi (biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi); (3) pendapatan jasa tenaga, pekerjaan informasi, pelatihan dan jasa teknologi; (4) kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal service obligation*); dan (5) pendapatan pendidikan, sewa, dan penghapusan aset.

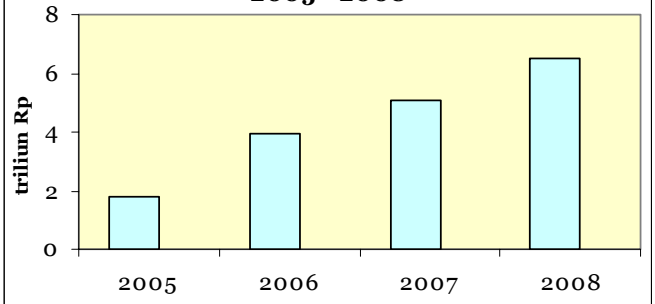
Tabel III.22
Perkembangan PNBP Lainnya Tahun 2005 – 2008
(triliun rupiah)

No	Kementerian/Lembaga	Realisasi 2005	Realisasi 2006	2007	Perk. Realisasi 2008
1	Departemen Komunikasi dan Informatika	1,8	4,0	5,1	6,5
2	Departemen Pendidikan Nasional	1,2	2,2	3,2	4,2
3	Departemen Kesehatan	0,2	0,4	3,0	2,9
4	Kepolisian Negara Republik Indonesia	1,2	1,4	1,5	1,5
5	Badan Pertanahan Nasional	0,6	0,7	0,8	1,3
6	Departemen Hukum dan HAM	0,7	0,8	0,9	1,2
7	Peneriman Lainnya, seperti:				
	- Rekening Dana Investasi (RDI)	8,0	7,4	7,9	8,3
	- Pendapatan minyak mentah (DMO)	-	7,3	8,6	10,7
	- Penjualan hasil tambang	1,5	2,1	2,9	3,3
	- Penerimaan lain-lain	8,4	10,2	11,4	21,8
Total PNBP Lainnya		**23,6**	**36,5**	**45,3**	**61,7**

Sumber : berbagai Kementerian/Lembaga

Dalam tahun 2007, realisasi PNBP Depkominfo mencapai sebesar Rp5,1 triliun meningkat sebesar Rp1,1 triliun atau 27,5 persen apabila dibandingkan dengan realisasi PNBP pada tahun 2006 sebesar Rp4,0 triliun. Kenaikan tersebut disebabkan oleh semakin meningkatnya jumlah pengguna jasa telekomunikasi sehingga pendapatan dari jasa penyelenggaraan telekomunikasi (BHP telekomunikasi) meningkat (lihat **Grafik III.34**).

Grafik III.34
Perkembangan PNBP Depkominfo, 2005—2008



Sumber : DepartemenKominfo

Sementara itu, dalam tahun 2008 Pemerintah memperkirakan realisasi penerimaan PNBP Depkominfo sebesar Rp6,5 triliun, mengalami peningkatan sebesar Rp1,4 triliun atau 27,4 persen dibandingkan dengan realisasi dalam tahun 2007 yang sebesar Rp5,1 triliun. Kenaikan tersebut antara lain karena semakin meningkatnya penggunaan spektrum di pita seluler oleh para operator seluler. Selama periode 2005—2008 PNBP Depkominfo secara keseluruhan mengalami peningkatan secara rata-rata sebesar 53,4 persen, dimana peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2006, yaitu sebesar 122,2 persen.

PNBP Departemen Pendidikan Nasional

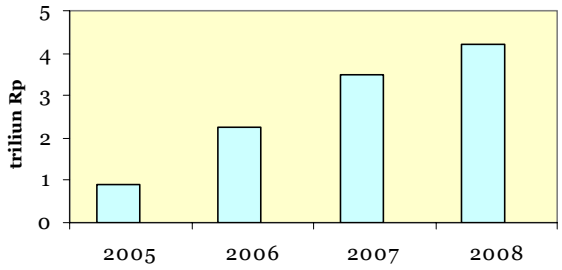
Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997, jenis penerimaan yang berlaku di Departemen Pendidikan Nasional terdiri atas (1) penerimaan dari penyelenggaraan pendidikan; (2) penerimaan kontrak kerja yang sesuai dengan peran dan fungsi PTN;

(3) penerimaan dari hasil penjualan produk yang diperoleh dari penyelenggaraan pendidikan; dan (4) penerimaan dari sumbangan hibah perorangan, lembaga pemerintah atau non pemerintah.

Dalam tahun 2007 PNBP Departemen Pendidikan Nasional mencapai sebesar Rp3,2 triliun, meningkat sebesar Rp0,9 triliun atau 41,9 persen apabila dibandingkan dengan realisasi PNBP 2006 sebesar Rp2,3 triliun. Lebih tingginya PNBP dalam tahun 2007 dibandingkan dengan realisasi tahun 2006 disebabkan PTN telah menyampaikan data penerimaan sehingga pengelolaan, penganggaran, dan penerimaan PNBP di pendidikan tinggi cukup optimal (lihat **Grafik III.35**).

Dalam tahun 2008, PNBP Departemen Pendidikan Nasional diperkirakan sebesar Rp4,2 triliun. Apabila dibandingkan dengan realisasi dalam tahun 2007 mengalami peningkatan sebesar Rp1,0 triliun atau 31,5 persen Kenaikan tersebut terutama diperkirakan karena adanya peningkatan, antara lain pada (1) kegiatan tri dharma perguruan tinggi; (2) kegiatan manajemen nonreguler; (3) kualitas proses belajar mengajar; serta (4) jumlah dan mutu kegiatan mahasiswa. Selama periode 2005—2008, PNBP Depdiknas mengalami peningkatan rata-rata sebesar 51,8 persen, dimana peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2006, yaitu 83,3 persen.

Grafik III.35
Perkembangan PNBP Diknas,
2005—2008

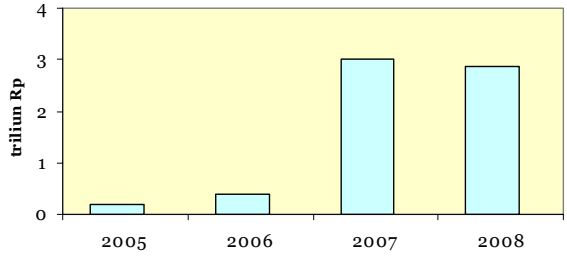


Sumber : Departemen Pendidikan Nasional

PNBP Departemen Kesehatan

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2006 tentang Tarif atas Jenis PNBP yang Berlaku pada Departemen Kesehatan (Depkes), jenis penerimaan yang berlaku di Depkes terdiri atas (1) penerimaan dari pemberian izin pelayanan kesehatan oleh swasta; (2) penerimaan dari pemberian izin mendirikan rumah sakit swasta; (3) penerimaan dari jasa pendidikan tenaga kesehatan; (4) penerimaan dari jasa pemeriksaan laboratorium; (5) penerimaan dari jasa pemeriksaan air secara kimia lengkap; (6) penerimaan dari jasa balai pengobatan penyakit paru-paru (BP4); (7) penerimaan dari jasa balai kesehatan mata masyarakat (BKMM); (8) penerimaan dari uji pemeriksaan spesimen; dan (9) penerimaan dari jasa pelayanan rumah sakit.

Grafik III.36
Perkembangan PNBP Depkes,
2005—2008



Sumber : Departemen Kesehatan

Dalam tahun 2007, PNBP Depkes mencapai sebesar Rp3,0 triliun meningkat sebesar Rp2,6 triliun atau sekitar 6 kali lipat dibandingkan realisasi PNBP tahun 2006 sebesar Rp0,4 triliun. Sementara itu, dalam tahun 2008 pemerintah memperkirakan PNBP Depkes sebesar Rp2,9 triliun. Hal tersebut berarti

menurun sebesar Rp0,1 triliun atau 3,3 persen dibandingkan dengan realisasi dalam tahun 2007 (lihat **Grafik III.36**).

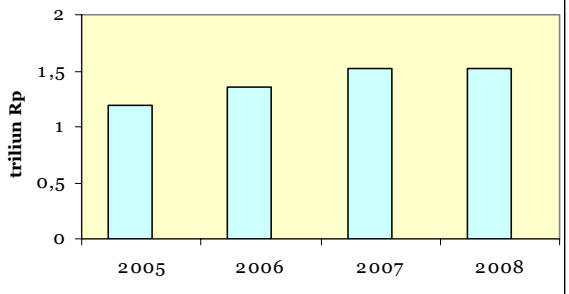
PNBP Kepolisian Negara Republik Indonesia

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2004 tentang Tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kepolisian Negara Republik Indonesia, jenis penerimaan Polri terdiri atas (1) surat izin mengemudi (SIM); (2) surat tanda nomor kendaraan (STNK); (3) tanda nomor kendaraan bermotor (TNKB); (4) surat tanda coba kendaraan (STCK); (5) bukti pemilikan kendaraan bermotor (BPKB); (6) simulator; dan (7) izin senjata api (Senpi).

Dalam tahun 2007 realisasi PNBP Polri mencapai sebesar Rp1,5 triliun mengalami peningkatan sebesar Rp0,1 triliun atau 8,5 persen dibandingkan dengan penerimaan dalam realisasi PNBP 2006 sebesar Rp1,4 triliun. Peningkatan tersebut antara lain disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut: (1) meningkatnya penjualan kendaraan bermotor pada tahun 2007; (2) bertambahnya permohonan pembuatan SIM; dan (3) meningkatnya kesadaran masyarakat untuk melengkapi surat-surat kendaraan bermotor, sehingga berpengaruh terhadap perkembangan PNBP yang termasuk dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2004.

Dalam tahun 2008, PNBP Polri diperkirakan sebesar Rp1.525,3 miliar. Hal tersebut berarti mengalami peningkatan sebesar Rp44,2 miliar atau 3,0 persen dibandingkan realisasi penerimaan dalam tahun 2007 sebesar Rp1.481,1 miliar (lihat **Grafik III.37**). Peningkatan tersebut diperkirakan akibat semakin membaiknya pertumbuhan ekonomi, sehingga daya beli masyarakat terhadap kendaraan bermotor semakin meningkat. Berdasarkan hal tersebut, penerimaan PNBP Polri dari STNK dan BPKB akan mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Selama periode 2005—2008, PNBP Polri mengalami peningkatan rata-rata sebesar 7,7 persen, dimana peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2006, yaitu 14,6 persen.

Grafik III.37
Perkembangan PNBP Polri, 2005—2008



Sumber : Kepolisian Negara Republik Indonesia

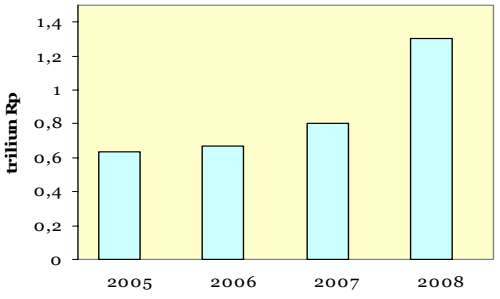
PNBP Badan Pertanahan Nasional

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional (BPN), jenis penerimaan yang berlaku di BPN bersumber dari (1) pelayanan pendaftaran tanah; (2) pelayanan pemeriksaan tanah; (3) pelayanan informasi pertanahan; (4) pelayanan konsolidasi tanah secara swadaya; (5) pelayanan redistribusi tanah secara swadaya; (6) pelayanan penyelenggaraan program diploma satu (D1) pengukuran dan pemetaan kadastral; dan (7) pelayanan penetapan hak atas tanah (HAT).

Dalam tahun 2007 realisasi PNBP untuk BPN mencapai sebesar Rp0,8 triliun mengalami kenaikan sebesar Rp0,1 triliun atau 14,3 persen dibandingkan realisasi penerimaan PNBP tahun 2006 sebesar Rp0,7 triliun (lihat **Grafik III.38**).

Sementara itu, dalam tahun 2008 PNBP untuk BPN diperkirakan sebesar Rp1,3 triliun. Apabila dibandingkan dengan realisasi tahun 2007 sebesar Rp0,8 triliun, mengalami peningkatan sebesar Rp0,5 triliun atau 62,5 persen. Peningkatan tersebut dipengaruhi oleh membaiknya pertumbuhan ekonomi, rendahnya suku bunga dan menguatnya daya beli masyarakat. Selama periode 2005—2008, PNBP BPN mengalami peningkatan rata-rata sebesar 29,4 persen, dimana peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2008, yaitu 62,5 persen.

Grafik III.38
Perkembangan PNBP BPN, 2005—2008



Sumber : Badan Pertanahan Nasional

PNBP Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia

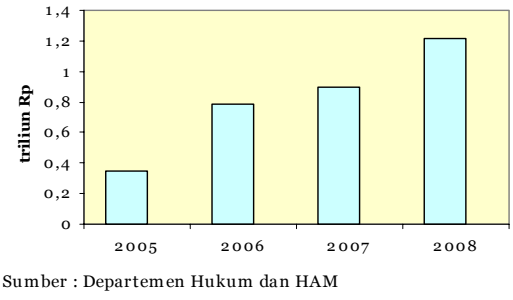
Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2007, jenis penerimaan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Depkumham) bersumber dari (1) surat perjalanan Republik Indonesia; (2) visa; (3) izin keimigrasian; (4) izin masuk kembali *(re-entry permit)*; (5) surat keterangan 400 keimigrasian; (6) biaya beban; (7) *smart card;* dan (8) APEC *business travel card* (ABTC).

Dalam tahun 2007, realisasi PNBP Depkumham mencapai sebesar Rp0,9 triliun mengalami peningkatan sebesar Rp0,1 triliun atau 12,5 persen dibandingkan dengan realisasi tahun 2006 sebesar Rp0,8 triliun. Peningkatan tersebut antara lain disebabkan oleh meningkatnya volume kunjungan izin tinggal orang asing.

Kebijakan PNBP Depkumham terutama di bidang keimigrasian yang telah dilaksanakan antara lain sebagai berikut: (1) merubah tarif biaya imigrasi seperti pas lintas batas *smart card* kartu perjalanan pebisnis *Asia Pacific Economic Cooperation* (KPP-APEC)/*APEC bussiness travel card* (ABTC); (2) menambah negara subyek Visa Kunjungan Saat Kedatangan (VKSK) dari 52 negara menjadi 63 negara; dan (3) memasukkan sistem foto terpadu berbasis biometrik (SPTBB) menjadi PNBP dengan merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2007.

Dengan adanya kebijakan tersebut, dalam tahun 2008 PNBP Depkumham diperkirakan meningkat sebesar Rp0,3 triliun atau 33,3 persen menjadi sebesar Rp1,2 triliun apabila dibandingkan dengan realisasi PNBP pada tahun 2007 sebesar Rp0,9 triliun (lihat **Grafik III.39**). Selama periode 2005—2008, PNBP Depkumham mengalami peningkatan rata-rata sebesar 19,7 persen, dimana peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2008, yaitu 33,3 persen.

Grafik III.39
Perkembangan PNBP Depkumham, 2005—2008



Sumber : Departemen Hukum dan HAM

3.3.2 Penerimaan Hibah

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Dan/Atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman Dan/Atau Hibah Luar Negeri, yang dimaksud dengan penerimaan hibah adalah semua penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan/atau devisa yang dirupiahkan, rupiah maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa yang diperoleh dari sumbangan swasta dalam negeri serta sumbangan lembaga swasta dan Pemerintah luar negeri tanpa diikuti kewajiban untuk membayar kembali. Penerimaan hibah yang dicatat di dalam APBN adalah penerimaan negara yang bersumber dari sumbangan atau donasi (*grant*) dari negara-negara asing, lembaga/badan internasional, lembaga/badan nasional, serta perorangan asing dan dalam negeri. Perkembangan penerimaan negara yang berasal dari hibah ini tergantung pada *pledge* dan kesediaan negara atau lembaga donor dalam memberikan donasi (bantuan) kepada Pemerintah Indonesia. Selain itu, pada umumnya penggunaan dana hibah harus sesuai dengan kesepakatan bersama yang tertuang dalam nota kesepahaman (*memorandum of understanding*) antara Pemerintah Indonesia dengan pihak donor.

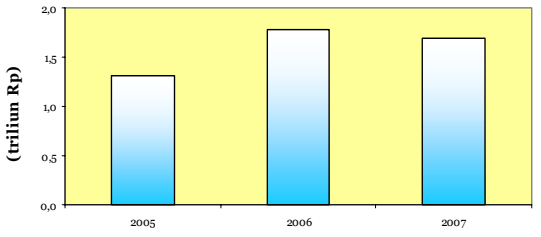
Dilihat dari sumber-sumbernya, hibah dari luar negeri dapat dibedakan menjadi hibah yang bersifat bilateral dan multilateral. Hibah bilateral adalah hibah yang berasal dari Pemerintah suatu negara melalui suatu lembaga/badan keuangan yang ditunjuk oleh Pemerintah negara yang bersangkutan untuk melaksanakan hibah, sedangkan hibah multilateral adalah hibah yang berasal dari lembaga multilateral, atau hibah yang berasal dari donor lainnya jika pihak yang memberikan hibah tidak termasuk di dalam lembaga bilateral ataupun multilateral.

Perkembangan hibah yang diterima oleh Pemerintah Indonesia dalam tiga tahun terakhir (2005 s.d. 2007) terkait erat dengan terjadinya bencana alam yang melanda berbagai daerah, seperti bencana alam gempa bumi dan gelombang tsunami yang menerpa sebagian besar wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias pada penghujung tahun 2004, yang kemudian disusul dengan gempa bumi yang melanda Pulau Simeulue pada bulan Maret 2005, gempa bumi yang melanda Provinsi D.I. Yogyakarta dan sebagian Provinsi Jawa Tengah. Berkaitan dengan bencana tersebut, Pemerintah Indonesia banyak menerima komitmen bantuan baik berupa pinjaman lunak maupun hibah yang tertuang dalam *CGI Pledge*. Selain hibah dalam kerangka kerjasama multilateral tersebut (*CGI Pledge*), Pemerintah Indonesia juga banyak menerima donasi dari negara-negara asing dalam kerangka kerjasama bilateral (*government to government*/G to G).

Dalam periode 2005—2007, realisasi penerimaan hibah mengalami rata-rata pertumbuhan sebesar 14,4 persen. Realisasi tertinggi terjadi dalam tahun 2006 yang mencapai Rp1,8 triliun atau 0,1 persen terhadap PDB, meningkat sebesar Rp0,5 triliun atau 36,4 persen jika dibandingkan dengan realisasi tahun 2007 sebesar Rp1,3 triliun. Peningkatan jumlah realisasi tersebut terkait dengan komitmen para negara donor untuk membantu rekonstruksi dan rehabilitasi Provinsi NAD dan Nias terkait dengan bencana tsunami pada akhir tahun 2004. Sementara itu, dalam tahun 2007 jumlah realisasi penerimaan hibah sebesar Rp1,7 triliun, mengalami sedikit penurunan sebesar Rp82,1 miliar (4,6 persen). Perkembangan realisasi penerimaan hibah dalam kurun waktu tahun 2005—2007 dapat terlihat dalam **Grafik III.40.**

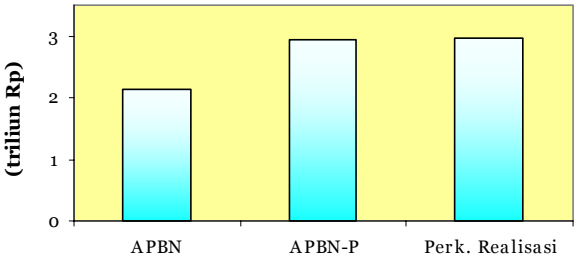
Penerimaan negara yang berasal dari hibah dalam tahun 2008 diperkirakan mencapai Rp3,0 triliun atau 0,1 persen PDB (lihat **Grafik III.41**). Jumlah ini, berarti mengalami peningkatan

Grafik III.40
Perkembangan Realisasi Hibah, 2005-2007



Sumber : Departemen Keuangan

Grafik III.41
Realisasi Hibah, 2008



Sumber : Departemen Keuangan

sebesar Rp1,3 triliun atau 75,4 persen apabila dibandingkan dengan realisasi tahun 2007 sebesar Rp1,7 triliun.

Nota kesepahaman mengenai realisasi hibah yang telah ditandatangani antara Pemerintah Indonesia dengan negara/lembaga donor untuk pencairan selama tahun 2008 mencapai Rp0,4 triliun. Jumlah tersebut dialokasikan antara lain sebagai berikut: (1) membiayai program lanjutan *Earthquake and Tsunami Emergency Support Project* (ETESP) guna mempercepat proses rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh dan Nias; (2) mendukung program ketahanan pangan; serta (3) membiayai berbagai program ataupun proyek pembangunan yang dikelola oleh K/L.

Pemerintah Indonesia juga menerima hibah dalam kerangka kerjasama bilateral yang digunakan untuk pendanaan program, yaitu untuk sektor: (1) ekonomi; (2) pendidikan; (3) kesehatan; (4) infrastruktur, perumahan dan pertanahan; (5) kelembagaan; (6) keagamaan; (7) sosial kemasyarakatan; serta (8) tata ruang.

3.4 Sasaran Pendapatan Negara dan Hibah Tahun 2009

Dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional dan menjawab tantangan pokok perekonomian di tahun 2009, Pemerintah akan menerapkan strategi kebijakan fiskal yang tetap diarahkan untuk memberikan dorongan terhadap perekonomian dengan tetap menjaga langkah-langkah konsolidasi fiskal. Dalam tahun 2009, Pemerintah akan tetap melakukan kebijakan pengendalian defisit dan pengendalian utang. Langkah pengendalian defisit tersebut dilakukan melalui optimalisasi pendapatan negara dan efisiensi alokasi belanja negara. Sementara itu, langkah pengendalian utang antara lain dilakukan melalui pemilihan strategi pengelolaan utang yang tepat, optimalisasi pembiayaan dalam negeri, pemilihan alternatif instrumen pembiayaan yang sesuai, serta penurunan rasio utang terhadap PDB melalui optimalisasi pendapatan negara.

Pendapatan negara dan hibah dalam tahun 2009 ditargetkan mencapai Rp985,7 triliun, terdiri dari penerimaan dalam negeri sebesar Rp984,8 triliun dan penerimaan hibah sebesar Rp0,9 triliun. Jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi dalam tahun 2008 yang mencapai Rp962,5 triliun, maka terjadi kenaikan sebesar Rp23,2 triliun atau 2,4 persen. Kenaikan pendapatan negara dan hibah tersebut terutama disebabkan oleh meningkatnya *tax compliance* seiring dengan diterapkannya berbagai kebijakan yang mempermudah wajib pajak menyelesaikan kewajibannya.

3.4.1 Penerimaan Dalam Negeri

Dalam APBN 2009, penerimaan dalam negeri ditargetkan mencapai Rp984,8 triliun. Hal ini berarti lebih besar Rp25,3 triliun atau 2,6 persen apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008 yang mencapai Rp959,5 triliun. Dari jumlah tersebut, sebesar Rp725,8 triliun (73,7 persen) berasal dari penerimaan perpajakan dan sebesar Rp258,9 triliun (26,3 persen) berasal dari penerimaan PNBP.

3.4.1.1 Penerimaan Perpajakan

Kebijakan Umum Perpajakan

Pokok-pokok kebijakan umum perpajakan pada tahun 2009 merupakan kelanjutan kebijakan umum perpajakan tahun-tahun sebelumnya, yaitu (1) program intensifikasi perpajakan; (2) program ekstensifikasi perpajakan; (3) pelaksanaan amendemen UU PPh dan PPN; dan (4) *law enforcement*.

Kebijakan intensifikasi dalam tahun 2009 dilakukan melalui lima kegiatan utama yaitu *mapping*, *profiling*, *benchmarking*, pemanfaatan data pihak ketiga, dan optimalisasi pemanfaatan data perpajakan (OPDP). Kegiatan *profiling* akan lebih difokuskan pada perluasan pembuatan *profile* dan penyempurnaan *profile* yang sudah ada, dan selanjutnya akan dibangun dalam suatu subsistem *database* profil WP yang terintegrasi. Data hasil *profiling* ini akan digunakan untuk melakukan penggalian potensi pajak. Terkait dengan kegiatan *benchmarking*, dalam tahun 2009 akan diarahkan untuk menindaklanjuti hasil *benchmarking* produk unggulan tahun 2008, antara lain kelapa sawit, batubara, konstruksi, *real estate*, *pulp and paper*, *consumer finance*, pedagang eceran, perbankan, jasa pelayanan kepelabuhanan, dan restoran. Selain itu, kegiatan *benchmarking* juga akan dilakukan untuk sektor-sektor yang diperkirakan akan mengalami *booming* pada tahun 2009. Lebih lanjut, sebagai salah satu bentuk kebijakan intensifikasi perpajakan, kegiatan OPDP dalam tahun 2009 akan lebih dikembangkan dengan memanfaatkan data lain seperti data obyek pajak PBB, data PIB/PEB dari Ditjen Bea dan Cukai, dan data dari pemerintah daerah berupa kepemilikan rumah mewah, mobil, dan data kependudukan.

Kebijakan ekstensifikasi pada tahun 2009 ditujukan untuk memperluas basis pajak dengan tetap melanjutkan program ekstensifikasi yang telah dilaksanakan pada tahun 2008 melalui perluasan sasaran pada sektor properti untuk perumahan dan apartemen. Untuk kebijakan *law enforcement* dalam tahun 2009, dilakukan dengan melanjutkan program pemeriksaan yang dititikberatkan pada perorangan dan badan hukum. Selain itu, *law enforcement* juga dilakukan melalui penagihan yang difokuskan kepada penertiban administrasi penagihan, serta pemetaan dan pengelompokan berdasarkan kriteria-kriteria tertentu.

Selain keempat kebijakan utama tersebut, dalam rangka meningkatkan penerimaan perpajakan dalam jangka panjang, dalam tahun 2009 Pemerintah akan melaksanakan amendemen UU PPh. Amendemen UU PPh tersebut antara lain sebagai berikut: (1) perluasan lapisan tarif dan penurunan tarif PPh OP, serta penyederhanaan lapisan tarif dan penurunan tarif PPh badan; (2) kenaikan PTKP dari Rp13,2 juta menjadi Rp15,8 juta; dan (3) pemberian fasilitas tarif khusus bagi WP UMKM (50 persen dari tarif normal).

Selain amendemen UU PPh, Pemerintah akan menyelesaikan pembahasan amendemen

UU PPN. Amendemen UU PPN tersebut antara lain sebagai berikut: (1) menetapkan tarif nol persen terhadap ekspor jasa yang bertujuan meningkatkan daya saing sektor jasa dalam negeri; (2) menetapkan barang hasil pertambangan umum sebagai barang kena pajak; dan (3) menaikkan tarif tertinggi PPnBM dari 75 persen menjadi 200 persen. Terkait dengan kebijakan pemberian fasilitas perpajakan, Pemerintah akan tetap memberikan fasilitas PPh melalui penambahan bidang-bidang usaha tertentu dan/atau daerah tertentu.

Sementara itu, dalam rangka memperbaiki iklim investasi pada tahun 2009 Pemerintah akan melakukan harmonisasi UU Perpajakan dengan UU Penanaman Modal, antara lain melalui (1) pembebasan atau pengurangan PPh badan dalam jumlah dan waktu tertentu kepada investor yang merupakan industri pionir; (2) keringanan PBB khususnya untuk bidang usaha tertentu pada wilayah atau daerah atau kawasan tertentu; dan (3) pembebasan atau penangguhan PPN atas impor barang modal atau mesin atau peralatan untuk keperluan produksi yang belum dapat diproduksi di dalam negeri selama jangka waktu tertentu. Selain itu, Pemerintah juga akan mengubah perlakuan PPN atas sebagian barang kena pajak yang bersifat strategis dari yang semula "dibebaskan" menjadi "tidak dipungut".

Tabel III.23
Pendapatan Negara dan Hibah, 2008—2009
(milliar rupiah)

Uraian	2008				2009	
	APBN-P	% thd PDB	Perk. Real.	% thd PDB	APBN	% thd PDB
Pendapatan Negara dan Hibah	895,0	20,0	962,5	20,3	985,7	18,5
I. Penerimaan Dalam Negeri	892,0	19,9	959,5	20,3	984,8	18,5
1. Penerimaan Perpajakan	609,2	13,6	633,8	13,4	725,8	13,6
a. Pajak Dalam Negeri	580,2	12,9	599,2	12,7	697,3	13,1
i. Pajak penghasilan	305,0	6,8	318,0	6,7	357,4	6,7
1. Migas	53,6	1,2	62,1	1,3	56,7	1,1
2. Nonmigas	251,4	5,6	255,9	5,4	300,7	5,6
ii. Pajak pertambahan nilai	195,5	4,4	199,8	4,2	249,5	4,7
iii. Pajak bumi dan bangunan	25,3	0,6	25,5	0,5	28,9	0,5
iv. BPHTB	5,4	0,1	5,5	0,1	7,8	0,1
v. Cukai	45,7	1,0	47,0	1,0	49,5	0,9
vi. Pajak lainnya	3,4	0,1	3,3	0,1	4,3	0,1
b. Pajak Perdagangan Internasional	29,0	0,6	34,7	0,7	28,5	0,5
i. Bea masuk	17,8	0,4	19,8	0,4	19,2	0,4
ii. Bea keluar	11,2	0,2	14,9	0,3	9,3	0,2
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	282,8	6,3	325,7	6,9	258,9	4,9
a. Penerimaan SDA	192,8	4,3	229,0	4,8	173,5	3,3
i. Migas	182,9	4,1	219,1	4,6	162,1	3,0
ii. Nonmigas	9,8	0,2	9,9	0,2	11,4	0,2
b. Bagian Laba BUMN	31,2	0,7	35,0	0,7	30,8	0,6
c. PNBP Lainnya	53,7	1,2	56,6	1,2	49,2	0,9
d. Pendapatan BLU	5,1	0,1	5,1	0,1	5,4	0,1
II. Hibah	2,9	0,1	3,0	0,1	0,9	0,0

Sumber : Departemen Keuangan

Di bidang kepabeanan dan cukai, di samping meningkatnya pemberian fasilitas kepabeanan dan cukai, memasuki tahun 2009 Pemerintah akan memberlakukan penerapan *free trade zone* (FTZ) di kawasan Pulau Batam, Pulau Bintan, dan Kepulauan Karimun (BBK). Dengan diberlakukannya kebijakan FTZ ini, terdapat potensi hilangnya penerimaan bea masuk dan cukai dari wilayah BBK, yang pada gilirannya akan menyebabkan penerimaan perpajakan secara umum menurun. Untuk mengantisipasi penurunan tersebut, Pemerintah akan tetap melakukan berbagai upaya reformasi birokrasi melalui peningkatan kinerja dan peran kantor pelayanan utama (KPU). Peningkatan kinerja dan peran KPU dapat diwujudkan antara lain melalui penerapan program *national single windows* (NSW) yang bertujuan untuk lebih memberikan kemudahan dan kelancaran pelayanan kepada para pengguna jasa kepabeanan.

Khusus di bidang kepabeanan, dalam tahun 2009 Pemerintah akan melakukan kebijakan harmonisasi tarif dan FTA, memberikan fasilitas kepabeanan dalam rangka mendorong investasi dan perdagangan, serta melaksanakan reformasi birokrasi kepabeanan. Sementara itu, khusus di bidang cukai hasil tembakau, Pemerintah akan tetap mengacu pada kebijakan yang telah ditetapkan dalam *Road Map* IHT, yaitu dalam periode 2007—2010 kebijakan cukai akan diprioritaskan pada aspek tenaga kerja, aspek penerimaan, dan aspek kesehatan. Selanjutnya, Pemerintah juga akan melakukan pemberantasan cukai ilegal antara lain dengan memanfaatkan dana bagi hasil cukai dan menetapkan kebijakan tarif cukai.

Di sisi lain, kebijakan bea keluar dalam tahun 2009 ditujukan untuk (1) menjamin terpenuhinya permintaan dalam negeri atas komoditas strategis dalam rangka mengantisipasi pengaruh kenaikan harga di pasar internasional; (2) melindungi kelestarian sumber daya alam; dan (3) menjaga stabilitas harga barang tertentu di dalam negeri.

Penerimaan Perpajakan

Dalam tahun 2009, penerimaan perpajakan diperkirakan meningkat hingga mencapai Rp725,8 triliun. Apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008 yang mencapai Rp633,8 triliun terjadi peningkatan sebesar Rp92,0 triliun atau 14,5 persen. Secara umum, peningkatan penerimaan perpajakan tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor. Pertama, relatif masih tingginya asumsi pertumbuhan ekonomi sebesar 6% ditengah kondisi krisis ekonomi yang diperkirakan masih akan berlanjut pada tahun 2009. Kedua, dilaksanakannya berbagai kebijakan perpajakan dan langkah administrasi yang ditujukan untuk optimalisasi penerimaan perpajakan. Ketiga, semakin meningkatnya kesadaran masyarakat untuk melaksanakan kewajiban perpajakan sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

PPh

Dengan dilaksanakannya amendemen UU PPh, akan terjadi *potential loss* pada penerimaan perpajakan dalam tahun 2009, khususnya penerimaan PPh nonmigas. Namun, adanya upaya perbaikan administrasi dan peningkatan kepatuhan WP diharapkan dapat menutupi potensi kerugian tersebut. Bersamaan dengan membaiknya kondisi perekonomian baik di dalam maupun di luar negeri, penerimaan PPh dalam tahun 2009 ditargetkan meningkat hingga mencapai Rp357,4 triliun. Jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi dalam tahun 2008 yang mencapai Rp318,0 triliun, berarti telah terjadi peningkatan sebesar Rp39,4 triliun atau 12,4 persen. Berbagai kebijakan di bidang perpajakan dan perbaikan administrasi

Boks III.3
Amendemen Undang-undang PPh

Latar Belakang

Relatif rendahnya *tax ratio* Indonesia jika dibandingkan dengan *tax ratio* negara-negara ASEAN lainnya menunjukkan bahwa penerimaan perpajakan di Indonesia masih belum optimal. Tidak optimalnya penerimaan perpajakan tersebut disebabkan oleh (1) sistem perpajakan yang dirasakan cukup rumit, banyak *grey area*, dan berpotensi menimbulkan tumpang tindih peraturan; (2) kurangnya kesadaran wajib pajak yang cenderung menghindari pembayaran pajak; dan *(3)* kondisi perekonomian yang masih didominasi oleh sektor informal dan ilegal. Dalam upaya untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang menyebabkan kurang optimalnya penerimaan perpajakan, Pemerintah senantiasa melakukan kaji ulang, evaluasi dan penyempurnaan sistem perpajakan baik secara administrasi atau yang berkaitan dengan kebijakan. Salah satu upaya tersebut adalah melalui amendemen UU PPh sebagai bagian dari amendemen undang-undang perpajakan yang telah dimulai sejak tahun 2005. Pada Juli 2008, pembahasan Undang-undang PPh sudah berhasil diselesaikan pada tahap panitia kerja. Hasil pembahasan dari panja tersebut akan dibawa ke tingkat sidang paripurna untuk tahap pengesahan dan akan mulai berlaku pada awal tahun 2009.

Tujuan

Secara umum, tujuan dari amendemen undang-undang perpajakan adalah untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi sistem perpajakan, sejalan dengan perkembangan globalisasi yang menuntut daya saing tinggi. Dengan demikian, prinsip-prinsip perpajakan yang sehat seperti persamaan *(equality)*, kesederhanaan *(simplicity)*, dan keadilan *(fairness)* dapat dicapai. Khusus untuk Undang-Undang PPh, tujuan dari amendemen tersebut adalah untuk meningkatkan kepatuhan dari WP dan memperluas basis pajak.

Pokok-Pokok Perubahan dalam Undang-Undang PPh

1. Penurunan tarif Pajak Penghasilan:
   a. bagi WP orang pribadi, tarif tertinggi diturunkan dari 35 persen menjadi 30 persen dan menghapus lapisan tarif 10 persen, sehingga lapisan tarif berkurang dari 5 (lima) menjadi menjadi 4 (empat) lapisan serta memperluas lapisan penghasilan kena pajak (*income bracket*) yang semula lapisan tertinggi sebesar Rp200 juta menjadi Rp500 juta;
   b. bagi WP Badan, tarif PPh Badan menjadi tarif tunggal. Tarif yang semula terdiri dari 3 (tiga) lapisan yaitu 10 persen, 15 persen, dan 30 persen, menjadi tarif tunggal 28 persen di tahun 2009 dan menjadi 25 persen mulai tahun pajak 2010. Bagi WP Badan masuk bursa (*go public*) diberikan pengurangan tarif 5 persen dari tarif normal, dengan kriteria paling sedikit 40 persen saham dimiliki oleh masyarakat (*public*);
   c. bagi WP Badan usaha mikro, kecil dan menengah diberikan insentif berupa pengurangan tarif sebesar 50 persen dari tarif PPh badan yang berlaku terhadap bagian peredaran bruto sampai dengan Rp4,8 miliar;
   d. bagi WP OP Tertentu, besarnya angsuran PPh Pasal 25 diturunkan dari 2 persen menjadi 0,75 persen dari peredaran bruto;
   e. bagi WP penerima jasa yang semula dipotong Tarif PPh Pasal 23 sebesar 15 persen dari perkiraan penghasilan neto menjadi 2 persen dari peredaran bruto;
   f. bagi WP OP penerima dividen yang semula dikenakan tarif PPh normal yang progresif dengan tarif sampai dengan 35 persen, dikenai tarif final sebesar 10 persen;

g. bagi WP yang telah mempunyai NPWP, dibebaskan dari kewajiban pembayaran Fiskal Luar Negeri sejak tahun 2009, dan pemungutan Fiskal Luar Negeri dihapus tahun 2011.

Secara lengkap, perbandingan tarif yang tercakup dalam perubahan tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel Tarif PPh Orang Pribadi (OP) dan PPh Badan

	Lama		Baru	
	Lapisan Tarif (Rp)	Tarif	Lapisan Tarif (Rp)	Tarif
- PPh OP	0 - 25 juta	5%	0 - 50 juta	5%
	25 - 50 juta	10%	50 - 250 juta	15%
	50 - 100 juta	15%	250 - 500 juta	25%
	100 - 200 juta	25%	500 juta <	30%
	200 juta >	35%		
- PPh Badan	0 - 50 juta	10%	Tarif tunggal	28 % (2009)
	50 - 100 juta	15%	Tarif tunggal	25 % (2010)
	100 juta >	30%		

Sumber: Departemen Keuangan

2. Penghasilan tidak kena pajak (PTKP) meningkat 20 persen. PTKP bagi orang pribadi ditingkatkan sebesar 20 persen, dari Rp13.200.000 menjadi Rp15.840.000. Sedangkan untuk tunjangan istri dan keluarga ditingkatkan sebesar 10 persen, dari Rp1.200.000 menjadi Rp1.320.000 dengan tanggungan maksimum 3 orang.

Tabel PTKP

PTKP	Lama (Rp)	Baru (Rp)
- PTKP Sendiri	13.200.000	15.840.000
- Istri/Suami	1.200.000	1.320.000
- Anak 1	1.200.000	1.320.000
- Anak 2	1.200.000	1.320.000

Sumber : Departemen Keuangan

3. Penerapan tarif pemotongan/pemungutan PPh yang berbeda, yaitu
   a. bagi WP penerima penghasilan dari pekerjaan yang tidak mempunyai NPWP dikenai pemotongan PPh Pasal 21 sebesar 20 persen lebih tinggi dari tarif normal;
   b. bagi WP penerima penghasilan dari jasa yang tidak mempunyai NPWP dikenai pemotongan PPh Pasal 23 sebesar 100 persen lebih tinggi dari tarif normal;
   c. bagi WP yang dikenakan PPh Pasal 22 yang tidak mempunyai NPWP dikenai pemungutan PPh Pasal 22 sebesar 100 persen lebih tinggi dari tarif normal.
4. Perluasan biaya yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto, yaitu
   a. sumbangan yang dikeluarkan untuk keperluan beasiswa;
   b. sumbangan dalam rangka penanggulangan bencana nasional;

c. sumbangan dalam rangka penelitian dan pengembangan serta fasilitas pendidikan yang dilakukan di Indonesia;
d. bantuan atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah, termasuk zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah;
e. biaya pembangunan infrastruktur sosial.

5. Pengecualian dari obyek PPh, yaitu
   a. sisa lebih yang diterima atau diperoleh lembaga atau badan nirlaba yang bergerak dalam bidang pendidikan dan atau bidang penelitian dan pengembangan, yang ditanamkan kembali paling lama dalam jangka waktu 4 (empat) tahun;
   b. beasiswa;
   c. bantuan atau santunan yang diterima dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
6. Surplus Bank Indonesia ditegaskan kembali menjadi obyek pajak.

pelayanan pajak merupakan salah satu faktor utama yang mendukung meningkatnya penerimaan PPh.

PPh Migas

PPh migas ditargetkan akan mencapai Rp56,7 triliun dalam tahun 2009. Dengan demikian, terjadi penurunan sebesar Rp5,4 triliun atau 8,7 persen jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi penerimaan PPh migas tahun 2008. Faktor utama yang mempengaruhi menurunnya penerimaan tersebut adalah turunnya harga minyak mentah di pasar internasional dalam tahun 2009.

PPh Nonmigas

Dalam tahun 2009, PPh nonmigas ditargetkan akan mencapai Rp300,7 triliun. Jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi dalam tahun 2008, terjadi peningkatan sebesar Rp44,7 triliun atau 17,5 persen. Peningkatan ini antara lain disebabkan oleh (1) semakin luasnya basis pajak sebagai dampak dari amendemen UU PPh; (2) meningkatnya daya saing dalam negeri sebagai dampak dari adanya perbaikan sistem tarif; (3) berhasilnya pelaksanaan modernisasi KPP dan sistem administrasi perpajakan; serta (4) kegiatan ekstensifikasi WP orang pribadi melalui pendataan wajib pajak.

PPh Nonmigas Sektoral

Secara sektoral, total penerimaan PPh nonmigas diperkirakan mencapai Rp282,6 triliun, meningkat Rp58,5 triliun atau 26,1 persen jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008. Jumlah tersebut belum termasuk penerimaan PPh nonmigas dalam bentuk valas dan belum memperhitungkan angka restitusi.

Sebagaimana terjadi dalam tahun 2008, sektor keuangan, *real estate* dan jasa perusahaan diperkirakan akan tetap menjadi kontributor utama dalam tahun 2009 dengan nilai sebesar

Rp73,5 triliun. Jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi dalam tahun 2008, hal ini berarti terjadi kenaikan sebesar Rp13,7 triliun atau 22,9 persen. Sementara itu, sektor industri pengolahan yang merupakan kontributor terbesar kedua diperkirakan mencapai Rp70,1 triliun atau 25,2 persen lebih tinggi jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi dalam tahun 2008. Sektor perdagangan, hotel dan restoran, sebagai kontributor terbesar ketiga, diperkirakan mencapai Rp30,2 triliun atau 29,1 persen lebih tinggi jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi dalam tahun 2008. Besaran perkiraan penerimaan PPh nonmigas beserta angka pertumbuhannya dalam tahun 2008 dapat dilihat secara lengkap pada **Tabel III.24.**

Tabel III.24
PPh Nonmigas Sektoral, 2008 - 2009

Uraian	2008			2009		
	Perk. Real.	% thd Total	Y-o-Y (%)	Perk. Real.	% thd Total	Y-o-Y (%)
Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Peikanan	9,8	4,4	108,0	14,9	5,3	51,3
Pertambangan Migas	17,8	7,9	27,4	21,2	7,5	18,9
Pertambangan Bukan Migas	11,9	5,3	13,3	18,0	6,4	50,9
Penggalian	0,5	0,2	121,2	1,0	0,3	78,5
Industri Pengolahan	56,0	25,0	33,5	70,1	24,8	25,2
Listrik, Gas dan Air Bersih	5,3	2,4	12,8	5,8	2,1	8,9
Konstruksi	4,7	2,1	(0,7)	6,1	2,1	27,7
Perdagangan, Hotel dan Restoran	23,4	10,4	38,8	30,2	10,7	29,1
Pengangkutan dan Komunikasi	20,2	9,0	23,9	25,1	8,9	24,3
Keuangan, Real Estate dan Jasa Perusahaan	59,8	26,7	9,1	73,5	26,0	22,9
Jasa Lainnya	10,5	4,7	(1,5)	12,0	4,3	14,6
Kegiatan yang belum jelas batasannya	4,0	1,8	2.169,9	4,8	1,7	19,0
Total	**224,1**	**100,0**	**24,7**	**282,6**	**100,0**	**26,1**

* Belum memperhitungkan PPh valas dan restitusi

Sumber : Departemen Keuangan

PPN dan PPnBM

Penerimaan PPN dan PPnBM dalam tahun 2009 ditargetkan sebesar Rp249,5 triliun. Jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008 yang mencapai Rp199,8 triliun, target dalam tahun 2009 tersebut mengalami peningkatan sebesar Rp49,7 triliun atau 24,9 persen.

PPN Dalam Negeri Sektoral

Dalam tahun 2009, penerimaan perpajakan dari PPN dalam negeri (DN) diperkirakan mencapai Rp133,6 triliun, meningkat sebesar 23,4 persen atau senilai Rp25,3 triliun dibandingkan dengan perkiraan realisasi dalam tahun 2008. Secara umum, meningkatnya penerimaan PPN DN tersebut terutama dipengaruhi oleh sektor industri pengolahan, sektor perdagangan, hotel dan restoran serta sektor pertambangan migas. Sektor industri pengolahan diperkirakan akan mencapai Rp37,0 triliun dalam tahun 2009, meningkat Rp5,2 triliun atau 16,5 persen jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi dalam tahun 2008. Sektor perdagangan, hotel dan restoran diperkirakan meningkat Rp3,7 triliun atau 19,7 persen jika

dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008, hingga mencapai Rp22,8 triliun dalam tahun 2009. Sementara itu, sektor pertambangan migas diperkirakan mencapai Rp24,1 triliun, atau tumbuh 41,4 persen jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008. Besaran perkiraan penerimaan PPN DN per sektor dalam tahun 2009 dapat dilihat pada **Tabel III.25.**

Tabel III.25
PPN Dalam Negeri Sektoral, 2008 - 2009

Uraian	2008			2009		
	Perk. Real.	% thd Total	Y-o-Y (%)	Perk. Real.	% thd Total	Y-o-Y (%)
Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Peikanan	3,4	3,1	67,8	4,2	3,2	24,1
Pertambangan Migas	17,1	15,7	16,9	24,1	18,0	41,4
Pertambangan Bukan Migas	1,3	1,2	(28,0)	1,6	1,2	23,9
Penggalian	0,1	0,1	55,5	0,2	0,1	48,0
Industri Pengolahan	31,8	29,4	11,3	37,0	27,7	16,5
Listrik, Gas dan Air Bersih	0,6	0,6	15,3	0,6	0,4	(4,3)
Konstruksi	9,5	8,8	(20,7)	12,2	9,1	28,3
Perdagangan, Hotel dan Restoran	19,1	17,6	6,5	22,8	17,1	19,7
Pengangkutan dan Komunikasi	8,7	8,0	6,7	10,2	7,6	17,9
Keuangan, Real Estate dan Jasa Perusahaan	8,9	8,2	(17,4)	9,9	7,4	10,7
Jasa Lainnya	2,2	2,1	(0,9)	2,5	1,9	12,8
Kegiatan yang belum jelas batasannya	5,7	5,2	198,5	8,3	6,2	45,9
Total	**108,3**	**100,0**	**7,7**	**133,6**	**100,0**	**23,4**

* Belum memperhitungkan PPh valas dan restitusi
Sumber : Departemen Keuangan

PPN Impor

Dalam tahun 2009, penerimaan PPN impor diperkirakan akan mencapai Rp101,7 triliun. Jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008, terjadi peningkatan sebesar Rp21,9 triliun atau 27,5 persen. Meningkatnya penerimaan PPN impor tersebut terutama dipengaruhi oleh sektor industri pengolahan yang diperkirakan mencapai Rp41,6 triliun atau tumbuh 18,6 persen jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun sebelumnya. Selanjutnya, sektor pertambangan migas diperkirakan mencapai Rp27,3 triliun, meningkat 35,6 persen atau senilai dengan Rp7,2 triliun. Sektor perdagangan, hotel dan restoran diperkirakan mencapai Rp26,1 triliun atau meningkat Rp6,9 triliun atau 36,1 persen jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun sebelumnya. Kontribusi dari masing-masing sektor ekonomi terhadap penerimaan PN impor dalam tahun 2009 dapat dilihat secara lengkap pada **Tabel III.26.**

PBB

Terdapat 3 (tiga) faktor utama yang dijadikan dasar perhitungan perkiraan penerimaan PBB, yaitu luas, harga minyak mentah, dan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat. Faktor luas erat kaitannya dengan perhitungan penerimaan PBB areal yang dipengaruhi oleh luas areal *onshore* dan *offshore*. Sementara itu, besaran faktor harga minyak mentah dan nilai tukar rupiah ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Ketiga faktor tersebut memberi pengaruh terhadap penerimaan PBB dengan rentang waktu (*lag*) 1 (satu) tahun. Dengan kata lain, besaran luas, harga minyak mentah dan nilai tukar rupiah pada tahun 2008 akan berpengaruh terhadap penerimaan PBB pada tahun 2009.

Tabel III.26
PPN Impor Sektoral, 2008 -2009

Uraian	2008			2009		
	Perk. Real.	% thd Total	Y-o-Y (%)	Perk. Real.	% thd Total	Y-o-Y (%)
Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Peikanan	0,1	0,1	(19,8)	0,1	0,1	12,8
Pertambangan Migas	20,1	25,2	69,4	27,3	26,8	35,6
Pertambangan Bukan Migas	0,5	0,6	184,1	0,6	0,6	23,5
Penggalian	0,1	0,1	112,7	0,1	0,1	34,4
Industri Pengolahan	35,1	44,0	33,0	41,6	40,9	18,6
Listrik, Gas dan Air Bersih	0,2	0,2	38,7	0,2	0,2	11,3
Konstruksi	1,2	1,5	140,8	1,6	1,6	34,6
Perdagangan, Hotel dan Restoran	19,2	24,1	54,8	26,1	25,7	36,1
Pengangkutan dan Komunikasi	2,4	3,0	35,2	2,7	2,7	12,7
Keuangan, Real Estate dan Jasa Perusahaan	0,7	0,8	49,7	0,9	0,9	34,4
Jasa Lainnya	0,2	0,2	20,6	0,2	0,2	20,7
Kegiatan yang belum jelas batasannya	0,0	0,0	540,5	0,2	0,2	447,1
Total	**79,7**	**100,0**	**47,7**	**101,7**	**100,0**	**27,5**

* Belum memperhitungkan PPh valas dan restitusi
Sumber : Departemen Keuangan

Dengan memperhitungkan ketiga faktor utama tersebut, target penerimaan PBB dalam tahun 2009 diperkirakan akan mencapai sebesar Rp28,9 triliun. Dengan demikian, terjadi peningkatan sebesar Rp3,4 triliun atau 13,3 persen jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi sampai dengan akhir tahun 2008. Meskipun harga minyak internasional diperkirakan akan cenderung menurun pada tahun 2008, tetapi *windfall* PBB migas masih diharapkan sebagai sumber utama peningkatan PBB dalam tahun 2009.

Secara sektoral, penerimaan PBB tersebut terdiri atas PBB perdesaan Rp1,1 triliun, PBB perkotaan Rp6,3 triliun, PBB perkebunan Rp0,9 triliun, PBB kehutanan Rp0,5 triliun, dan PBB pertambangan Rp20,2 triliun. Tercakup dalam PBB pertambangan adalah PBB pertambangan migas Rp19,9 triliun dan PBB pertambangan umum Rp0,2 triliun.

BPHTB

Target penerimaan BPHTB diperkirakan meningkat hingga mencapai Rp7,8 triliun pada tahun 2009. Jika dibandingkan dengan perkiraan realisasi sampai dengan akhir tahun 2008, penerimaan BPHTB pada tahun 2009 tersebut meningkat Rp2,2 triliun atau 40,2 persen.

Cukai

Arah kebijakan cukai hasil tembakau tahun 2009 adalah melanjutkan tarif cukai spesifik yang secara *gradual* akan menggantikan tarif *advalorum*, dan melakukan simplifikasi serta penerapan HJE sebagai harga yang ditetapkan sebagai dasar penghitungan besarnya cukai. Instrumen HJE ini dipergunakan untuk mengendalikan harga dan penerimaan pada waktu volume maksimum sudah tercapai. Seiring dengan diterapkannya berbagai kebijakan di bidang cukai di tahun 2009 akan dapat menciptakan iklim industri yang sehat, memperkuat struktur industri, menuju administrasi yang sederhana, dan mengurangi penyebab peredaran cukai ilegal. Dengan mempertimbangkan hal-hal tersebut, penerimaan cukai pada tahun 2009 diperkirakan meningkat sehingga mencapai Rp49,5 triliun. Apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi penerimaan cukai pada tahun 2008 yang mencapai Rp47,0 triliun,

maka perkiraan target penerimaan cukai pada tahun 2009 mengalami peningkatan sebesar Rp2,5 triliun atau 5,4 persen.

Pajak Lainnya

Dalam tahun 2009, penerimaan pajak lainnya ditargetkan mencapai Rp4,3 triliun. Apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008, peningkatan yang terjadi adalah sebesar Rp0,9 triliun atau 28,5 persen. Secara umum, peningkatan penerimaan pajak lainnya disebabkan oleh meningkatnya transaksi yang menggunakan meterai.

Bea Masuk

Nilai penerimaan bea masuk ditentukan oleh beberapa variabel antara lain nilai devisa impor bayar, tarif efektif rata-rata, dan nilai tukar rupiah. Penerimaan bea masuk pada tahun 2009 ditargetkan mencapai Rp19,2 triliun. Apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008, terjadi penurunan sebesar Rp0,6 triliun atau 3,2 persen. Penurunan ini antara lain terkait dengan diterapkannya kebijakan stabilisasi pangan pokok melalui penurunan tarif bea masuk untuk beberapa komoditi seperti kedelai, terigu dan beras serta kebijakan insentif fiskal untuk penanaman modal melalui perubahan KMK Nomor 135/KMK.05/2000, kebijakan insentif bea masuk atas impor barang dalam rangka kegiatan eksplorasi hulu migas dan panas bumi, serta adanya penerapan *free trade zone* (FTZ).

Sementara itu, kebijakan bea masuk pada tahun 2009 lebih diarahkan pada upaya harmonisasi tarif dan kerjasama antarkawasan yang dilakukan dalam rangka meningkatkan daya saing. Selain itu, penurunan tarif juga dilakukan pada tarif umum yaitu dari 7,6 persen menjadi 7,5 persen, tarif CEPT turun dari 2,4 persen menjadi 1,9 persen, tarif ASEAN-Korea turun dari 5,2 persen menjadi 2,4 persen, tarif ASEAN-China turun dari 4,7 persen menjadi 3,9 persen dan tarif Indonesia-Jepang turun dari 6,3 persen menjadi 4,5 persen.

Selain itu dalam tahun 2009 Pemerintah juga memberikan insentif fiskal berupa pembebasan bea masuk untuk sektor-sektor tertentu (di luar Pasal 25 dan 26 UU Nomor 17 Tahun 2006) sebesar Rp2,5 triliun. Fasilitas ini diberikan dalam bentuk pembayaran bea masuk ditanggung pemerintah (BM-DTP).

Tabel III.27
Nilai Impor, Bea Masuk, Tarif Rata-rata 2008-2009

No	Negara	2008			2009		
		Nilai Impor (miliar US$)	Bea Masuk (triliun Rp)	Tarif Rata-rata (%)	Nilai Impor (miliar US$)	Bea Masuk (triliun Rp)	Tarif Rata-rata (%)
1	ASEAN	23,0	4,3	2,4	24,7	4,0	1,9
2	China	12,3	4,1	4,7	11,5	4,1	3,9
3	Korea	2,6	0,8	5,2	2,5	0,8	2,4
4	Jepang	10,0	4,2	6,3	9,2	4,1	4,5
5	Lainnya	41,0	6,3	6,3	42,0	6,1	4,5
Total		88,9	19,8	5,0	89,9	19,2	3,4

Sumber : Departemen Keuangan

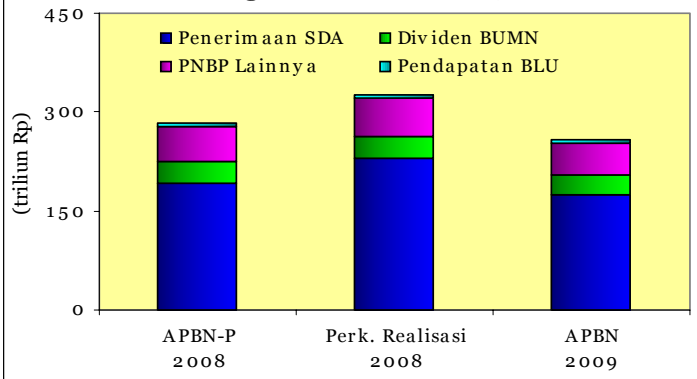
Bea Keluar

Dalam tahun 2009 penerimaan bea keluar diperkirakan mencapai Rp9,3 triliun. Apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi penerimaan bea keluar pada tahun 2008, perkiraan target penerimaan bea keluar pada tahun 2009 mengalami penurunan sebesar Rp5,5 triliun. Penurunan ini disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi dunia yang diperkirakan masih mengalami perlambatan sehingga terdapat kemungkinan permintaan CPO dunia akan menurun.

3.4.1.2 Penerimaan Negara Bukan Pajak

Dalam tahun 2009, struktur PNBP pada APBN terdiri atas penerimaan SDA, penerimaan bagian pemerintah atas laba BUMN, PNBP lainnya, serta pendapatan badan layanan umum (BLU). Klasifikasi PNBP tersebut berbeda dengan yang digunakan dalam tahun 2008, yakni dengan memisahkan pendapatan BLU dari komponen PNBP lainnya. Hal ini sejalan dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/ PMK.06/2007 tentang Bagan Akun Standar. Implikasi dari perubahan tersebut mengakibatkan PNBP lainnya terutama pada PNBP K/L yang diklasifikasikan kedalam PNBP lainnya akan mengalami penurunan, karena sebagian dari PNBP K/L diklasifikasikan ke pendapatan BLU (lihat **Grafik III.42** dan **Tabel III.28**).

Grafik III.42
Target PNBP 2008—2009



Sumber : Departemen Keuangan

Pada tahun 2009, PNBP diharapkan dapat berperan lebih optimal sebagai sumber penerimaan dalam negeri. Dalam APBN 2009, penerimaan SDA, khususnya SDA migas masih mendominasi struktur PNBP. Berdasarkan asumsi makro yang digunakan serta berbagai langkah kebijakan yang akan ditempuh Pemerintah maka dalam APBN 2009, PNBPditargetkan mencapai Rp258,9 triliun (4,9 persen PDB). Target tersebut mengalami penurunan sebesar Rp66,8 triliun atau 20,5 persen apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi PNBP dalam tahun 2008 sebesar Rp325,7 triliun (6,9 persen PDB). Penurunan tersebut terutama diakibatkan oleh penurunan penerimaan SDA migas terkait dengan lebih rendahnya asumsi ICP dibanding tahun lalu.

Kebijakan PNBP secara umum dalam tahun 2009 adalah sebagai berikut: (1) mengupayakan peningkatan penerimaan dari sektor migas melalui peningkatan produksi/*lifting* minyak bumi dan gas bumi dan penyempurnaan ketentuan *cost recovery*; (2) peningkatan produksi pertambangan umum (batubara, timah, nikel, dan tembaga) serta perbaikan peraturan-peraturan di sektor pertambangan umum; (3) menggali potensi-potensi yang ada di sektor kehutanan dengan tetap memperhatikan aspek rehabilitasi dan konservasi hutan; (4) peningkatan pengawasan terhadap pelaksanaan PNBP pada K/L; (5) peningkatan kinerja

Tabel III.28
Penerimaan Negara Bukan Pajak, 2008—2009
(Triliun Rupiah)

	2008				2009	
	APBN-P	% thd PDB	Perkiraan Realisasi 2008	% thd PDB	APBN	% thd PDB
Penerimaan Negara Bukan Pajak	282,8	6,3	325,7	6,9	258,9	4,9
a. Penerimaan SDA	192,8	4,3	229,0	4,8	173,5	3,3
i. Migas	182,9	4,1	219,1	4,6	162,1	3,0
Minyak bumi	149,1	3,3	179,5	3,8	123,0	2,3
Gas bumi	33,8	0,8	39,6	0,8	39,1	0,7
ii. Non Migas	9,8	0,2	9,9	0,2	11,4	0,2
Pertambangan umum	6,9	0,2	6,9	0,1	8,7	0,2
Kehutanan	2,8	0,1	2,8	0,1	2,5	0,0
Perikanan	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0
b. Bagian Laba BUMN	31,2	0,7	35,0	0,7	30,8	0,6
c. PNBP Lainnya	53,7	1,2	56,6	1,2	49,2	0,9
d. Pendapatan BLU	5,1	0,1	5,1	0,1	5,4	0,1

Sumber: Departemen Keuangan

pada K/L yang menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat; dan (6) penerapan *pay out ratio* antara 5—60 persen terhadap BUMN, kecuali antara lain untuk BUMN yang mengalami akumulasi rugi, BUMN dengan saham Pemerintah minoritas, BUMN di bidang perkebunan, dan BUMN di bidang asuransi.

Penerimaan SDA

Dalam APBN 2009, penerimaan SDA diperkirakan mencapai Rp173,5 triliun (3,3 persen PDB). Perkiraan tersebut turun sebesar Rp55,5 triliun atau 24,2 persen apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi penerimaan SDA dalam tahun 2008 sebesar Rp229,0 triliun (4,8 persen PDB). Penerimaan SDA merupakan sumber penerimaan terbesar bagi PNBP sehingga dalam APBN 2009 kontribusi penerimaan SDA terhadap keseluruhan PNBP ditargetkan mencapai 67 persen. Sebagian besar penerimaan SDA dalam tahun 2009 tersebut berasal dari penerimaan SDA migas (93,4 persen), sedangkan sisanya sebesar 6,6 persen berasal dari SDA nonmigas (SDA pertambangan umum, SDA kehutanan, dan SDA perikanan).

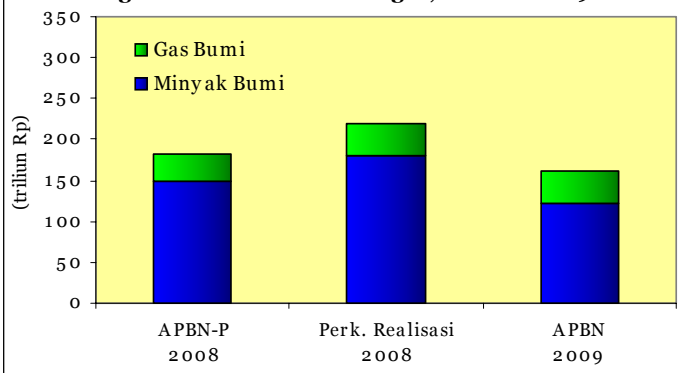
Penerimaan SDA Migas

Penerimaan SDA migas dalam APBN 2009 ditargetkan mencapai Rp162,1 triliun (3,0 persen PDB). Target penerimaan tersebut mengalami penurunan sebesar Rp57,0 triliun atau 26,0 persen apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi penerimaan SDA migas dalam tahun 2008 sebesar Rp219,1 triliun (4,6 persen PDB). Komposisi target penerimaan SDA migas tahun 2009 tersebut bersumber dari penerimaan SDA minyak bumi sebesar Rp123,0 triliun dan penerimaan SDA gas bumi sebesar Rp39,1 triliun (lihat **Grafik III.43**).

Faktor utama yang mempengaruhi penerimaan SDA migas, antara lain sebagai berikut: (1) volume *lifting* migas; (2) asumsi harga minyak mentah Indonesia di pasar internasional; (3) nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat; serta (4) besaran *cost recovery*. Untuk meningkatkan *lifting* migas nasional, Pemerintah terus melaksanakan kebijakan pemberian

insentif fiskal terhadap usaha eksplorasi minyak dan gas bumi, serta meningkatkan koordinasi antarinstansi terkait yang menangani masalah *lifting*.

Grafik III.43
Target Penerimaan SDAMigas, 2008—2009



Sumber : Departemen Keuangan

Cost Recovery

Sebagai sumber utama dalam APBN, sektor migas memerlukan pengelolaan yang optimal pada sisi produksi. Namun, upaya tersebut memerlukan dana investasi yang cukup besar dan kemampuan penguasaan teknologi yang memadai. Pengembangan sumur-sumur minyak di Indonesia dimulai pada tahun 1960-an dan selanjutnya diperkenalkan model kerjasama dalam bentuk kontrak *production sharing* (KPS) pada tahun 1970-an. Dasar hukum atas pembentukan model kerjasama tersebut adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 Tentang Pertamina, yang memperbolehkan Pertamina sebagai perusahaan negara untuk bekerja sama dengan pihak lain dalam bentuk KPS.

Latar belakang yang mendasari kebijakan Pemerintah dalam pengelolaan SDA migas pada tahun 1970-an adalah Pemerintah dan perusahaan lokal belum memiliki kemampuan keuangan maupun teknologi yang memadai untuk mengusahakan sumber daya alam migas. Untuk itu, Pemerintah membuka kesempatan investor asing untuk membawa modal dan teknologi, yang saat itu masih dikuasai oleh negara-negara Amerika dan Eropa. Dalam perkembangan selanjutnya, Pemerintah telah melakukan berbagai penyesuaian peraturan untuk mengantisipasi perkembangan usaha pertambangan minyak dan gas bumi. Perubahan-perubahan tersebut dilakukan melalui penerbitan PP Nomor 35 Tahun 1994 tentang Syarat-Syarat dan Pedoman Kerja sama Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi, PP Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, serta UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas.

Dengan karakteristik kegiatan usaha hulu migas yang membutuhkan ketersediaan dana besar *(high capital)* dan memiliki risiko tinggi *(high risk)*, maka dalam PP Nomor 35 Tahun 1994 Pasal 26 ayat (1) dan (2) Pemerintah memberikan insentif terhadap kontraktor KPS. Dalam PP Nomor 35 Tahun 1994 Pasal 26 ayat (1) dinyatakan bahwa pengeluaran biaya investasi dan operasi dari kontrak bagi hasil wajib mendapatkan persetujuan badan pelaksana, dan dalam Pasal 26 ayat (2) dinyatakan bahwa kontraktor mendapatkan kembali biaya-biaya yang telah dikeluarkan untuk melakukan ekplorasi dan eksploitasi sesuai dengan rencana kerja dan anggaran serta otorisasi pembelanjaan finansial (AFE) yang telah disetujui oleh Badan Pelaksana setelah menghasilkan produksi komersial. Insentif tersebut adalah mengganti biaya-biaya yang telah dikeluarkan oleh investor/kontraktor apabila telah berproduksi secara komersial (*commercial production*). Penggantian atas biaya-biaya yang telah dikeluarkan (*recoverable cost*) oleh kontraktor KPS dengan menggunakan hasil produksi migas sesuai ketentuan dalam KPS dikenal dengan istilah *cost recovery*.

Komponen biaya operasi yang dapat dikembalikan kepada kontraktor KPS selama ini ditetapkan dalam klausul kontrak KPS *(exhibit C),* terdiri atas (1) *non capital cost*, pengeluaran eksplorasi dan pengembangan, pengeluaran produksi, dan pengeluaran administrasi; (2) *capital cost,* yaitu depresiasi atas investasi aset kontraktor KPS; dan (3) *unrecovered cost*, yaitu pengembalian atas biaya operasi tahun-tahun sebelumnya yang belum dapat diperoleh kembali.

Cost recovery terhadap penerimaan migas dalam APBN akan berpengaruh terhadap *net operating income* (NOI). NOI dihitung dari *gross revenue* dikurangi *cost recovery*. NOI merupakan dasar untuk menghitung bagian Pemerintah dan kontraktor *(equity to be split/ ETS)*. Semakin tinggi jumlah *cost recovery*, semakin rendah NOI yang dapat dibagihasilkan sehingga semakin rendah bagian Pemerintah *(government share)*.

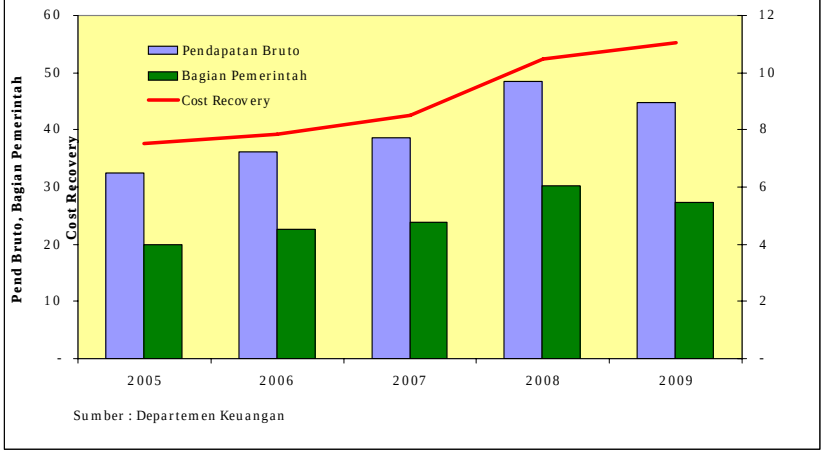
Komponen penerimaan sektor migas dalam struktur APBN terdiri atas pertama, PNBP SDA migas yaitu bagian Pemerintah dari NOI (proporsi bagian Pemerintah sesuai *share* yang tercantum dalam kontrak antara Pemerintah dengan kontraktor) setelah dikurangi dengan komponen pajak dan unsur lainnya (PBB, PPN, PDRD, dan *fee* kegiatan usaha hulu migas). PNBP SDA migas tersebut merupakan komponen terbesar dalam total penerimaan migas. Kedua, PPh migas yaitu penerimaan yang diterima dari pajak yang dikenakan terhadap penerimaan migas bagian dari kontraktor migas. Pajak yang dikenakan tersebut terdiri atas PPh Pasal 25/29 Badan sebesar 35 persen dan PPh Pasal 26 yaitu pajak penghasilan yang dikenakan terhadap badan usaha tetap (BUT) sebesar 20 persen. Ketiga, *domestic market obligation* (DMO) adalah kewajiban badan usaha atau bentuk usaha tetap untuk menyerahkan sebagian migas dari bagiannya kepada negara melalui Badan Pelaksana dalam rangka penyediaan migas untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri yang besarnya diatur di dalam kontrak kerja sama. Perhitungan penerimaan DMO ini adalah selisih dari nilai DMO yang dihargai pada harga ICP dengan nilai DMO yang dihargai pada harga tertentu, biasanya lebih kecil dari harga ICP.

Dalam rangka mengoptimalkan penerimaan negara dari sektor migas melalui pengendalian *cost recovery* kontraktor KPS, Pemerintah akan melakukan langkah kebijakan yang kongkrit dan langsung menyentuh pada pokok permasalahan terkait dengan *cost recovery*. Untuk itu, dalam tahun 2009 ketentuan *cost recovery* diupayakan untuk tidak berpedoman pada *exhibit contract*, namun diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah tersebut akan memuat standar atau norma universal yang diberlakukan terhadap kewajaran unsur biaya dalam perhitungan beban pajak dan *cost recovery*.

Secara keseluruhan, jumlah *cost recovery* yang dilaksanakan oleh Pemerintah kepada kontraktor KPS menunjukkan kecenderungan yang meningkat. Perbandingan antara *cost recovery* dengan *gross revenue* dalam periode 2005—2008 berkisar antara 21—24 persen. Pada tahun 2008 *cost recovery* diperkirakan mencapai US$10,5 miliar atau meningkat sebesar US$1,8 miliar dibandingkan dengan tahun 2007 sebesar US$8,7 miliar. Dalam tahun 2009, pemerintah merencanakan akan menetapkan *cost recovery* sebesar US$11,1 miliar atau meningkat sebesar US$0,6 miliar dibandingkan tahun 2008 (lihat **Grafik III.44**). Tambahan *cost recovery* tersebut bukan berasal dari lapangan minyak yang ada *(existing),* namun terutama berasal dari tiga lapangan baru yang mulai berproduksi tahun 2009. Lapangan minyak tersebut adalah Tangguh, Blok Cepu, dan *swap* Lapangan Duri. Tambahan *cost recovery* tersebut merupakan konsekuensi yang wajar untuk mendapatkan produksi migas tambahan sebesar 70.000 BOPD *crude* dan 3,8 juta ton LNG pada tahun

2009, yang akan terus meningkat hingga masa *peak*.

Grafik III.44
Perkembangan Cost Recovery, 2005—2009
(miliar US$)



Sumber : Departemen Keuangan

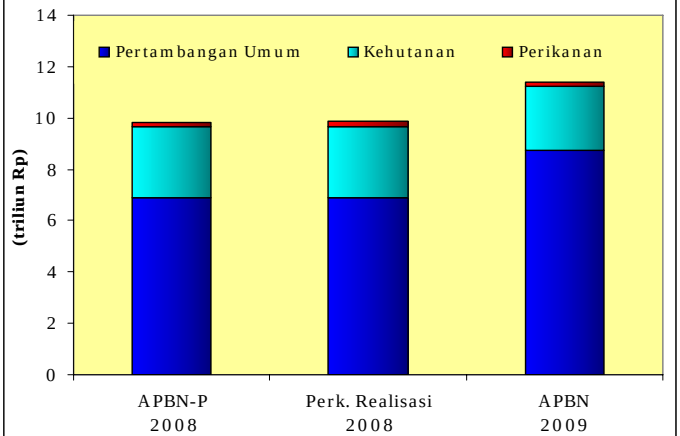
Penerimaan SDA Nonmigas

Penerimaan SDA nonmigas yang bersumber dari penerimaan SDA pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan dalam APBN 2009 direncanakan mencapai Rp11,4 triliun (0,2 persen PDB), mengalami peningkatan sebesar Rp1,5 triliun atau 15,2 persen dari perkiraan realisasi tahun 2008 sebesar Rp9,9 triliun (0,2 persen terhadap PDB). Penerimaan SDA nonmigas ini masih didominasi oleh penerimaan dari pertambangan umum sebesar 76,7 persen.

Penerimaan SDA pertambangan umum dalam APBN 2009 yang terdiri atas pendapatan iuran tetap dan pendapatan royalti direncanakan mencapai Rp8,7 triliun (0,2 persen PDB), meningkat sebesar Rp1,9 triliun atau 27 persen apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi dalam tahun 2008 sebesar Rp6,9 triliun atau 0,1 persen PDB (lihat **Grafik III.45**). Faktor utama yang mempengaruhi peningkatan SDA pertambangan umum, antara lain sebagai berikut: (1) evaluasi dan review atas harga penjualan pada kontrak penjualan antara perjanjian karya pengusahaan pertambangan batubara (PKP2B) dengan pihak ketiga; (2) pengawasan produksi dan penjualan batubara secara terpadu dengan pemerintah daerah; (3) mendorong perusahaan pertambangan untuk meningkatkan status tahap kegiatan dan produksinya; dan (4) merevisi peraturan-peraturan yang terkait dengan tarif atas jenis PNBP di Departemen ESDM serta peraturan yang terkait dengan pasokan batubara untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri.

Berkaitan dengan komoditi batubara, peranannya akan semakin penting dalam masa mendatang dalam penyediaan *energy mix* nasional. Komoditi batubara dapat dikembangkan dalam berbagai bentuk energi seperti briket batubara, pencairan batubara (*crude synthetic oil*/CSO), dan gasifikasi batubara. Di sisi lain, Pemerintah akan lebih mengintensifkan penanganan terhadap batubara peringkat/kualitas rendah mengingat jumlah kandungannya yang besar.

Grafik III.45
Target Penerimaan SDA Nonmigas, 2008—2009



Sumber: Departemen Keuangan

Rencana penerimaan SDA kehutanan tahun 2009 adalah sebesar Rp2,5 triliun, lebih rendah sebesar Rp0,3 triliun atau 11 persen apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008 yang mencapai Rp2,8 triliun (0,1 persen PDB). Komponen penerimaan SDA kehutanan untuk tahun 2009 terdiri dari (1) penerimaan dana reboisasi; (2) penerimaan provisi sumber daya hutan; dan (3) iuran izin usaha pemanfaatan hutan (IIUPH).

Adapun langkah-langkah kebijakan Pemerintah di sektor kehutanan dalam upaya meningkatkan penerimaan adalah melalui sebagai berikut: (1) pemberantasan pembalakan liar *(illegal logging)* dan perdagangan kayu ilegal; (2) revitalisasi sektor kehutanan; (3) konservasi sumber daya hutan; (4) pemberdayaan masyarakat di dalam dan di sekitar hutan; dan (5) menggali potensi-potensi lainnya yang ada di sektor kehutanan tanpa merusak lingkungan dan mempertahankan hutan. Sementara itu, penerimaan SDA perikanan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 62 tahun 2002 tentang Tarif atas Jenis PNBP yang Berlaku pada Departemen Kelautan dan Perikanan, meliputi (1) pungutan pengusahaan perikanan (PPP), termasuk di dalamnya pungutan perikanan asing (PPA); dan (2) pungutan hasil perikanan (PHP). Target penerimaan SDA perikanan dalam APBN 2009 adalah sebesar Rp150 miliar.

Penerimaan Bagian Pemerintah atas Laba BUMN

Salah satu faktor terpenting untuk menjaga agar target penerimaan negara yang berasal dari bagian Pemerintah atas laba BUMN pada tahun 2009 dapat tercapai adalah dengan menjaga konsistensi peningkatan kinerja BUMN. Dalam tahun 2008, kinerja BUMN diperkirakan akan mengalami peningkatan sehingga akan meningkatkan perolehan laba bersih BUMN jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Laba bersih BUMN dalam tahun 2008 diperkirakan mencapai Rp81,2 triliun, naik sekitar 13,4 persen dibandingkan dengan perkiraan realisasi laba bersih BUMN tahun 2007 yang mencapai Rp71,2 triliun.

Dengan mempertimbangkan perkiraan perolehan laba bersih BUMN dalam tahun 2008 maka target penerimaan yang berasal dari bagian pemerintah atas laba BUMN dalam APBN 2009 direncanakan mencapai Rp30,8 triliun (0,6 persen PDB) atau 11,9 persen terhadap total PNBP. Target tersebut lebih rendah sebesar Rp4,3 triliun atau 12,1 persen apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi penerimaan bagian Pemerintah atas laba BUMN tahun 2008. Penurunan target penerimaan tersebut terutama disebabkan oleh pengurangan dividen PT Pertamina, PT Telkom dan BUMN lainnya, karena penerapan kebijakan dividen interim yang dibayarkan pada tahun 2008. Selain itu, laba PT Pertamina tahun buku 2008 juga diperkirakan berkurang karena adanya koreksi *cost recovery* PT Pertamina EP sebesar Rp10,9 triliun. Penerimaan bagian Pemerintah atas laba BUMN pada tahun 2009 direncanakan bersumber dari dividen PT Pertamina sebesar Rp15,9 triliun dan non Pertamina Rp14,9 triliun sebesar yang terdiri atas penerimaan sektor perbankan sebesar Rp4,1 triliun dan sektor nonperbankan sebesar Rp10,8 triliun (lihat **Tabel III.29**).

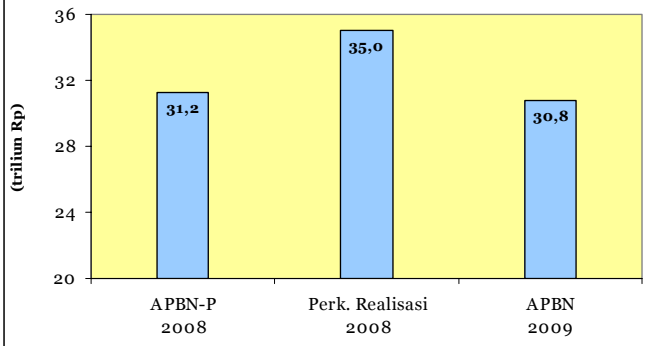
Guna mengoptimalkan penerimaan bagian Pemerintah atas laba BUMN pada tahun 2009, Pemerintah akan menerapkan kebijakan *pay out ratio* 5—60 persen dengan beberapa pengecualian, yakni tidak menarik setoran dividen dari beberapa BUMN, antara lain sebagai berikut: (1) BUMN laba, namun masih mempunyai akumulasi kerugian dari tahun sebelumnya; (2) BUMN laba, tidak akumulasi rugi, tetapi mengalami kesulitan *cash flow*; dan (3) BUMN sektor asuransi, terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 40

Tabel III.29
Bagian Pemerintah Atas Laba BUMN Tahun 2008—2009
(triliun rupiah)

	2008				2009	
	APBN-P	%thd PDB	Perk Real	%thd PDB	APBN	% thd PDB
Penerimaan Dividen BUMN	31,2	0,7	35,0	0,7	30,8	0,6
Pertamina	16,0	0,4	18,6	0,4	15,9	0,3
Non Pertamina	15,2	0,3	16,4	0,3	14,9	0,3
Perbankan	3,9	0,1	4,5	0,1	4,1	0,1
Non Perbankan	11,3	0,3	11,9	0,3	10,8	0,2

Sumber : Departemen Keuangan

Grafik III.46
Dividen BUMN 2008—2009



Sumber : Departemen Keuangan

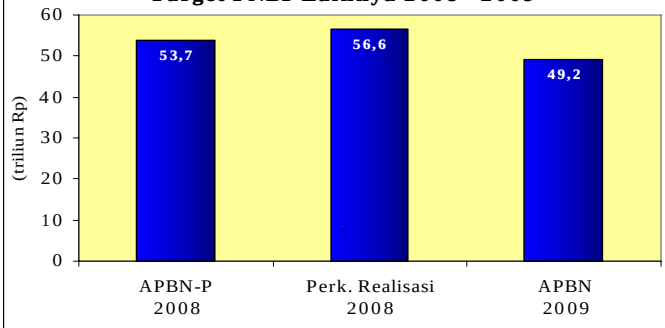
Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) diamanatkan nirlaba atau keuntungan semata-mata untuk kepentingan peserta dalam bentuk peningkatan santunan, sehingga kebijakan *pay out ratio* secara bertahap pada tahun 2009 akan menjadi nol persen, *dan* (4) beberapa BUMN sektor perkebunan, dengan pertimbangan kemampuan keuangan perusahaan. Dalam kebijakan penentuan besarnya *pay out ratio* tersebut, Pemerintah berpedoman pada upaya menjaga kepentingan penerimaan negara dan BUMN bersangkutan. Hal tersebut selain untuk menjaga kesinambungan penerimaan bagian Pemerintah atas laba BUMN dalam mendukung APBN 2009, kebijakan penentuan besarnya *pay out ratio* juga diarahkan untuk tetap menjaga agar BUMN bersangkutan memiliki kapasitas yang cukup untuk mengembangkan usahanya.

Terkait dengan upaya peningkatan kinerja BUMN dalam tahun 2009, Pemerintah secara konsisten akan melakukan berbagai langkah sebagai berikut: (1) peningkatan efisiensi di tubuh PT Pertamina; (2) peningkatan efisiensi pada BUMN-BUMN yang memiliki kinerja merugi, termasuk PT PLN; (3) penerapan prinsip-prinsip korporasi terhadap BUMN yang menjalankan kewajiban *public service obligation* (PSO); (4) restrukturisasi dan privatisasi secara terpadu; (5) penyehatan perusahaan dengan mengoptimalisasi investasi (*capital expenditure*) dari laba BUMN; (6) tidak menarik dividen dari BUMN yang mengalami akumulasi rugi; (7) perbaikan *governance* dan pengawasan kinerja BUMN; dan (8) mengalokasikan anggaran yang bersumber dari laba BUMN untuk pengembangan sektor-sektor strategis dan penguatan sektor manufaktur (barang modal) dalam rangka memperbaiki peran BUMN di perekonomian nasional.

PNBP Lainnya

Penerimaan negara bukan pajak lainnya antara lain bersumber dari (1) pendapatan penjualan hasil produksi/sitaan; (2) pendapatan jasa; (3) pendapatan bunga; (4) pendapatan sewa; (5) pendapatan bukan pajak dari luar negeri; (6) pendapatan pendidikan; (7) pendapatan pelunasan piutang; (8) pendapatan lainnya dari kegiatan hulu migas; dan (9) pendapatan lain-lain. Perkembangan target PNBP lainnya tahun 2008—2009 tersaji dalam **Grafik III.47.**

Grafik III.47
Target PNBP Lainnya 2008—2009



Sumber : Departemen Keuangan

Dalam APBN 2009, target PNBP lainnya diperkirakan mencapai Rp49,2 triliun mengalami penurunan sebesar Rp7,4 triliun atau 13,1 persen jika dibandingkan dengan PNBP lainnya dalam tahun 2008 sebesar Rp56,6 triliun. PNBP lainnya yang berasal dari beberapa K/L yang mempunyai pengaruh signifikan, baik dari segi penerimaan maupun kebijakan dapat dilihat pada **Tabel III.30.**

Tabel III.30
Perkembangan PNBP Lainnya Tahun 2008—2009
(triliun rupiah)

No	Kementerian/Lembaga	Perk Real. 2008*)	APBN 2009
1	Departemen Komunikasi dan Informatika	5,7	6,2
2	Departemen Pendidikan Nasional	4,2	5,1
3	Kepolisian Negara Republik Indonesia	1,5	1,8
4	Badan Pertanahan Nasional	1,3	1,4
5	Departemen Hukum dan HAM	1,2	1,4
6	Peneriman Lainnya, seperti:		
	- Rekening Dana Investasi (RDI)	8,3	1,5
	- Pendapatan minyak mentah (DMO)	11,4	7,9
	- Penjualan hasil tambang	3,4	6,5
	- Penerimaan lain-lain	19,6	17,4
Total PNBP Lainnya		**56,6**	**49,2**

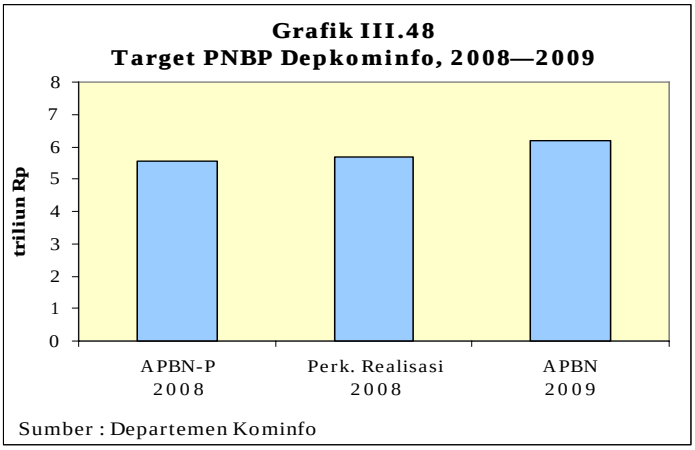
*) Tidak termasuk pendapatan BLU
Sumber : Departemen Keuangan

PNBP Departemen Komunikasi dan Informatika

Penerimaan negara bukan pajak lainnya pada Depkominfo antara lain bersumber (1) pendapatan jasa penyelenggaraan telekomunikasi (BHP jastel); (2) pendapatan hak dan perijinan (pendapatan BHP frekuensi); (3) pendapatan jasa tenaga (biaya sertifikasi dan pengujian); dan (4) pendapatan dari kontribusi pelayanan umum (USO).

Dalam tahun 2009, PNBP lainnya Depkominfo diperkirakan sebesar Rp6,2 triliun lebih tinggi Rp0,5 triliun atau 8 persen apabila dibandingkan dengan yang ditetapkan dalam perkiraan realisasi dalam tahun 2008 sebesar Rp5,7 triliun (lihat **Grafik III.48**).

Dalam rangka mencapai target PNBP tersebut, pokok-pokok kebijakan yang akan dilaksanakan oleh Depkominfo pada tahun 2009 adalah sebagai berikut: (1) penyempurnaan/ revisi Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2005 tentang Tarif Atas Jenis PNBP yang

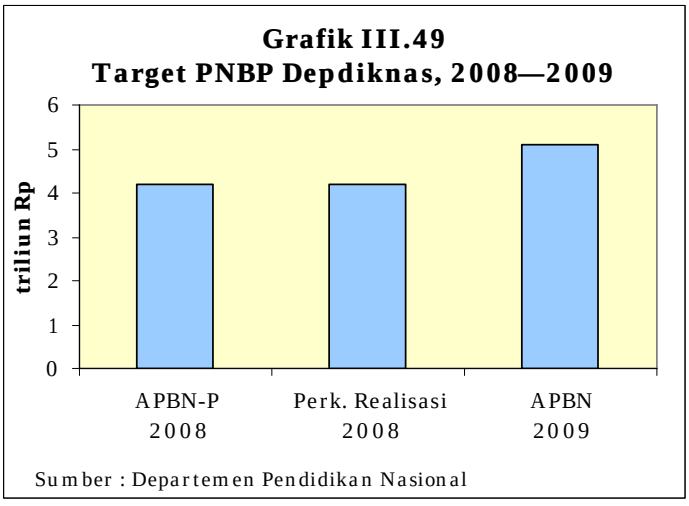


Berlaku pada Depkominfo yang menambah jenis penerimaan baru dari pengenaan denda dan tarif baru atas jenis; (2) pengenaan BHP frekuensi dengan metode lelang pada pita frekuensi yang potensial *(bandwith wireless access);* (3) pembenahan *database* baik pengguna frekuensi maupun penyelenggaraan telekomunikasi; (4) melaksanakan sosialisasi secara intensif kepada penyelenggaraan telekomunikasi dan pengguna spektrum frekuensi berkenaan dengan kewajiban pembayaran PNBP; (5) penegakan hukum secara intensif kepada penyelenggara telekomunikasi dan pengguna spektrum frekuensi yang tidak mematuhi ketentuan perundangan dengan melakukan kerjasama dengan Tim Optimalisasi Penerimaan Negara (OPN) dari kantor Menko Perekonomian dan BPKP; (6) pembaharuan dan penambahan *tools* secara bertahap antara lain sistem monitoring frekuensi, otomatisasi sistem manajemen/ perizinan frekuensi dan alat pengujian; dan (7) peningkatan pendapatan hak dan perizinan (BHP) dan penerimaan dari WiFi.

PNBP Departemen Pendidikan Nasional

Sumber utama PNBP lainnya pada Depdiknas adalah penerimaan dari sektor pendidikan tinggi yang berasal dari pendapatan pendidikan, terdiri dari pendapatan uang pendidikan, pendapatan uang ujian masuk, pendapatan ujian praktik dan pendapatan pendidikan lainnya.

Sejalan dengan peningkatan peranan masyarakat dalam pengembangan pendidikan, pendapatan pendidikan terus mengalami peningkatan. PNBP Depdiknas tahun 2009 diperkirakan sebesar Rp5,1 triliun. Penerimaan ini sebagian besar berasal dari pendapatan pendidikan dari sektor pendidikan tinggi. Penerimaan tersebut meningkat sebesar Rp0,9 triliun atau 21,8 persen apabila dibandingkan dengan perkiraan pendapatan pendidikan dalam tahun 2008 sebesar Rp4,2 triliun (lihat **Grafik III.49**).



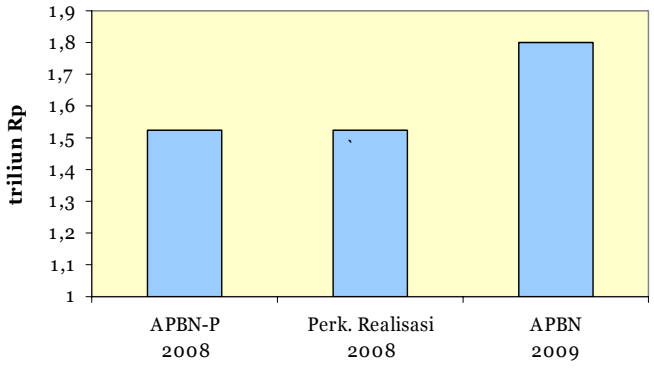
Pendapatan pendidikan tersebut berasal dari pendapatan uang pendidikan sebesar Rp3,3 triliun, pendapatan uang ujian masuk sebesar Rp0,1 triliun, pendapatan uang ujian praktik sebesar Rp78,5 miliar, pendapatan pendidikan lainnya sebesar Rp1,6 triliun dan pendapatan lainnya Rp24,1 miliar.

Dalam rangka mencapai target PNBP tersebut, pokok-pokok kebijakan yang akan dilaksanakan oleh Depdiknas pada tahun 2009 adalah sebagai berikut: (1) meningkatkan kapasitas dan daya tampung perguruan tinggi; (2) meningkatkan pelaksanaan berbagai program kegiatan kerjasama, baik antarinstansi maupun lembaga nonpemerintah, serta dunia industri; (3) meningkatkan kegiatan-kegiatan ilmiah ilmu pengetahuan, teknologi dan seni sehingga menghasilkan produk dari hasil penyelenggara kegiatan tersebut; (4) menghasilkan lulusan berkualitas yang mampu mengembangkan ilmu pengetahuan teknologi, humaniora, dan seni serta dapat bersaing di pasar internasional berdasarkan moral agama; (5) menghasilkan penelitian inovatif, yang mendorong pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi, humaniora dan seni dalam skala nasional maupun internasional; (6) menghasilkan pengabdian kepada masyarakat untuk memberdayakan masyarakat agar mampu menyelesaikan masalah secara mandiri dan berkelanjutan; dan (7) mendukung upaya untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

PNBP Kepolisian Negara Republik Indonesia

Perkiraan PNBP Polri untuk tahun 2009 adalah sebesar Rp1,8 triliun, lebih tinggi Rp0,3 triliun atau 20 persen apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi penerimaan dalam tahun 2008 sebesar Rp1,5 triliun (lihat **Grafik III.50**).

Grafik III.50
Target PNBP Polri, 2008—2009



Sumber : Kepolisian Negara Republik Indonesia

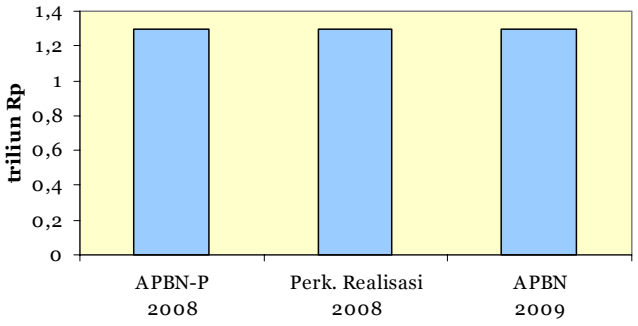
Untuk mencapai target PNBP tersebut, pokok-pokok kebijakan yang akan dilaksanakan oleh Polri pada tahun 2009 sebagai berikut: (1) meningkatkan kemampuan sumber daya manusia melalui pelatihan teknis Lantas dan pendidikan pelatihan fungsional Lantas; (2) meningkatkan infrastruktur pendukung pelaksanaan operasional Polri di bidang lalu lintas berupa pengadaan Alsus Polantas, kendaraan patroli roda 2/roda 4, kendaraan patwal roda 2/roda 4, kendaraan uji SIM roda 2/roda 4, mobil unit pelayanan SIM, mobil unit laka Lantas, *driving simulator*, komputer Samsat dan alat cetak TNKB; (3) membangun perangkat Satpas dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi demi memenuhi tuntutan masyarakat akan pelayanan Polri yang lebih profesional dan modern; (4) peningkatan kinerja dengan menambah jumlah loket pelayanan; dan (5) perbaikan sistem pelayanan SIM yang cepat, tepat, benar dan mudah, serta tarif sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

PNBP Badan Pertanahan Nasional

Komponen PNBP lainnya pada Badan Pertanahan Nasional terdiri atas (1) PNBP umum; (2) PNBP fungsional; dan (3) PNBP pendidikan. Faktor-faktor yang mempengaruhi PNBP pada BPN antara lain (1) potensi ekonomi masyarakat; (2) kesadaran masyarakat akan kebutuhan kepastian hukum (hak atas tanah) dan manfaat peningkatan ekonomi masyarakat; serta (3) rasio pajak yang dikenakan terhadap masyarakat, terkait dengan pelayanan penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Dalam tahun 2009, PNBP BPN ditargetkan mencapai Rp1,35 triliun, sedikit lebih tinggi jika dibandingkan dengan perkiraan penerimaan dalam tahun 2008 sebesar Rp1,3 triliun (lihat **Grafik III.51**). Untuk mencapai target PNBP pada tahun 2009 tersebut, Pemerintah akan melakukan berbagai langkah kebijakan, antara lain sebagai berikut: (1) PNBP umum, yaitu memaksimalkan inventarisasi dan penghapusan aset dan memaksimalkan rekapitulasi data penerimaan pada satuan kerja; (2) PNBP fungsional, yaitu revisi peraturan yang memudahkan pergeseran target PNBP antar daerah maupun antar kegiatan, dan pengembangan sistem layanan melalui program Larasita (mobil pelayanan berpindah-pindah); (3) PNBP pendidikan, yaitu memaksimalkan penerimaan mahasiswa program Diploma I STPN sesuai dengan kapasitas ruang dan dosen yang tersedia; serta (4) menambah jumlah juru ukur dan alat ukur tanah sehingga dapat meningkatkan pelayanan.

Grafik III.51
Target PNBP BPN, 2008—2009



Sumber : Badan Pertanahan Nasional

PNBP Departemen Hukum dan HAM

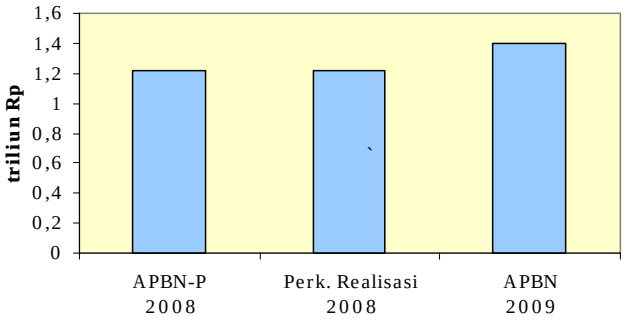
Dalam tahun 2009 PNBP Depkumham diperkirakan mencapai Rp1,4 triliun. Jumlah ini meningkat sebesar Rp0,2 triliun atau 16,7 persen apabila dibandingkan dengan target penerimaan dalam tahun 2008 sebesar Rp1,2 triliun. PNBP Depkumham sebagian besar bersumber dari penerimaan pelayanan keimigrasian sebesar Rp1,1 triliun yaitu dari penerimaan visa kunjungan saat kedatangan (VKSK) dan izin tinggal terbatas (ITAS) (lihat **Grafik III.52**).

Perkiraan peningkatan jumlah PNBP Depkumham tersebut antara lain dipengaruhi oleh (1) proses pelayanan pendaftaran hak kekayaan intelektual yang lebih mudah dan cepat yang didukung teknologi informasi; (2) meningkatnya permintaan paten khususnya pada biaya pemeliharaan paten tahunan; (3) meningkatnya jumlah pemohon yang membayar ke kas negara berkaitan dengan pungutan pelayanan jasa hukum Ditjen Administrasi Hukum Umum; serta (4) peningkatan volume kunjungan turis.

Kebijakan-kebijakan yang akan ditempuh dalam tahun 2009 antara lain sebagai berikut: (1) peningkatan kualitas pelayanan keimigrasian melalui penerapan *e-office* dan penerapan sistem penerbitan surat perjalananan Republik Indonesia yang berbasis teknologi dan

informasi; (2) menjadikan jasa penggunaan teknologi sistem penerbitan paspor berbasis biometrik menjadi sumber PNBP; (3) peningkatan kapasitas sistem teknologi informasi guna mendukung proses pelayanan permohonan pendaftaran hak kekayaan intelektual yang lebih mudah dan cepat; serta (4) pemberian pemahaman secara kontinyu kepada masyarakat atas pentingnya perlindungan hak kekayaan intelektual.

Grafik III.52
Target PNBP Depkumham, 2008—2009



Sumber : Departemen Hukum dan HAM

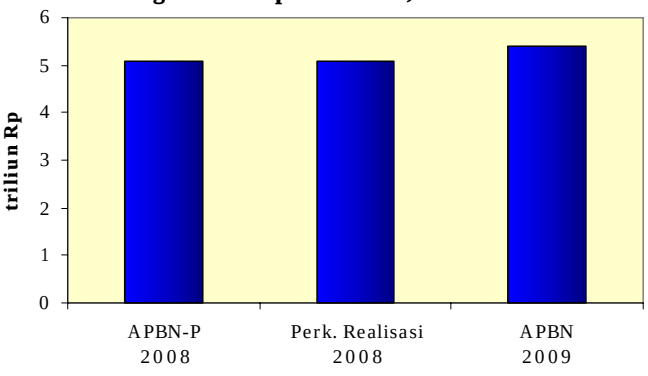
Pendapatan BLU

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, badan layanan umum (BLU) adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efesiensi dan produktifitas. Tujuan dari kegiatan BLU adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktifitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat.

Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, BLU dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai bagian atas barang dan/atau jasa layanan yang diberikan sesuai dengan tarif yang ditetapkan. Penetapan tarif diperhitungkan berdasar pada perhitungan biaya per unit layanan atau hasil per investasi dana, serta mempertimbangkan kontinuitas dan pengembangan layanan, daya beli masyarakat, asas keadilan dan kepatutan dan kompetisi yang sehat.

Dalam tahun 2009, pendapatan BLU diperkirakan mencapai Rp5,4 triliun (0,1 persen PDB). Penerimaan ini meningkat sebesar Rp0,3 triliun atau 5,9 persen dari perkiraan realisasi tahun 2008 sebesar Rp5,1 triliun (0,1 persen PDB). (lihat **Grafik III.53**). Pendapatan BLU sebagian besar bersumber dari penerimaan jasa pelayanan rumah sakit (RS) yang diperkirakan sebesar Rp3,3 triliun.

Grafik III.53
Target Pendapatan BLU, 2008—2009



Sumber : Departemen Keuangan

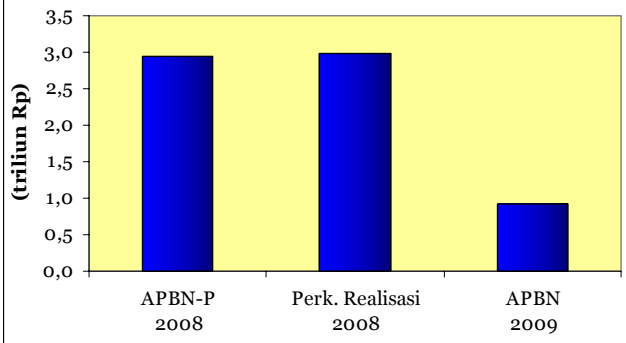
3.4.2 Penerimaan Hibah 2009

Dalam tahun 2009, penerimaan hibah direncanakan sebesar Rp0,9 triliun, lebih rendah sebesar Rp2,1 triliun dibandingkan dengan perkiraan realisasi penerimaan hibah tahun 2008 sebesar Rp3,0 triliun (0,1 persen PDB). Faktor utama yang berpengaruh dalam penurunan penerimaan hibah tersebut adalah telah selesainya sebagian besar komitmen hibah negara donor yang berkaitan dengan program rehabilitasi dan rekonstruksi daerah-daerah yang terkena dampak bencana alam, seperti Provinsi NAD dan Nias, serta Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam tahun 2009, kebijakan dalam penerimaan hibah yang akan ditempuh adalah tetap meneruskan kebijakan sebelumnya, yakni bahwa semua penerimaan hibah wajib dicatat dalam APBN *(on budget)*. Tujuan dari kebijakan tersebut adalah agar administrasi penerimaan hibah menjadi teratur dan memberikan jaminan akuntabilitas laporan penggunaan dana hibah.

Pada dasarnya hibah dari luar negeri yang dicatat pada APBN diperoleh dari komitmen hibah yang sudah ditanda tangani pada tahun anggaran sebelumnya, sehingga penggunaan atas hibah tersebut dapat dilaksanakan karena telah melalui persetujuan DPR pada saat pembahasan penyusunan APBN. Namun, penerimaan hibah dapat juga diperoleh pada saat tahun anggaran sedang berjalan. Penerimaan hibah tersebut tidak dapat langsung dipergunakan karena harus melalui persetujuan DPR. Persetujuan dari DPR atas penggunaan hibah yang diperoleh pada saat tahun anggaran berjalan biasanya diperoleh dalam APBN Perubahan. Dalam kaitan ini, diperlukan perbaikan mekanisme penggunaan hibah sehingga dapat meningkatkan minat negara donor untuk memberikan komitmen hibah mereka, terutama terhadap hibah yang diperoleh pada saat tahun anggaran berjalan.

Grafik III.54
Target Penerimaan Hibah, 2008—2009



Sumber : Departemen Keuangan

BAB IV

ANGGARAN BELANJA PEMERINTAH PUSAT 2009

4.1 Umum

Anggaran belanja Pemerintah Pusat, bersama-sama dengan transfer ke daerah sebagai komponen belanja negara, mempunyai peranan yang sangat penting dalam mencapai sasaran-sasaran pokok pembangunan nasional sebagaimana yang direncanakan di dalam setiap tahapan pembangunan jangka menengah lima tahunan (RPJMN). *Pertama,* melalui intervensi anggaran belanja negara, dan kerangka regulasi berbagai program pembangunan, sasaran-sasaran indikatif yang tercantum di dalam RPJMN dijabarkan secara operasional dalam bentuk program-program dan berbagai kegiatan pembangunan, dengan rencana pembiayaan yang lebih konkrit dan realistis sesuai dengan kemampuan pengerahan sumber-sumber keuangan negara. *Kedua,* sebagai salah satu piranti utama kebijakan fiskal, anggaran belanja negara di dalam APBN mempunyai pengaruh yang cukup kuat di dalam mempengaruhi, arah dan pola alokasi sumber daya ekonomi antarbidang, antarsektor, dan antarkegiatan dalam masyarakat, maupun distribusi hasil pembangunan. *Ketiga*, mengingat sektor pemerintah merupakan konsumen/pembeli barang dan jasa terbesar dalam struktur permintaan agregat (*aggregate demand*), maka dari segi jumlah maupun strategi alokasinya, anggaran belanja negara mempunyai pengaruh yang relatif signifikan terhadap arah perkembangan ekonomi di berbagai bidang, baik produksi dan kesempatan kerja, maupun distribusi pendapatan dan pemerataan pembangunan, serta stabilitas ekonomi nasional.

Sebagai rencana operasional tahun terakhir dari RPJMN 2004–2009, Anggaran Belanja Pemerintah Pusat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2009, memiliki posisi yang sangat strategis dalam merealisasikan tahap terakhir, dan menuntaskan pencapaian pelaksanaan tiga agenda pembangunan nasional, seperti tertuang dalam RPJMN, yang merupakan penjabaran dari visi dan misi Presiden terpilih hasil pemilihan umum secara langsung oleh rakyat yang demokratis. Ketiga agenda pembangunan nasional, yang merupakan arah kebijakan pembangunan jangka menengah tersebut, adalah: (1) menciptakan Indonesia yang aman dan damai; (2) menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis; serta (3) meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam kerangka pelaksanaan visi dan misi Presiden terpilih, ketiga agenda pembangunan nasional tersebut, kemudian dijabarkan lebih lanjut ke dalam berbagai prioritas dan tema pembangunan, yang secara formal dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP), yang memuat arah kebijakan nasional satu tahun, yang merupakan komitmen Pemerintah untuk memberikan kepastian kebijakan dalam melaksanakan pembangunan nasional yang berkesinambungan. Tema dan prioritas pembangunan dalam setiap RKP tersebut, disusun dan ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai kemajuan yang telah dapat dicapai dalam setiap tahapan dari proses pembangunan, serta berbagai masalah dan tantangan pokok yang dihadapi dan harus dipecahkan pada tahun yang bersangkutan.

Dalam tahun 2005, sebagai tahun pertama pelaksanaan pembangunan, setelah berakhirnya Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000–2004, RKP 2005 disusun dalam bentuk Rencana Pembangunan Nasional (Repenas) sebagai masa transisi dari rencana kerja pemerintah, dan dimaksudkan terutama untuk mengisi kekosongan perencanaan pembangunan pada tahun 2005, agar dapat dijadikan sebagai acuan dalam penyusunan APBN Tahun 2005. Dengan demikian, berbagai program pembangunan yang dilaksanakan pada tahun 2005, sebagai masa transisi tersebut, sebagian masih merupakan kelanjutan dari program-program pembangunan yang telah disusun pada masa pemerintahan sebelumnya.

RPJMN tahun 2004-2009, sebagai penjabaran dan pelaksanaan dari visi dan misi pemerintahan Presiden terpilih, secara konsisten baru mulai dilaksanakan sejak tahun 2006. Dalam RKP tahun 2006, tema pembangunan yang ditetapkan adalah ***"Reformasi menyeluruh untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat berlandaskan Indonesia lebih aman, damai, dan demokratis"***. Dengan tema pembangunan tersebut, maka dalam RKP tahun 2006 ditetapkan 7 prioritas pembangunan, yang meliputi: (1) penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan; (2) peningkatan kesempatan kerja, investasi, dan ekspor; (3) revitalisasi pertanian dan perdesaan; (4) peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan; (5) penegakan hukum, pemberantasan korupsi, dan reformasi birokrasi; (6) pemantapan keamanan dan ketertiban serta penyelesaian konflik; dan (7) rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh.

Sementara itu, dalam RKP tahun 2007 ditetapkan tema pembangunan: ***"Meningkatkan kesempatan kerja dan menanggulangi kemiskinan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat"***. Berdasarkan tema pembangunan tersebut, maka dalam RKP tahun 2007 terdapat 9 prioritas pembangunan, yaitu: (1) penanggulangan kemiskinan; (2) peningkatan kesempatan kerja, investasi, dan ekspor; (3) revitalisasi pertanian, perikanan, kehutanan, dan pembangunan perdesaan; (4) peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan; (5) penegakan hukum dan HAM, pemberantasan korupsi, dan reformasi birokrasi; (6) penguatan kemampuan pertahanan, pemantapan keamanan dan ketertiban, serta penyelesaian konflik; (7) rehabilitasi dan rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)-Nias, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah, serta mitigasi bencana; (8) percepatan pembangunan infrastruktur; dan (9) pembangunan perbatasan dan wilayah terisolir.

Selanjutnya, dalam RKP tahun 2008 ditetapkan tema pembangunan: ***"Percepatan pertumbuhan ekonomi untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran"***. Dengan tema pembangunan tersebut, dalam RKP tahun 2008 ditetapkan 8 prioritas pembangunan, yaitu meliputi: (1) peningkatan investasi, ekspor dan kesempatan kerja; (2) revitalisasi pertanian, perikanan, kehutanan, dan pembangunan perdesaan; (3) percepatan pembangunan infrastruktur; (4) peningkatan akses dan kualitas pendidikan dan kesehatan; (5) peningkatan efektivitas penanggulanan kemiskinan; (6) pemberantasan korupsi dan percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi; (7) penguatan kemampuan pertahanan dan pemantapan keamanan dalam negeri; dan (8) penanganan bencana, pengurangan risiko bencana, dan peningkatan penanggulangan flu burung.

Dari hasil evaluasi terhadap 4 tahun pelaksanaan RPJMN 2004–2009, dapat disimpulkan bahwa hasil-hasil pelaksanaan dua agenda pembangunan, yaitu agenda aman dan damai,

serta agenda pembangunan adil dan demokratis, telah mengarah kepada keadaan yang diinginkan. Pelaksanaan agenda aman dan damai telah mencapai banyak kemajuan, antara lain dengan terwujudnya kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat yang semakin kondusif. Penanganan berbagai tindak kriminal, seperti kejahatan konvensional maupun transnasional, konflik horizontal, konflik vertikal, penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, serta berbagai bentuk kriminalitas yang lainnya, baik secara kuantitas maupun kualitas telah menunjukkan hasil yang signifikan.

Dari agenda pembangunan adil dan demokratis, dapat dicatat berbagai kemajuan penting, diantaranya dalam kerangka pemberantasan korupsi, langkah-langkah untuk menciptakan iklim takut korupsi semakin memperlihatkan perkembangan yang positif, baik di lingkungan penyelenggara negara, dunia usaha maupun masyarakat. Di bidang pelaksanaan reformasi birokrasi, berbagai kemajuan telah dicapai, diantaranya inisiatif reformasi birokrasi telah dilaksanakan di lingkungan instansi pemerintah sebagai upaya meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan yang antara lain ditandai dengan: tersusunnya berbagai naskah RUU sebagai landasaan pelaksanaan reformasi birokrasi, seperti RUU Pelayanan Publik, RUU Administrasi Pemerintahan, RUU Kementerian Negara, RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, RUU Etika Penyelenggara Negara, dan lainnya. Beberapa naskah RUU tersebut telah dibahas dengan DPR dan diharapkan pada tahun 2008 terdapat perkembangan yang berarti. Kemajuan di bidang pelayanan publik, ditandai antara lain dengan: penerapan pelayanan satu pintu di berbagai daerah; penggunaan teknologi informasi dalam pelayanan publik (*e-services*), termasuk dalam proses pengadaan barang dan jasa (*e-procurement*); diterbitkannya petunjuk teknis penyusunan dan penetapan standar pelayanan minimal (SPM), dan diselenggarakannya berbagai diklat manajemen SPM.

Demikian pula, hasil-hasil dari pelaksanaan agenda peningkatan kesejahteraan masyarakat juga terus menunjukkan kemajuan yang cukup signifikan. Selama kurun waktu empat tahun terakhir pelaksanaan RPJMN 2004–2009, pertumbuhan ekonomi mencapai 5,7 persen pada tahun 2005, 5,5 persen pada tahun 2006, 6,3 persen pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai 6,3 persen pada tahun 2008. Dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi tersebut, lapangan kerja yang tercipta antara Februari 2007–Februari 2008 meningkat sangat tinggi, yaitu hampir 7,1 juta lapangan pekerjaan baru. Peningkatan lapangan kerja ini pada gilirannya dapat menurunkan tingkat pengangguran terbuka, yaitu dari 9,75 persen pada Februari 2007 menjadi 8,46 persen pada Februari 2008.

Walaupun telah banyak kemajuan yang dicapai dari agenda peningkatan kesejahteraan rakyat, namun masih banyak permasalahan dan tantangan yang harus dihadapi dan perlu segera diselesaikan. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, maka dalam rangka mempercepat tercapainya sasaran-sasaran pokok agenda meningkatkan kesejahteraan rakyat, dalam RKP tahun 2009, sebagai tahun terakhir pelaksanaan RPJMN 2004–2009, ditetapkan tema pembangunan nasional "***Peningkatan Kesejahteraan Rakyat dan Pengurangan Kemiskinan***".

Berdasarkan tema pembangunan tersebut, dalam RKP tahun 2009 terdapat tiga prioritas pembangunan nasional, yaitu: (1) peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan; (2) percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi; dan

(3) peningkatan upaya anti korupsi, reformasi birokrasi, serta pemantapan demokrasi, pertahanan dan keamanan dalam negeri.

Di dalam melaksanakan program-program pembangunan yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun 2009 tersebut, terdapat tujuh prinsip pengarusutamaan yang menjadi landasan operasional bagi seluruh aparatur negara, yaitu: (1) pengarusutamaan partisipasi masyarakat; (2) pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan; (3) pengarusutamaan gender; (4) pengarusutamaan tata pengelolaan yang baik (*good governance*); (5) pengarusutamaan pengurangan kesenjangan antarwilayah dan percepatan pembangunan daerah tertinggal; (6) pengarusutamaan desentralisasi dan otonomi daerah; dan (7) pengarusutamaan padat karya.

Sesuai dengan tema dan prioritas pembangunan nasional dalam RKP tahun 2009 tersebut, kebijakan alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam tahun 2009, sebagai instrumen pembiayaan bagi berbagai program dan kegiatan pembangunan sektor pemerintah, diarahkan terutama untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional dalam memacu pertumbuhan (*pro-growth*), menciptakan dan memperluas lapangan kerja (*pro-job*), serta mengurangi kemiskinan (*pro-poor*), di samping tetap menjaga stabilitas nasional, kelancaran kegiatan penyelenggaraan operasional pemerintahan dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Sejalan dengan arah kebijakan tersebut, maka prioritas alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam APBN tahun 2009 diberikan pada: (1) belanja modal, terutama untuk investasi di bidang infrastruktur dasar untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional; (2) bantuan sosial, terutama untuk menyediakan pelayanan dasar kepada masyarakat, khususnya di bidang pendidikan dan kesehatan, dan pemberdayaan masyarakat (PNPM); (3) perbaikan penghasilan dan kesejahteraan aparatur negara dan pensiunan; (4) peningkatan kualitas pelayanan dan efisiensi penyelenggaraan kegiatan operasional pemerintahan; (5) penyediaan subsidi untuk membantu menstabilkan harga barang dan jasa pada tingkat yang terjangkau masyarakat; serta (6) pemenuhan kewajiban pembayaran bunga utang.

Selanjutnya, dalam rangka meningkatkan efektivitas (hasil guna) dan efisiensi (daya guna) dari setiap rupiah belanja (pengeluaran) pemerintah, dan kesesuaian antara masukan (*input*) dengan keluaran (*output*) dan *outcome*, maka dalam kerangka pembaharuan sistem penganggaran (*budgeting system reform*), dalam tahun 2009 akan terus dilakukan langkah-langkah perbaikan kualitas perencanaan dan penganggaran. Hal ini dilakukan dengan antara lain: (1) sinkronisasi kegiatan (antara kegiatan prioritas nasional dan kegiatan masing-masing unit eselon II berdasarkan tugas pokok dan fungsi, formulasi *output* dan kriteria indikator, serta kegiatan dasar untuk mendukung operasi pemerintah dan layanan publik); (2) penyempurnaan pedoman RKA-KL tahun 2009, yang meliputi baik perbaikan norma dan pedoman penyusunan RKA-KL tahun 2009, maupun pengembangan sistem aplikasi RKA-KL tahun 2009, (3) revisi PP Nomor 21 tentang Penyusunan RKA-KL; dan (4) sistem integrasi desain RKP, Renja-KL, RKA-KL, dan DIPA.

Sejalan dengan itu, juga akan terus dilakukan langkah-langkah peningkatan kualitas pengeluaran (*quality of spending)*, antara lain melalui: (1) restrukturisasi program yang akan dituangkan dalam RPJM dan RKP dengan pendekatan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing unit Eselon I pada K/L; (2) penetapan sasaran program sebagai *outcome* dilengkapi dengan rumusan indikator kinerja yang realistis sebagai alat ukur evaluasi kinerja;

(3) perumusan kegiatan untuk masing-masing unit Eselon II yang mencerminkan tupoksi dan secara langsung menunjang pencapaian sasaran program; (4) penetapan *output* kegiatan yang spesifik dan terukur, serta indikator kinerja secara realistis sebagai acuan dalam evaluasi kinerja; (5) monitoring dan evaluasi dilaksanakan dengan mengacu pada indikator yang telah ditetapkan dan disesuaikan dengan kebutuhan yang difokuskan pada: (a) kinerja keuangan, yang mencerminkan kemampuan daya serap terhadap anggaran yang disediakan dan pencapaian target fisik (evaluasi kinerja input); (b) kinerja pelayanan, yang mencerminkan kemampuan mewujudkan pencapaian *output* yang direncanakan dalam rangka *service delivery* (evaluasi kinerja *output*); dan (c) kinerja manfaat, yang mencerminkan kemampuan dalam memenuhi sasaran program yang telah ditetapkan (evaluasi kinerja *outcome*); *serta* (6) peningkatan kapasitas pengelola anggaran di seluruh unit eselon I K/L dalam menetapkan: (a) rumusan program yang mencerminkan tupoksi unitnya, serta mendukung pencapaian visi dan misi K/L yang bersangkutan, (b) merumuskan indikator kinerja program dan kegiatan yang jelas *(specific)*, terukur *(measurable)*, perwujudan dari data/informasi yang memang diperlukan *(attributable)* sesuai dengan ruang lingkup kejadian *(relevant)* dan jangka waktu tertentu *(timely)*, (c) merumuskan nomenklatur kegiatan yang mencerminkan tupoksi unit dan menjadi penanggung jawab dalam pelaksanaannya, yang merupakan penjabaran dari program, dan (d) menyusun standar biaya khusus (SBK) yang mencerminkan kebutuhan dana untuk menghasilkan sebuah *output*.

Berdasarkan berbagai pertimbangan dan langkah-langkah kebijakan yang akan ditempuh untuk mendukung pencapaian sasaran-sasaran pembangunan sebagaimana tertuang dalam RKP tahun 2009 tersebut, maka dalam APBN tahun 2009, direncanakan alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat sebesar Rp716,4 triliun (13,4 persen terhadap PDB). Jumlah ini, berarti menurun Rp12,7 triliun atau 1,7 persen bila dibandingkan dengan pagu alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam perkiraan realisasi tahun 2008 sebesar Rp729,1 triliun (15,4 persen terhadap PDB).

Outcome yang diharapkan dari alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam APBN tahun 2009 tersebut adalah tercapainya pertumbuhan PDB sisi konsumsi pemerintah sebesar 5,0 persen, dan pembentukan modal tetap domestik bruto (investasi) sebesar 11,7 persen, agar dapat mendukung pencapaian target pertumbuhan ekonomi nasional tahun 2009 sebesar 6,0 persen. Percepatan pertumbuhan ekonomi tahun 2009 tersebut, diharapkan akan lebih berkualitas, sehingga mampu mendorong upaya penciptaan kesempatan kerja yang lebih luas, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi yang lebih berkualitas tersebut, maka tingkat pengangguran terbuka dalam tahun 2009 diharapkan dapat diturunkan menjadi sekitar 7,0–8,0 persen, dan angka kemiskinan dapat diturunkan menjadi sekitar 12,0–14,0 persen.

4.2 Evaluasi Perkembangan Pelaksanaan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat, 2005-2008

Ada empat perkembangan penting atau perubahan cukup mendasar, yang membedakan pelaksanaan anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam periode 2005—2008, dengan pelaksanaan anggaran belanja negara pada tahun-tahun sebelumnya.

Pertama, anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam periode 2005–2008, disusun, dilaksanakan, dan dipertanggungjawabkan dalam kerangka pelaksanaan pembaharuan (reformasi) keuangan negara, sebagaimana diamanatkan dalam tiga Undang-Undang (UU) di bidang keuangan negara. Ketiga UU di bidang keuangan negara, sebagai tonggak pembaharuan fiskal (*fiscal reform*), yang mengamanatkan berbagai perubahan cukup mendasar dalam pengelolaan keuangan negara tersebut, adalah: (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003; (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Perubahan cukup mendasar yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yang menjadi acuan (pedoman) dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran belanja Pemerintah Pusat selama empat tahun pelaksanaan RPJMN 2004—2009, antara lain berkaitan dengan tiga pilar dalam penganggaran belanja negara, yaitu meliputi: (1) penganggaran terpadu (*unified budget*); (2) penganggaran berbasis kinerja (*performance based budget*); dan (3) kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*). Implikasi dari pendekatan penganggaran terpadu (*unified budget*) dalam pembaharuan sistem penganggaran belanja negara, menyebabkan sejak tahun 2005, penyusunan dan pelaksanaan anggaran belanja Pemerintah Pusat, berbeda dengan penyusunan dan pelaksanaan anggaran belanja pusat pada masa-masa sebelum tahun 2005, tidak lagi memisahkan anggaran belanja rutin (*current expenditures*) dengan anggaran belanja pembangunan (*development expenditures*). Namun, penyusunan anggaran dilakukan secara terintegrasi antarprogram/antarkegiatan dan jenis belanja pada kementerian negara/lembaga beserta seluruh satuan kerja yang bertanggungjawab terhadap aset dan kewajiban yang dimilikinya. Dengan pendekatan sistem pengganggaran terpadu seperti itu, maka berbeda dengan periode-periode sebelumnya, satuan kerja ditempatkan sebagai *business unit* yang menjadi titik sentral dari seluruh proses siklus anggaran (*budget cycle*), mulai dari tahap perencanaan dan penganggaran hingga tahap pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN dilaksanakan.

Sebagai konsekuensi dari dijadikannya satuan kerja sebagai *business unit* terkecil, maka satuan kerja harus menyusun dan menyampaikan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga (RKA-KL) secara berjenjang kepada Menteri/Pimpinan lembaga untuk selanjutnya disampaikan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan Pembangunan Negara/Ketua Bappenas. RKA-KL merupakan dokumen penganggaran yang akan menjadi bahan penyusunan NK & RAPBN. Selanjutnya, untuk dapat melaksanakan kegiatan-kegiatan yang telah tertuang dalam RKA-KL, sejak tahun 2005 diperkenalkan adanya dokumen baru, yang berbeda dari tahun-tahun sebelumnya. Apabila dalam periode-periode sebelum tahun 2005 terdapat dua dokumen pelaksanaan anggaran yang terpisah, yaitu daftar isian kegiatan (DIK) untuk anggaran belanja rutin, dan daftar isian proyek (DIP) untuk anggaran belanja pembangunan (belanja modal), maka sejak tahun 2005 dokumen pelaksanaan tersebut digabung menjadi satu, dalam bentuk daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA).

Sementara itu, implikasi dari pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, dalam kerangka pembaharuan sistem penganggaran, mengakibatkan penyusunan anggaran belanja dari setiap satuan kerja pada semua kementerian negara/lembaga Pemerintah Pusat harus dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dengan keluaran

(output) dan/atau hasil *(outcome)* yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

Selanjutnya, implikasi dari pemberlakuan konsep kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*), menyebabkan perencanaan penganggaran belanja dari setiap satuan kerja pada semua kementerian negara/lembaga seharusnya dilakukan dengan memperhitungkan kebutuhan anggaran dalam perspektif lebih dari satu tahun.

Kedua, penyusunan dan pelaksanaan anggaran belanja Pemerintah Pusat selama periode 2005–2008 dilakukan dengan mengikuti perubahan struktur dan format belanja negara baru, sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Pasal 11 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Berdasarkan pada ketentuan tersebut, alokasi anggaran belanja negara, termasuk anggaran belanja Pemerintah Pusat dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Rincian belanja negara menurut organisasi dalam setiap tahun anggaran, disesuaikan dengan susunan kementerian negara/lembaga Pemerintah Pusat, yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi tertentu dari pemerintah berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 dan peraturan perundangan yang berlaku. Sementara itu, rincian belanja Pemerintah Pusat menurut jenis, dalam format yang baru diperluas dari 6 jenis menjadi 8 jenis. Kedelapan jenis belanja dalam penganggaran belanja Pemerintah Pusat tersebut, terdiri dari: (1) belanja pegawai; (2) belanja barang; (3) belanja modal; (4) pembayaran bunga utang; (5) subsidi; (6) belanja hibah; (7) bantuan sosial; dan (8) belanja lain-lain. Selanjutnya, rincian belanja negara juga berubah dari pendekatan sektor, subsektor, program dan kegiatan/proyek menjadi pendekatan berdasarkan fungsi, subfungsi, program dan kegiatan.

Ketiga, anggaran belanja Pemerintah Pusat, dalam kerangka pembaharuan sistem demokrasi, ditempatkan sebagai ujung tombak dari bentuk kerangka intervensi anggaran secara langsung oleh pemerintah dalam membiayai berbagai program pembangunan yang mencerminkan *platform* Presiden terpilih hasil pemilihan Presiden yang dilakukan secara langsung, umum, bebas dan rahasia.

Keempat, adanya perubahan orientasi kebijakan alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam periode 2005—2008 yang lebih diarahkan untuk mendukung langkah-langkah stimulasi terhadap perekonomian dari sisi fiskal (*pro-growth*), dalam rangka memperluas penciptaan lapangan kerja produktif (*pro-job*), dan mengentaskan kemiskinan (*pro-poor*).

Berbagai pembaharuan dalam sistem penganggaran, serta perubahan orientasi kebijakan alokasi anggaran belanja negara, dan kebijakan fiskal terkait lainnya, yang ditempuh pemerintah dalam kurun waktu 2005—2008, membawa konsekuensi pada perkembangan kinerja belanja Pemerintah Pusat dalam periode tersebut. Di samping itu, perkembangan pelaksanaan anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam kurun waktu 4 tahun terakhir, juga sangat dipengaruhi oleh perkembangan berbagai indikator ekonomi makro, baik internal maupun eksternal, yang dalam periode tersebut bergerak sangat dinamis.

Dengan perkembangan berbagai faktor internal maupun eksternal, langkah-langkah pembaharuan sistem penganggaran, dan perubahan dalam orientasi kebijakan belanja dan kebijakan fiskal lainnya yang terkait, maka sejalan dengan bertambah besarnya kebutuhan anggaran bagi penyelenggaraan kegiatan operasional pemerintahan, pemberian pelayanan publik, pemberian stimulus fiskal dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, penyediaan subsidi dalam upaya pengendalian dan stabilisasi harga barang-barang kebutuhan pokok,

serta pemenuhan kewajiban pembayaran bunga utang, dalam kurun waktu 2005–2008, realisasi anggaran belanja Pemerintah Pusat mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Apabila dalam tahun 2005, realisasi anggaran belanja Pemerintah Pusat baru mencapai Rp361,2 triliun (13,0 persen terhadap PDB), maka pada tahun 2008, realisasi anggaran belanja Pemerintah Pusat tersebut diperkirakan akan mencapai sebesar Rp729,1 triliun (15,4 persen terhadap PDB), atau secara nominal meningkat dengan rata-rata 26,4 persen per tahun.

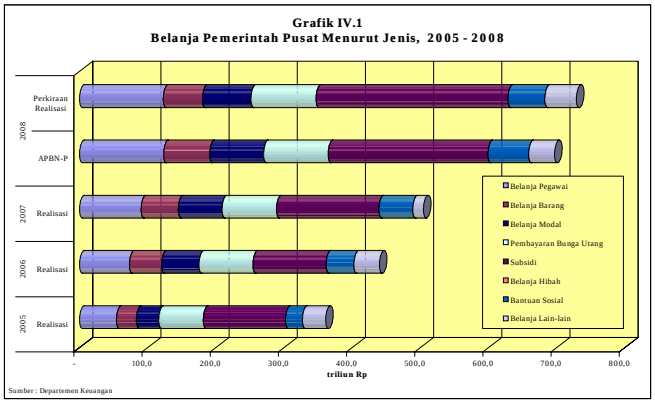
4.2.1 Perkembangan Pelaksanaan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis, 2005—2008

Dari evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut jenis belanja selama kurun waktu 2005–2008, terdapat beberapa perkembangan penting dan perubahan yang sangat signifikan pada komposisi anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut jenis dalam kurun waktu 2005–2008 (lihat **Tabel IV.1** dan **Grafik IV.1**).

Tabel IV.1
Perkembangan Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis, 2005-2008
(triliun rupiah)

Uraian	2005			2006			2007			2008					
	Realisasi	% thd PDB	% thd BPP	Realisasi	% thd PDB	% thd BPP	Realisasi	% thd PDB	% thd BPP	APBN-P	% thd PDB	% thd BPP	Perkiraan Realisasi	% thd PDB	% thd BPP
1. Belanja Pegawai	54,3	1,9	15,0	73,3	2,2	16,6	90,4	2,3	17,9	123,5	2,8	17,7	122,9	2,6	16,9
2. Belanja Barang	29,2	1,0	8,1	47,2	1,4	10,7	54,5	1,4	10,8	67,5	1,5	9,7	57,4	1,2	7,9
3. Belanja Modal	32,9	1,2	9,1	55,0	1,6	12,5	64,3	1,6	12,7	79,1	1,8	11,4	71,2	1,5	9,8
4. Pembayaran Bunga Utang	65,2	2,3	18,1	79,1	2,4	18,0	79,8	2,0	15,8	94,8	2,1	13,6	95,5	2,0	13,1
5. Subsidi	120,8	4,3	33,4	107,4	3,2	24,4	150,2	3,8	29,8	234,4	5,2	33,6	281,8	6,0	38,6
6. Belanja Hibah	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. Bantuan Sosial	24,9	0,9	6,9	40,7	1,2	9,3	49,8	1,3	9,9	59,7	1,3	8,6	54,0	1,1	7,4
8. Belanja lain-lain	34,0	1,2	9,4	37,4	1,1	8,5	15,6	0,4	3,1	38,0	0,8	5,5	46,3	1,0	6,4
Total BPP	361,2	13,0	100,0	440,0	13,2	100,0	504,6	12,8	100,0	697,1	15,5	100,0	729,1	15,4	100,0

Sumber : Departemen Keuangan



Dalam kurun waktu empat tahun terakhir, realisasi anggaran belanja Pemerintah Pusat sebagian besar merupakan realisasi belanja mengikat atau pengeluaran-pengeluaran yang bersifat wajib *(nondiscretionary expenditures)*. Rasio anggaran belanja mengikat terhadap total belanja Pemerintah Pusat dalam rentang waktu tersebut meningkat, dari sebesar 66,5 persen pada tahun 2005 menjadi 68,6 persen dari total perkiraan realisasi anggaran belanja Pemerintah Pusat pada tahun 2008. Hal ini terutama dipengaruhi oleh perkembangan berbagai faktor eksternal, seperti harga minyak mentah, dan nilai tukar yang

berakibat pada meningkatnya beban subsidi dan pembayaran bunga utang. Sebaliknya, porsi anggaran belanja yang tidak mengikat *(discretionary expenditure)*, dalam periode yang sama relatif sedikit mengalami penurunan, dari sebesar 33,5 persen pada tahun 2005 menjadi hanya sebesar 31,4 persen dari total perkiraan realisasi anggaran belanja Pemerintah Pusat pada tahun 2008. Hal ini menunjukkan bahwa sekalipun APBN, khususnya belanja Pemerintah Pusat mengalami situasi dan masa-masa yang sangat sulit akibat tekanan dari berbagai faktor eksternal, seperti kenaikan harga minyak mentah di pasar internasional, dan harga pangan dunia, namun dengan langkah-langkah kebijakan alokasi anggaran yang sejauh mungkin diusahakan optimal, maka dapat dicegah dan dihindari kecenderungan menurunnya secara tajam porsi alokasi anggaran belanja tidak mengikat.

Sejalan dengan perkembangan tersebut, dalam rentang waktu yang sama, jumlah belanja operasional dalam keuangan Pemerintah Pusat (yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga utang dan subsidi), menyerap sekitar 74,6 persen dari total anggaran belanja Pemerintah Pusat pada tahun 2005, dan menjadi sekitar 76,5 persen dari total alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat pada tahun 2008. Kondisi ini terutama berkaitan dengan kecenderungan meningkatnya beban subsidi, pembayaran bunga utang, dan belanja pegawai berkenaan dengan upaya pemerintah untuk meningkatkan fungsi pelayanan umum.

Menyadari bahwa kecenderungan meningkatnya realisasi pengeluaran yang bersifat wajib membawa konsekuensi pada terbatasnya dana yang tersedia bagi pelaksanaan berbagai program dan kegiatan pembangunan, sehingga ruang gerak yang tersedia bagi pemerintah untuk melakukan intervensi fiskal, dalam bentuk stimulasi dari anggaran belanja negara terhadap kegiatan ekonomi masyarakat, baik untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan kerja produktif maupun pengentasan kemiskinan menjadi relatif agak terbatas, maka dalam beberapa tahun terakhir telah diambil langkah-langkah kebijakan untuk meningkatkan kualitas belanja negara, dengan lebih memperhatikan efisiensi, ketepatan alokasi, pengaruh yang besar terhadap perekonomian (*growth, employment,* dan *poverty*), dan peningkatan hubungan keuangan pusat dan daerah. Untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, sejak tahun 2007 telah, sedang dan akan terus dilakukan langkah-langkah pembaharuan dan perbaikan dalam kebijakan alokasi anggaran. *Pertama,* karena alokasi belanja pegawai, pembayaran bunga utang dan subsidi merupakan belanja yang tidak dapat dielakkan, maka pembaharuan kebijakan alokasi anggaran tersebut ditempuh melalui realokasi belanja barang dari masing-masing kementerian negara/lembaga ke belanja modal dan bantuan sosial. *Kedua,* agar mampu memberikan dampak positif yang lebih besar terhadap perekonomian secara keseluruhan, maka dilakukan peningkatan kualitas belanja modal.

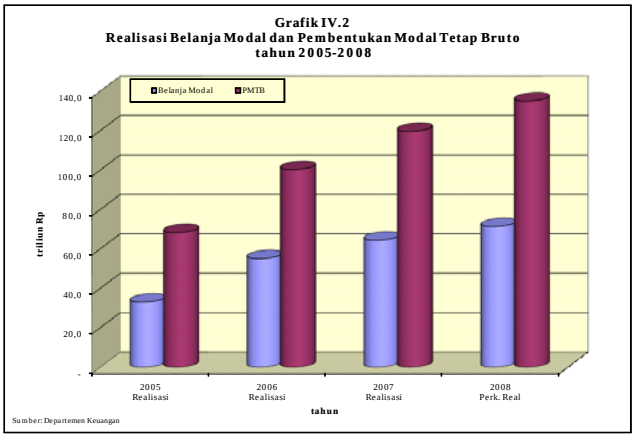
Sekalipun demikian, agar tidak mengganggu pencapaian sasaran pembangunan yang telah direncanakan, kebijakan pergeseran belanja barang ke belanja modal dan/atau bantuan sosial yang dikelola oleh kementerian negara/lembaga tersebut, dilakukan dengan mengacu kepada batasan tertentu, baik batasan yang bersifat umum, maupun batasan yang bersifat khusus. Batasan umum pengalihan belanja barang tidak mengikat ke belanja modal dan/atau bantuan sosial tersebut antara lain adalah: (1) tidak mengubah pagu belanja mengikat; (2) pengurangan belanja barang tidak berdampak pada pencapaian sasaran keluaran dari kegiatan prioritas, dan tidak mengurangi tingkat pelayanan kepada masyarakat; serta (3) pengurangan belanja barang tidak mengikat diutamakan dari belanja perjalanan dinas

dan belanja barang operasional. Sedangkan batasan khususnya adalah realokasi ke belanja modal tersebut tidak boleh digunakan untuk pembelian kendaraan dinas, pembangunan gedung kantor, dan pembangunan rumah dinas. Alokasi belanja modal tersebut harus difokuskan untuk pembangunan infrastruktur daerah yang bisa mendorong pertumbuhan ekonomi.

Dengan kebijakan pergeseran alokasi anggaran dari belanja barang yang lebih bersifat konsumtif ke belanja modal dan bantuan sosial yang memiliki dampak langsung yang diperkirakan relatif lebih besar bagi perekonomian nasional, diharapkan pertumbuhan ekonomi dapat lebih ditingkatkan. Di samping itu, perubahan komposisi jenis belanja ini diharapkan akan lebih menyehatkan APBN, sehingga ketahanan fiskal dapat dijaga.

Dengan langkah-langkah pembaharuan dan perbaikan kebijakan alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat tersebut, dalam tahun 2005–2008, realisasi belanja modal secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp38,3 triliun, atau tumbuh rata-rata 29,4 persen per tahun, yaitu dari sebesar Rp32,9 triliun (1,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp64,3 triliun (1,6 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai sekitar Rp71,2 triliun (1,5 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi belanja modal yang cukup signifikan pada rentang waktu tersebut menunjukkan besarnya perhatian pemerintah terhadap pembangunan infrastruktur di tanah air.

Grafik IV.2
Realisasi Belanja Modal dan Pembentukan Modal Tetap Bruto tahun 2005-2008



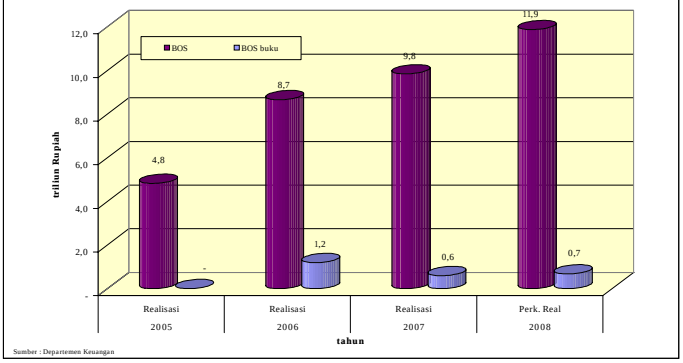
Sumber: Departemen Keuangan

Selain dimaksudkan untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan dasar, pengalokasian belanja modal kepada pembangunan infrastruktur juga dimaksudkan untuk dapat mendukung dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Upaya pemberian dukungan terhadap pertumbuhan ekonomi melalui kenaikan realisasi belanja modal yang cukup signifikan pada rentang waktu tersebut, terbukti telah mampu memberikan kontribusi yang positif dalam pembentukan modal tetap bruto (PMTB) dalam produk domestik bruto (PDB) yang cenderung meningkat, dari Rp68,2 triliun dalam tahun 2005 menjadi Rp119,6 triliun dalam tahun 2007, dan diperkirakan menjadi sekitar Rp134,9 triliun dalam tahun 2008 (lihat **Grafik IV.2**). Dengan perkembangan tersebut, maka proporsi belanja modal terhadap PMTB juga meningkat, yaitu dari 48,2 persen dalam tahun 2005 menjadi 53,8 persen dalam tahun 2007, dan diperkirakan menjadi 52,8 persen dalam tahun 2008.

Sementara itu, dalam kurun waktu yang sama, realisasi bantuan sosial secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp29,1 triliun, atau tumbuh rata-rata 29,5 persen per tahun, dari sebesar Rp24,9 triliun (0,9 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp49,8 triliun (1,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai sekitar Rp54,0 triliun (1,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi bantuan sosial dalam rentang waktu tersebut, sebagian besar merupakan realisasi bantuan sosial yang dialokasikan melalui kementerian negara/lembaga untuk menjaga dan melindungi masyarakat dari dampak berbagai risiko sosial guna mengurangi angka kemiskinan. Kenaikan realisasi

bantuan sosial tersebut, antara lain berkaitan dengan: (1) bertambahnya cakupan penerima bantuan sosial kemasyarakatan; (2) peningkatan nilai bantuan sosial kepada masyarakat dan lembaga-lembaga; serta (3) perluasan dan peningkatan program-program pemberdayaan masyarakat yang berada di bawah naungan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Berbagai program yang dilaksanakan dalam bentuk pemberian bantuan sosial langsung kepada masyarakat, antara lain adalah: (1) bantuan operasional sekolah (BOS), beasiswa untuk siswa dan mahasiswa miskin, bantuan pembangunan dan rehabilitasi gedung sekolah; (2) pelayanan kesehatan penduduk miskin di Puskesmas serta di kelas III rumah sakit pemerintah/rumah sakit swasta yang ditunjuk Pemerintah asuransi kesehatan bagi masyarakat miskin (Askeskin) atau jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas); (3) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat, antara lain PNPM perdesaan dengan kecamatan (PNPM perdesaan), dan penanggulangan kemiskinan perkotaan (PNPM perkotaan), program peningkatan infrastruktur perdesaan (PPIP), program penyediaan dan perbaikan infrastruktur pertanian dalam mendukung ketahanan pangan; serta (4) Program Keluarga Harapan (PKH) yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumber daya masyarakat miskin melalui pemberdayaan kaum ibu dan mendorong agar anaknya tetap sehat dan bersekolah.

Grafik IV.3
Perkembangan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) 2005-2008



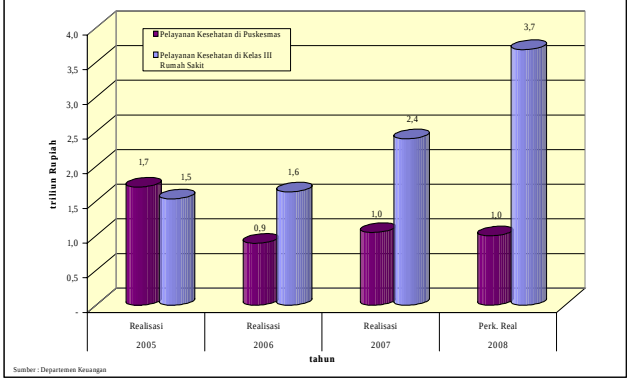
Sumber : Departemen Keuangan

Alokasi BOS dalam kurun waktu 2005–2008 secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp7,7 triliun, atau tumbuh rata-rata 37,7 persen per tahun, dari sebesar Rp4,8 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp10,4 triliun (0,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai sekitar Rp12,5 triliun (0,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2008 (lihat **Grafik IV.3**). Kenaikan realisasi BOS yang cukup signifikan dalam rentang waktu tersebut terutama disebabkan oleh meningkatnya cakupan penerima BOS, yaitu dari 34,5 juta siswa pada tahun 2005 menjadi 35,2 juta siswa pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai sekitar 41,9 juta siswa pada tahun 2008. Sementara itu, nilai bantuan yang diberikan kepada siswa dalam empat tahun terakhir mengalami peningkatan, yaitu dari Rp235.000 per murid per tahun untuk tingkat SD pada tahun 2005 dan 2006 menjadi Rp254.000 per murid pada tahun 2007 dan 2008, dan Rp324.500 per murid per tahun untuk tingkat SMP pada tahun 2005 dan 2006 menjadi Rp354.000 per murid pada tahun 2007 dan 2008. Tujuan utama dari program BOS tersebut adalah membebaskan biaya pendidikan bagi siswa tidak mampu, dan meringankan beban siswa lain agar semua siswa memperoleh layanan pendidikan dasar yang lebih bermutu sampai tamat, dalam rangka penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun.

Sementara itu, alokasi anggaran pada program pelayanan kesehatan penduduk miskin di Puskesmas serta di kelas III rumah sakit pemerintah/rumah sakit swasta yang ditunjuk Pemerintah (Askeskin atau Jamkesmas) dalam kurun waktu 2005–2008, secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp1,5 triliun, atau tumbuh rata-rata 13,1 persen per tahun, dari sebesar Rp3,2 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp3,4 triliun

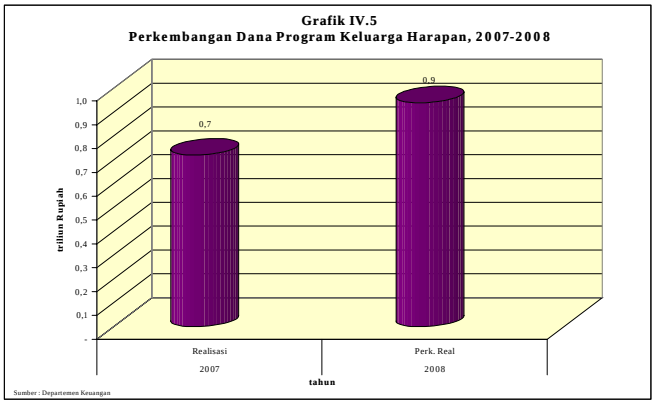
(0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai sekitar Rp4,7 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi anggaran pada program pelayanan kesehatan penduduk miskin di Puskesmas serta di kelas III rumah sakit pemerintah/rumah sakit swasta yang ditunjuk Pemerintah (Askeskin atau Jamkesmas) dalam kurun waktu tersebut, terutama disebabkan oleh meningkatnya jumlah penduduk miskin yang menerima bantuan, yaitu dari 60 juta penduduk miskin pada tahun 2005 menjadi 76,4 juta penduduk miskin pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai sekitar 76,4 juta penduduk miskin pada tahun 2008 (lihat **Grafik IV.4**).

Grafik IV.4
Perkembangan Dana Askeskin/Jamkesmas, 2005-2008

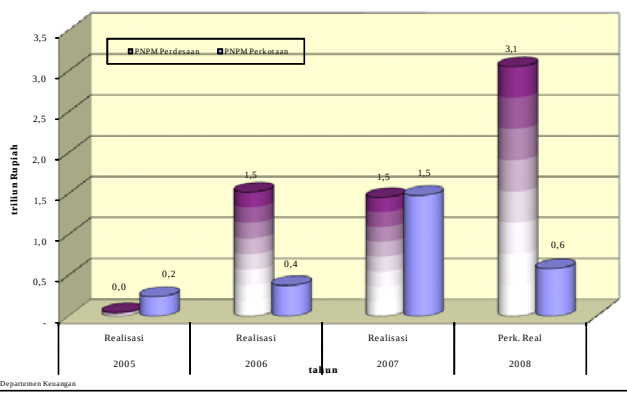


Pada program keluarga harapan (PKH), alokasi anggaran dalam kurun waktu 2007–2008 secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp219,6 miliar, atau tumbuh sebesar 30,5 persen per tahun, dari sebesar Rp720,1 miliar pada tahun 2007 menjadi Rp939,7 miliar pada tahun 2008 (lihat **Grafik IV.5**). Kenaikan realisasi anggaran pada program keluarga harapan dalam kurun waktu tersebut, selain disebabkan oleh meningkatnya jumlah rumah tangga sangat miskin (RTSM) yang menerima bantuan, yaitu dari 500 ribu RTSM pada tahun 2007 menjadi 700 ribu RTSM pada tahun 2008, juga berkaitan dengan adanya perluasan penerima bantuan, yaitu dari 7 provinsi, 49 kabupaten/kota, dan 348 kecamatan pada tahun 2007 menjadi 13 provinsi, 73 kabupaten/kota, dan 811 kecamatan pada tahun 2008. PKH yang dialokasikan mulai tahun 2007, diberikan dalam rangka mempercepat penanggulangan kemiskinan, dan pengembangan kebijakan di bidang perlindungan sosial. PKH ini, merupakan upaya membangun sistem perlindungan sosial dengan memberikan bantuan uang tunai kepada RTSM yang bertujuan untuk meningkatkan kondisi sosial ekonomi RTSM, meningkatkan taraf pendidikan anak-anak RTSM, serta meningkatkan status kesehatan dan gizi ibu hamil, ibu nifas, dan anak di bawah enam tahun. Penerima bantuan PKH adalah RTSM yang memiliki anggota keluarga yang terdiri dari anak usia 0–15 tahun (atau usia 15–18 tahun namun belum menyelesaikan pendidikan dasar), dan/atau ibu hamil/nifas. PKH memberikan bantuan tunai kepada RTSM, dengan mewajibkan RTSM tersebut mengikuti persyaratan yang ditetapkan program, yaitu: (1) menyekolahkan anaknya di satuan pendidikan, dan menghadiri kelas minimal 85 persen hari sekolah/tatap muka dalam sebulan selama tahun ajaran berlangsung; dan (2) melakukan kunjungan rutin ke fasilitas kesehatan bagi anak usia 0–6 tahun, ibu hamil, dan ibu nifas.

Grafik IV.5
Perkembangan Dana Program Keluarga Harapan, 2007-2008



Grafik IV.6
Perkembangan Dana PNPM, 2005-2008



Sumber : Departemen Keuangan

Realisasi PNPM perdesaan dalam kurun waktu 2005—2008 secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp3,0 triliun, atau tumbuh rata-rata 340,1 persen per tahun, yaitu dari sebesar Rp42,1 miliar pada tahun 2005 menjadi Rp1,5 triliun pada tahun 2007 dan diperkirakan mencapai Rp3,1 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2008 (lihat **Grafik IV.6**). Kenaikan realisasi PNPM perdesaan dalam kurun waktu tersebut, disebabkan selain oleh meningkatnya jumlah alokasi bantuan kepada setiap kecamatan, yaitu dari Rp350,0 juta pada tahun 2005 menjadi Rp1,0 miliar s.d Rp1,5 miliar pada tahun 2007 dan diperkirakan mencapai Rp3,0 miliar pada tahun 2008, juga diakibatkan oleh meningkatnya jumlah kecamatan yang menerima bantuan, yaitu dari 1.592 kecamatan pada tahun tahun 2005 menjadi 1.993 kecamatan pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai 2.389 kecamatan pada tahun 2008. Sementara itu, realisasi anggaran PNPM perkotaan dalam kurun waktu 2005—2008, secara nominal bersifat fluktuatif, tetapi mengalami pertumbuhan rata-rata 41,8 persen per tahun. Pada tahun 2005, realisasi PNPM perkotaan mencapai Rp240,2 miliar, dan meningkat menjadi Rp1,5 triliun pada tahun 2007, namun diperkirakan turun menjadi Rp582,3 miliar pada tahun 2008. Realisasi anggaran PNPM perkotaan yang fluktuatif dalam kurun waktu tersebut, disebabkan selain oleh peningkatan jumlah alokasi bantuan kepada setiap kecamatan, juga dipengaruhi oleh penurunan jumlah kecamatan yang menerima bantuan. PNPM perkotaan tersebut dialokasikan dalam rangka meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan, terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Mekanisme PNPM dalam upaya menanggulangi kemiskinan ditempuh dengan melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, dapat ditumbuhkembangkan, sehingga mereka bukan sebagai obyek, melainkan sebagai subyek upaya penanggulangan kemiskinan.

Dalam periode yang sama, realisasi belanja barang secara nominal cenderung mengalami peningkatan. Namun, laju pertumbuhannya cenderung menurun, seiring dengan kebijakan pengalihan belanja barang yang bersifat konsumtif ke belanja-belanja yang lebih bersifat produktif. Apabila dalam tahun 2005, realisasi belanja barang mencapai Rp29,2 triliun, maka dalam tahun 2006 jumlah tersebut meningkat menjadi Rp47,2 triliun, atau meningkat 61,7 persen. Dalam APBN tahun 2007, alokasi belanja barang direncanakan mencapai Rp72,2 triliun, atau 53,0 persen lebih tinggi dari realisasinya dalam tahun 2006. Kondisi ini mendorong Pemerintah untuk menahan laju pertumbuhan belanja barang, dan mengalihkan sebagian dana tersebut ke dalam belanja modal dan bantuan sosial. Dengan kebijakan tersebut, realisasi belanja barang dalam tahun 2007 mencapai Rp54,5 triliun, atau 24,5 persen lebih rendah dari pagu yang ditetapkan dalam APBN 2007. Jumlah ini, apabila dibandingkan dengan realisasinya dalam tahun 2006, memang meningkat 15,5 persen, namun kenaikan tersebut

lebih rendah dari laju pertumbuhannya dalam APBN 2007 sebesar 53,0 persen. Kebijakan pengalihan belanja barang ke belanja modal dan bantuan sosial masih terus berlanjut dalam tahun 2008, sehingga pertumbuhan belanja barang dalam tahun 2008 dikendalikan pada level 5,3 persen, sehingga realisasinya diperkirakan mencapai Rp57,4 triliun. Kenaikan realisasi belanja barang dalam kurun waktu tersebut, antara lain disebabkan oleh: (1) meningkatnya ketersediaan sarana dan prasarana kerja, baik perangkat keras maupun perangkat lunak serta pengadaan peralatan kantor guna memenuhi kebutuhan administrasi yang semakin meningkat di berbagai instansi, termasuk satuan kerja baru, (2) perkembangan jumlah aset dan inventaris Pemerintah yang memerlukan pemeliharaan, dan (3) adanya kenaikan harga dalam satuan biaya pemeliharaan maupun perjalanan dinas.

Sekalipun pertumbuhan belanja barang cenderung mengalami penurunan setiap tahunnya, namun pengalokasian dana tersebut senantiasa diupayakan tetap mengarah kepada tercapainya daya guna dan hasil guna yang optimal, sehingga dana tersebut mampu mendukung kelancaran pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Seperti halnya dengan belanja barang, dalam rentang waktu 2005–2008, realisasi anggaran belanja pegawai secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp68,7 triliun, atau tumbuh rata-rata 31,3 persen per tahun, yaitu dari sebesar Rp54,3 triliun (1,9 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp90,4 triliun (2,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai sekitar Rp122,9 triliun (2,8 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi belanja pegawai yang cukup signifikan dalam kurun waktu tersebut, antara lain berkaitan dengan: (1) kebijakan kenaikan gaji pokok bagi PNS dan TNI/Polri secara berkala; (2) kebijakan pemberian gaji bulan ketigabelas; (3) kenaikan tunjangan fungsional bagi pegawai yang memegang jabatan fungsional, dan kenaikan tunjangan struktural bagi para pejabat struktural; (4) kenaikan uang makan/lauk pauk bagi anggota TNI/Polri; (5) pemberian uang makan kepada PNS mulai tahun 2007; (6) kenaikan tarif uang lembur dan uang makan lembur bagi para pegawai yang karena tuntutan tugas terpaksa harus menyelesaikan pekerjaannya melebihi jam kerja; (7) penyediaan gaji untuk pegawai baru; serta (8) penyesuaian pokok pensiun dan pemberian pensiun ke-13. Kebijakan kenaikan gaji PNS dan TNI/Polri, dan kenaikan pokok pensiun diberikan masing sebesar 15,0 persen pada tahun 2006 dan 2007 dan sebesar 20,0 persen pada tahun 2008. Dalam rentang waktu yang sama, tunjangan jabatan struktural juga dinaikkan sebesar masing-masing 50,0 persen untuk eselon III, IV dan V pada tahun 2006, dan masing-masing sebesar 23,6 persen untuk eselon I, sebesar 32,5 persen untuk eselon II, sebesar 42,5 persen untuk eselon III, sebesar 52,5 persen untuk eselon IV, dan sebesar 60,0 persen untuk eselon V pada tahun 2007. Sementara itu, bagi pegawai nonpejabat, dalam tahun 2006 diberikan tunjangan umum masing-masing sebesar Rp175.000,0/bulan bagi pegawai golongan I, Rp180.000,0/bulan bagi pegawai golongan II, Rp185.000,0/bulan bagi pegawai golongan III, Rp190.000,0/bulan bagi pegawai golongan IV, dan sebesar Rp75.000,0 bagi TNI/Polri, sehingga penghasilan bersih (*take home pay*) yang terendah menjadi sebesar Rp1,0 juta. Selain itu, dalam periode yang sama, uang lauk pauk bagi TNI/Polri ditingkatkan dari Rp17.500,0 per orang per hari pada tahun 2005 menjadi Rp35.000,0 per orang per hari pada tahun 2008. Sejalan dengan itu, bagi pegawai negeri sipil sejak tahun 2007 juga diberikan uang makan, yaitu sebesar Rp10.000,0 per orang per hari pada tahun 2007, menjadi Rp15.000,0 per orang per hari pada tahun 2008. Kenaikan realisasi belanja pegawai yang cukup signifikan, sebagai dampak dari kebijakan perbaikan penghasilan dan kesejahteraan aparatur pemerintah pada setiap tahun dalam periode tersebut, menunjukkan besarnya kesungguhan tekad

Pemerintah untuk melaksanakan secara bertahap reformasi birokrasi, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Kebijakan-kebijakan di bidang belanja pegawai dapat dilihat pada **Tabel IV.2**.

Tabel IV.2
Kebijakan Belanja Pegawai, 2005 - 2008

Uraian	2005	2006	2007	2008
1. Kebijakan pemberian gaji ke-13	1 x gaji Juli	1 x gaji Juli	1 x gaji Juni	1 x gaji Juni
2. Kenaikan Gaji Pokok dan Pensiun Pokok	-	15%	15%	20%
3. Kenaikan Rata-rata Tunjangan Struktural	-	50%	40%	-
- Eselon I	-	-	23,6%	-
- Eselon II	-	-	32,5%	-
- Eselon III	-	50%	42,5%	-
- Eselon IV	-	50%	52,5%	-
- Eselon V	-	50%	60,0%	-
4. Kenaikan Rata-rata Tunjangan Fungsional	-	10%	20%	-
5. Pemberian Tunjangan Umum (Rp) bagi non pejabat, sehingga penghasilan terendah minimal Rp1 juta				
- PNS Golongan I	-	175.000	-	-
- PNS Golongan II	-	180.000	-	-
- PNS Golongan III	-	185.000	-	-
- PNS Golongan IV	-	190.000	-	-
- TNI/Polri	-	75.000	-	-
6. Kenaikan uang maka dan lauk pauk ULP TNI/Polri				
- Nominal (Rp)	17.500	25.000	30.000	35.000
- Persentase	16,7%	42,9%	20,0%	16,7%
Uang Makan PNS				
- Nominal (Rp)			10.000	15.000
- Persentase				50,0%

Sumber : Departemen Keuangan

Berbeda dengan belanja pegawai dan belanja barang yang secara nominal dan secara persentase terhadap belanja negara cenderung meningkat, maka pembayaran bunga utang dalam periode yang sama sekalipun secara nominal cenderung meningkat, namun porsinya menurun terhadap belanja negara. Dalam kurun waktu 2005–2008, secara nominal pembayaran bunga utang mengalami peningkatan sebesar Rp30,3 triliun, atau tumbuh rata-rata 13,6 persen per tahun, dari Rp65,2 triliun pada tahun 2005, menjadi Rp79,8 triliun pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp95,5 triliun pada tahun 2008. Namun demikian, rasio pembayaran bunga utang terhadap PDB dalam periode tersebut cenderung menurun, yaitu dari sebesar 2,3 persen pada tahun 2005 menjadi sebesar 2,1 persen pada tahun 2008 (lihat **Tabel IV.3**).

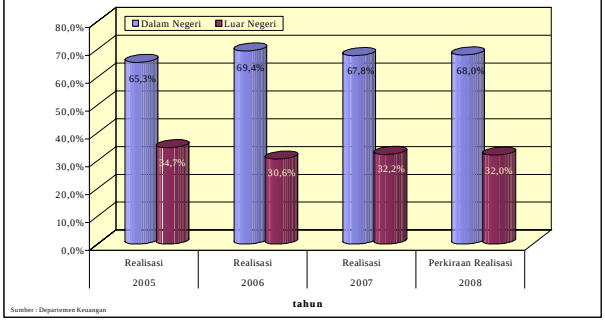
Dari realisasi pembayaran bunga utang pada periode 2005-2008 tersebut, lebih dari 67,0 persen merupakan pembayaran bunga utang dalam negeri, yang seluruhnya merupakan bunga Surat Berharga Negara (SBN) domestik, dan sisanya merupakan pembayaran bunga utang luar negeri, yang terdiri dari bunga SBN internasional dan bunga pinjaman luar negeri (lihat **Grafik IV.7**).

Tabel IV.3
Pembayaran Bunga Utang, 2005 - 2008

Uraian	2005 Real.	2006 Real.	2007 Real.	2008 Perk. Real.
Pembayaran Bunga Utang (triliun rupiah)	**65,2**	**79,1**	**79,8**	**95,5**
i. Utang Dalam Negeri	42,6	54,9	54,1	64,9
ii. Utang Luar Negeri	22,6	24,2	25,7	30,6
% thd Belanja Negara				
Pembayaran Bunga Utang :	12,8	11,9	10,5	9,3
i. Utang Dalam Negeri	8,4	8,2	7,1	6,3
ii. Utang Luar Negeri	4,4	3,6	3,4	3,0
% thd PDB				
Pembayaran Bunga Utang :	2,3	2,4	2,0	2,0
i. Utang Dalam Negeri	1,5	1,6	1,4	1,4
ii. Utang Luar Negeri	0,8	0,7	0,7	0,6
Asumsi dan Parameter				
- Rata-rata nilai tukar (Rp/USD)	9.705,0	9.164,0	9.140,0	9.256,7
- Rata-rata tingkat bunga SBI 3 bulan (%)	9,1	11,7	8,0	9,1
I. Outstanding Utang Dalam Negeri (triliun rupiah)	**658,7**	**693,1**	**737,1**	**799,9**
- SBN domestik	658,7	693,1	737,1	799,9
II. Outstanding Utang Luar Negeri (miliar USD)	**66,6**	**67,5**	**69,3**	**73,2**
- Pinjaman luar negeri	63,1	62,0	62,3	62,0
- SBN internasional	3,5	5,5	7,0	11,2
Pembiayaan Utang : (triliun Rp)	12,3	9,4	33,3	76,8
i. Dalam Negeri	(2,0)	17,5	43,6	51,8
- SBN domestik (neto)	(2,0)	17,5	43,6	51,8
ii. Luar Negeri	14,3	(8,1)	(10,3)	25,1
- Pinjaman luar negeri (neto)	(10,3)	(26,6)	(23,9)	(14,9)
- SBN internasional	24,5	18,5	13,6	39,9

Sumber: Departemen Keuangan RI

Grafik IV. 7
Komposisi Pembayaran Bunga Utang, 2005-2008



Bunga untuk SBN terdiri dari beberapa komponen, diantaranya yaitu bunga atas SBN yang diterbitkan, diskon penerbitan, dan biaya penerbitan. Diskon dan penerbitan SBN merupakan *non-cash items* sebagai kompensasi yang membebani bunga, agar hasil penerbitan SBN tetap dalam nilai nominalnya. Besaran bunga SBN terutama dipengaruhi antara lain oleh *outstanding* SBN, besar penerbitan pada tahun berjalan, tingkat bunga SBI 3 bulan, *yield* pada saat penerbitan SBN, dan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat untuk SBN dalam valuta asing (valas).

Sedangkan bunga untuk pinjaman luar negeri terdiri dari bunga atas pinjaman luar negeri yang ditarik, dan *fee*/biaya pinjaman, seperti *commitment fee, front end fee, insurance premium*, dan lain-lain. Besaran bunga pinjaman luar negeri terutama dipengaruhi oleh *outstanding* pinjaman luar negeri, besarnya pinjaman luar negeri yang ditarik pada tahun

berjalan, tingkat bunga LIBOR, dan nilai tukar rupiah terhadap mata uang (valuta) asing dari utang Pemerintah. Lebih tingginya pembayaran bunga utang dalam negeri dibanding dengan pembayaran bunga utang luar negeri, terutama disebabkan oleh lebih besarnya *outstanding* utang dalam rupiah dibandingkan dengan utang dalam valas, dan lebih besarnya target pembiayaan melalui sumber dalam negeri melalui penerbitan SBN domestik. Sementara itu, pembiayaan melalui sumber luar negeri hingga saat ini justru bersifat negatif (dalam arti penarikan pinjaman luar negeri lebih kecil dari pembayaran kembali pokok utang luar negeri), sedangkan penerbitan SBN internasional hanya dilakukan apabila pasar SBN domestik diperkirakan tidak mampu menyerap penerbitan SBN domestik.

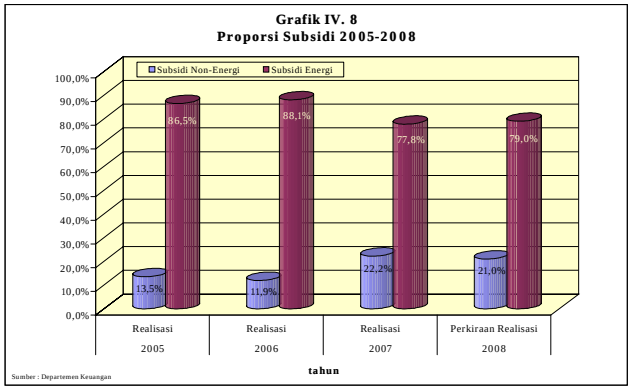
Dalam kurun waktu 2005–2008, perkembangan realisasi pembayaran bunga utang dalam negeri secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp22,3 triliun atau tumbuh rata-rata 15,0 persen per tahun, dari sebesar Rp42,6 triliun (1,5 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp54,1 triliun (1,4 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp64,9 triliun (1,4 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi pembayaran bunga utang dalam negeri dalam periode tersebut terutama berkaitan dengan: (1) meningkatnya *outstanding* SBN domestik dari Rp658,7 triliun pada akhir tahun 2005, diperkirakan mencapai Rp799,9 triliun pada akhir tahun 2008; (2) meningkatnya target penerbitan SBN domestik (neto) dari sebesar negatif Rp2,0 triliun pada tahun 2005, diperkirakan mencapai Rp51,8 triliun pada tahun 2008; (3) meningkatnya rata-rata *yield* penerbitan SBN domestik dari sebesar 11,1 persen pada tahun 2005, diperkirakan menjadi sebesar 13,0 persen pada tahun 2008; serta (4) besarnya diskon penerbitan dalam tahun 2008 akibat besarnya rencana penerbitan SUN tanpa kupon (SPN dan *Zero Coupon Bond*) untuk memenuhi kebutuhan investor akan instrumen tersebut.

Sementara itu, perkembangan realisasi pembayaran bunga utang luar negeri secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp8,0 triliun, atau tumbuh rata-rata 10,6 persen per tahun, dari sebesar Rp22,6 triliun (0,8 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp25,7 triliun (0,7 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp30,6 triliun (0,6 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi pembayaran bunga utang luar negeri dalam periode tersebut antara lain berkaitan dengan: (1) meningkatnya *outstanding* SBN internasional dari semula USD3,5 miliar pada akhir tahun 2005, diperkirakan mencapai sebesar USD11,2 miliar pada akhir tahun 2008; (2) potensi meningkatnya target pembiayaan utang dalam valuta asing pada tahun 2008 dibandingkan dengan target pembiayaan utang dalam valuta asing pada tahun 2005; (3) potensi meningkatnya nilai tukar mata uang Yen, dolar Amerika Serikat, Poundsterling dan Euro; serta (4) potensi meningkatnya tingkat bunga LIBOR.

Selanjutnya, untuk mengurangi beban pembayaran bunga utang pada tahun 2008, dengan persetujuan DPR, Pemerintah bersama-sama Bank Indonesia sepakat untuk melakukan moratorium, dan restrukturisasi pembayaran bunga surat utang kepada BI seri SU-002, SU-004, dan SU-007 yang jatuh tempo pada tahun 2008 sebesar Rp1,87 triliun.

Selain pembayaran bunga utang, pos anggaran belanja lainnya yang menyita alokasi anggaran sangat besar adalah subsidi. Dalam anggaran belanja negara, subsidi dialokasikan dengan tujuan untuk mengendalikan harga komoditas yang disubsidi, meringankan beban masyarakat dalam memperoleh kebutuhan dasarnya, dan menjaga agar produsen mampu menghasilkan produk, khususnya produk yang merupakan kebutuhan dasar masyarakat, dengan harga terjangkau. Pengalokasian anggaran subsidi tersebut oleh Pemerintah, dalam

beberapa tahun terakhir ini, sekalipun jumlahnya mengalami peningkatan yang cukup besar, namun harus tetap memperhatikan kemampuan keuangan negara. Alokasi anggaran subsidi yang semakin meningkat tersebut, selain sejalan dengan perkembangan parameter yang mempengaruhi perhitungan subsidi, juga karena semakin diperluasnya jangkauan, baik sasaran maupun jenis subsidi. Dalam rentang waktu 2005–2008, realisasi anggaran belanja subsidi secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp160,9 triliun, atau tumbuh rata-rata 32,6 persen per tahun, dari sebesar Rp120,8 triliun (4,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp150,2 triliun (3,8 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp281,7 triliun (6,0 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi anggaran belanja subsidi yang cukup signifikan dalam kurun waktu tersebut, antara lain berkaitan dengan: (1) perubahan parameter yang digunakan dalam perhitungan subsidi; *dan* (2) adanya kebijakan penambahan jenis subsidi, seperti subsidi minyak goreng, dan subsidi kedele. Proporsi subsidi energi dan proporsi subsidi non-energi terhadap total subsidi disajikan dalam **Grafik IV.8**.

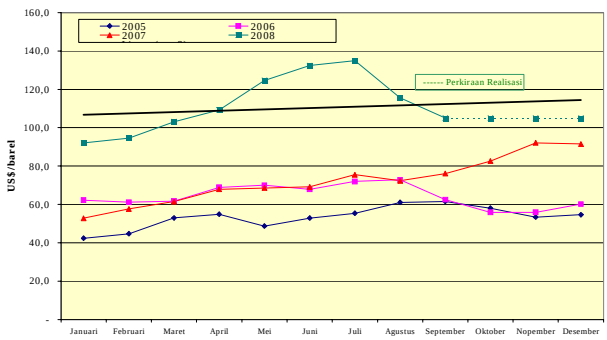


Realisasi anggaran subsidi energi, yang terdiri dari subsidi BBM dan subsidi listrik, dalam rentang waktu 2005–2008, secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp118,2 triliun, atau tumbuh rata-rata 28,7 persen per tahun, dari sebesar Rp104,4 triliun (3,8 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp116,9 triliun (3,0 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp222,6 triliun (4,8 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi subsidi energi yang cukup signifikan dalam kurun waktu tersebut, antara lain berkaitan dengan: (1) perubahan parameter dalam perhitungan subsidi energi, diantaranya ICP, nilai tukar rupiah, dan volume BBM bersubsidi; serta (2) kebijakan penetapan harga bahan bakar minyak bersubsidi dan tarif dasar listrik.

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

Dalam rentang waktu 2005–2008, realisasi subsidi BBM secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp51,0 triliun, atau tumbuh rata-rata 15,3 persen per tahun, dari sebesar Rp95,6 triliun (3,4 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp83,8 triliun (2,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp146,6 triliun (3,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi anggaran belanja subsidi yang cukup signifikan dalam kurun waktu tersebut, antara lain berkaitan dengan terus meningkatnya harga minyak mentah (*crude oil*) di pasar dunia, yang berdampak pada meningkatnya harga minyak mentah Indonesia (*Indonesian crude price, ICP).* Dalam tahun 2008, harga rata-

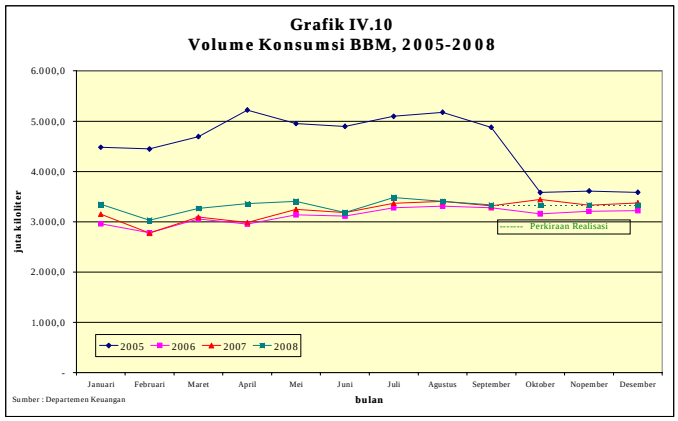
Grafik IV.9
Perkembangan *Indonesian Crude Price* (ICP), 2005-2008



rata ICP diperkirakan mencapai US$110,6 per barel, naik US$57,2 per barel atau 107,1 persen bila dibandingkan dengan realisasi rata-rata ICP dalam tahun 2005, yang hanya mencapai US$53,4 per barel (lihat **Grafik IV.9**).

Sementara itu, parameter volume konsumsi BBM bersubsidi dan nilai tukar rupiah dalam rentang waktu yang sama berfluktuasi. Dalam tahun 2008, realisasi volume konsumsi BBM bersubsidi diperkirakan mencapai 39,3 juta kiloliter, tidak termasuk volume minyak tanah yang disubstitusi ke LPG setara dengan 1,5 juta kiloliter. Jumlah ini berarti mengalami penurunan 20,4 juta kiloliter dibandingkan dengan realisasi volume konsumsi BBM bersubsidi selama tahun 2005 sebesar 59,7 juta kiloliter (lihat **Grafik IV.10**).

Grafik IV.10
Volume Konsumsi BBM, 2005-2008



Di sisi lain, dalam periode yang sama, perkembangan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat mengalami volatilitas yang cukup tinggi. Apabila pada tahun 2005, rata-rata nilai tukar rupiah mencapai Rp9.705 per dolar Amerika Serikat, maka pada tahun 2006, realisasi nilai tukar rupiah menguat cukup tajam menjadi rata-rata Rp9.164 per dolar Amerika Serikat. Penguatan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat tersebut terus berlanjut hingga mencapai rata-rata Rp9.140 per dolar Amerika Serikat pada tahun 2007. Selanjutnya, akibat adanya faktor-faktor eksternal, terutama perkembangan harga minyak mentah di pasar internasional dan harga pangan dunia, serta krisis *subprime mortgage*, maka dalam tahun 2008 nilai tukar rupiah cenderung melemah, dan diperkirakan menjadi rata-rata Rp9.196,0 per dolar Amerika Serikat. Dalam rangka mengurangi beban subsidi BBM, Pemerintah dan DPR sepakat untuk menurunkan *alpha* PT Pertamina dari 14,1 persen pada tahun 2006 menjadi 9,0 persen pada tahun 2008. Sedangkan, pada tahun 2005 subsidi BBM menggunakan sistem *cost and fee* sehingga tidak ada *alpha* (lihat **Tabel IV.4**).

Melonjaknya harga minyak mentah Indonesia (ICP) di pasar internasional, sebagai dampak dari meningkatnya harga minyak mentah internasional, akan menyebabkan makin besarnya beban subsidi BBM yang harus disediakan. Sementara itu, harga BBM yang berlaku di Indonesia jauh di bawah harga internasional, dan harga yang berlaku di negara-negara lain sekawasan. Disparitas harga yang semakin besar ini telah mendorong konsumsi yang berlebihan, dan pencampuran antar jenis BBM yang tidak sesuai dengan spesifikasi teknis. Berkaitan dengan itu, langkah-langkah kebijakan penyesuaian harga BBM bersubsidi sangat

Tabel IV.4
Perkembangan Subsidi BBM dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi, 2005 - 2008

Uraian	2005 Real.	2006 Real.	2007 Real.	2008 Perk.Real
Subsidi BBM (triliun rupiah)	**95,6**	**64,2**	**83,8**	**146,6**
% terhadap PDB	*3,4*	*1,9*	*2,1*	*3,1*
Faktor-faktor yang mempengaruhi :				
- ICP Jan-Des (US$/barel) *)	53,4	64,3	72,3	110,6
- Nilai Tukar Rupiah (Rp/US$) **)	9.705	9.164	9.140	9.196,0
- Volume BBM (ribu kiloliter)	59.747,4	37.455,2	38.665,4	39.317,7
> *Premium*	*17.734,3*	*16.810,3*	*17.929,8*	*19.470,8*
> *Kerosene (Minyak Tanah)*	*11.355,4*	*9.973,0*	*9.851,8*	*7.955,2*
> *Minyak Solar*	*25.530,8*	*10.671,9*	*10.883,7*	*11.891,7*
> *Minyak Diesel*	*781,4*	-	-	-
> *Minyak bakar*	*4.345,5*	-	-	-
- Konversi Mitan ke LPG (ribu kiloliter)	-	-	-	1.498,4
- Alpha (%)	-	14,10	14,10	9,00

*) Perhitungan perkiraan realisasi ICP tahun 2008 menggunakan data realisasi Jan-Agustus : US$ 113,34/barel dan Sept-Des : US$105/barel

**) Perhitungan perkiraan realisasi nilai tukar tahun 2008 menggunakan data realisasi Jan-Agustus : Rp9.188,84/US$ dan Sept-Des : Rp9.210,32/US$

Sumber : Departemen Keuangan

diperlukan, selain untuk meringankan beban keuangan negara sebagai akibat membengkaknya beban subsidi BBM, juga bertujuan agar anggaran negara lebih berpihak kepada masyarakat berpenghasilan rendah, dengan merealokasi anggaran hasil pengurangan subsidi BBM kepada anggaran untuk pendidikan dan kesehatan.

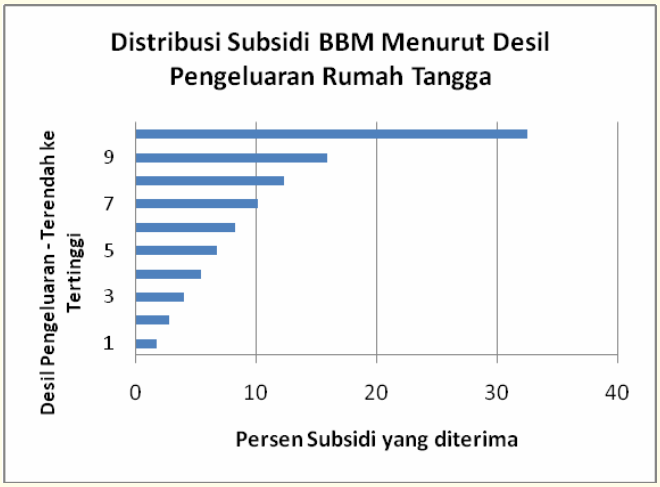
Dalam kurun waktu 2005–2008, telah dilakukan tiga kali penyesuaian harga BBM dalam negeri, yaitu pada bulan Maret dan bulan Oktober 2005, serta pada bulan Mei 2008. Penyesuaian harga BBM pada bulan Maret 2005 berkaitan dengan melonjaknya ICP sejak memasuki triwulan terakhir tahun 2004, yang bahkan mencapai hampir dua kali lipat dari asumsi ICP yang telah ditetapkan pada APBN 2005 pada awal tahun 2005. Kenaikan ICP tersebut terus belanjut sampai memasuki triwulan terakhir 2005, sehingga penyesuaian harga BBM dalam negeri harus dilakukan kembali pada bulan Oktober 2005. Selain kebijakan penyesuaian harga BBM, untuk mengurangi beban subsidi BBM, maka pada bulan Oktober 2005 juga dilakukan kebijakan pengurangan jenis BBM bersubsidi, dari semula 5 jenis (premium, kerosene, solar, minyak bakar, dan minyak diesel) menjadi 3 jenis (premium, kerosene, dan solar). Tidak jauh berbeda dengan tahun 2005, kebijakan penyesuaian harga BBM dalam negeri pada bulan Mei 2008 ditempuh juga karena melonjaknya harga minyak mentah dunia, yang berdampak pada melonjaknya ICP, yang sempat menembus harga di atas US$120 per barel pada bulan Mei 2008, jauh di atas asumsi ICP yang ditetapkan dalam APBN 2008 sebesar US$60 per barel maupun APBN-P 2008 sebesar US$95 per barel. Selain sebagai salah satu langkah kebijakan dalam mengamankan pelaksanaan APBN-P 2008 dari tekanan berbagai faktor eksternal, terutama melonjaknya harga minyak, kebijakan penyesuaian harga BBM tersebut secara tidak langsung memberikan implikasi yang positif bagi perbaikan distribusi pendapatan (lihat **Boks IV.1**)

Seperti halnya dengan subsidi BBM, pada saat ini subsidi listrik diberikan dengan tujuan agar harga jual listrik dapat terjangkau oleh pelanggan dengan golongan tarif tertentu, yang rata-rata harga jual tenaga listrik (HJTL)-nya lebih rendah dari biaya pokok produksi (BPP) tenaga listrik pada tegangan di golongan tarif tersebut.

Boks IV.1
Penyesuaian Harga BBM sebagai Instrumen Redistribusi Pendapatan

Sejak awal tahun 2005, Pemerintah telah melakukan penyesuaian harga BBM tiga kali (Maret dan Oktober 2005, serta Mei 2008). Penyesuaian harga BBM tersebut bukan hanya ditujukan untuk mengatasi masalah defisit APBN, tetapi juga sebagai instrumen yang efektif untuk memperbaiki distribusi pendapatan.

Hasil dari Susenas 2007 menunjukkan bahwa 70% dari subsidi BBM dinikmati oleh 40% rumah tangga menengah ke atas. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian subsidi BBM cenderung memperburuk distribusi pendapatan.



Implikasi penting dari fakta tersebut, pengurangan subsidi BBM akan memberikan dampak positif terhadap perbaikan distribusi pendapatan, terlepas dari bagaimana kemudian penghematan BBM digunakan.

Kebijakan Pemerintah menetapkan bahwa dana penghematan BBM yang bersumber dari pengurangan subsidi BBM dialokasikan kepada pos bantuan sosial dan infrastruktur, yang benefitnya dinikmati oleh keluarga miskin. Sebagai contoh, penghematan anggaran sebagai akibat kenaikan harga BBM pada Maret dan Oktober 2005 terutama digunakan untuk program proteksi keluarga miskin dalam bentuk bantuan langsung tunai (BLT). Dampak penyesuaian harga BBM tahun 2005 memungkinkan Pemerintah untuk meningkatkan anggaran pendidikan dari Rp74,4 triliun pada tahun 2005, menjadi Rp119,5 triliun pada tahun 2006, sebesar Rp136,6 triliun pada tahun 2007, dan terus meningkat menjadi Rp154,2 triliun dalam tahun 2008, dimana sebagian besar digunakan untuk program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Anggaran sektor kesehatan juga mengalami peningkatan yang signifikan, dan sebagian besar kenaikan ini digunakan untuk membiayai program Asuransi Kesehatan Keluarga Miskin.

Dana penghematan dari penyesuaian harga BBM pada bulan Mei 2008 digunakan untuk memproteksi keluarga miskin dari gejolak pangan global. Penyesuaian ini memungkinkan Pemerintah untuk mempertahankan harga penjualan raskin, tetap

Rp1.600,0/kg, walaupun harga pembelian beras pemerintah (HPP) meningkat menjadi Rp4.300,0/kg. Dana tersebut juga digunakan untuk menambah alokasi raskin dari 10 kg/rumah tangga sasaran (RTS)/bulan menjadi 15 kg/RTS/bulan, dan menambah durasi penjualan Raskin dari 10 bulan menjadi 12 bulan. Dengan kebijakan realokasi subsidi BBM tersebut, APBN telah berfungsi sebagai instrumen fiskal untuk tujuan redistribusi pendapatan secara efektif.

Dalam rentang waktu yang sama, realisasi subsidi listrik secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp67,1 triliun, atau tumbuh rata-rata 104,8 persen per tahun, dari sebesar Rp8,9 triliun (0,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp33,1 triliun (0,8 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp76,0 triliun (1,6 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi belanja subsidi listrik yang sangat signifikan dalam kurun waktu tersebut, antara lain berkaitan dengan: (1) naiknya biaya produksi listrik sebagai dampak dari lebih tingginya ICP; dan (2) lebih tingginya penjualan tenaga listrik yang mencapai 124.253 GWh pada perkiraan realisasi 2008, dibandingkan penjualan tenaga listrik dalam tahun 2005 sebesar 107.032 GWh (lihat **Tabel IV.5**). Namun demikian, pemberian subsidi listrik tersebut masih dinikmati oleh kelompok pelanggan rumah tangga terutama di Jawa dan Bali, lihat **Boks IV.2**.

Tabel IV.5
Perkembangan Subsidi Listrik dan faktor-faktor yang Mempengaruhi, 2005 - 2008

Uraian	2005 Real.	2006 Real.	2007 Real.	2008 Perk. Real.
Subsidi Listrik (triliun rupiah)	**8,9**	**30,4**	**33,1**	**76,0**
% terhadap PDB	*0,3*	*0,9*	*0,8*	*1,6*
Faktor-faktor yang mempengaruhi :				
ICP Jan-Des (US$/barel) *)	53,40	64,26	72,31	109,68
Nilai Tukar Rupiah (Rp/US$) **)	9.705	9.164	9.140	9.196,0
Penjualan Tenaga Listrik (GWh)	107.032	112.609	120.893	124.253

*) Perhitungan perkiraan realisasi ICP tahun 2008 menggunakan data realisasi Jan-Juli : US$113,02/barel dan Sept-Des : US$105/barel

**) Perhitungan perkiraan realisasi nilai tukar tahun 2008 menggunakan data realisasi Jan-Agustus : Rp9.188,84/US$ dan Sept-Des : Rp9.210,32/US$

Sumber : Departemen Keuangan

Di lain pihak, realisasi subsidi non-energi dalam rentang waktu 2005–2008 secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp42,8 triliun, atau tumbuh rata-rata 53,6 persen per tahun, dari sebesar Rp16,3 triliun (0,6 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp33,3 triliun (0,8 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp59,1 triliun (1,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi subsidi non-energi yang sangat signifikan dalam kurun waktu tersebut, antara lain berkaitan dengan: (1) perubahan parameter dalam perhitungan subsidi; serta (2) adanya kebijakan penambahan jenis subsidi, seperti subsidi minyak goreng, dan subsidi kedele. Subsidi non-energi tersebut, dalam APBN-P 2008, selain menampung alokasi anggaran untuk subsidi pangan, subsidi pupuk, subsidi benih, subsidi dalam rangka PSO, subsidi bunga kredit program, subsidi minyak goreng, dan subsidi pajak, yang telah ditetapkan dalam APBN 2008, juga menampung subsidi baru, yaitu subsidi kedele.

Perkembangan realisasi subsidi pangan, yang disalurkan melalui Perum Bulog untuk membiayai program beras untuk rakyat miskin (raskin) dan pembiayaan perawatan beras,

Boks IV.2
Siapa yang Menikmati Subsidi Listrik

Pemberian subsidi listrik telah mengalami perubahan terutama dari filosofi pemberian subsidi. *Pertama,* sebelum tahun 2005 Pemerintah memberikan subsidi kepada PLN dalam dua bentuk, yaitu: subsidi eksplisit kepada pelanggan yang berpenghasilan rendah, dan subsidi dalam bentuk pemberian subsidi BBM (subsidi implisit), dimana PLN juga menikmati harga BBM bersubsidi seperti konsumen lainnya. Sejalan dengan kenaikan harga BBM tahun 2005, pemerintah menghilangkan subsidi implisit tersebut, dan memberikan harga komersial untuk pembelian BBM. Penghapusan subsidi BBM ini bertujuan untuk mengoreksi sistem insentif bagi PLN dalam mengoperasikan pembangkitnya sehingga menjadi lebih efisien, dan mendorong pemakaian sumber pembangkit listrik non-BBM.

Kedua, oleh karena tarif tidak pernah disesuaikan sejak tahun 2003, tujuan pemberian subsidi berubah secara dramatis. Jika sebelum tahun 2006, hanya konsumen 450 VA dengan konsumsi 60 kwh per bulan saja yang diberikan subsidi, maka sejak tahun 2006 hampir semua konsumen mendapatkan subsidi. Implikasi fiskalnya pun sangat dramatis. Jika tahun 2005 subsidi listrik hanya 0,3 persen dari PDB, maka pada tahun 2008 subsidi listrik diperkirakan dapat mencapai 1,9% dari PDB.

Hasil kajian Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan menunjukkan bahwa 56 persen subsidi listrik tahun 2007 dinikmati oleh kelompok pelanggan rumah tangga, disusul oleh kelompok industri sebesar 27 persen, kelompok bisnis sebesar 9 persen, dan pemerintah sebesar 4 persen. Dari kelompok rumah tangga, kelompok rumah tangga R1 menikmati 54 persen, sedangkan kelompok R3 (> 6.600 VA) hanya 1 persen. Kenaikan tarif mulai tahun 2008, belum menghilangkan subsidi untuk kelompok ini, tetapi menurunkan porsi subsidi dibawah 1 persen. Dari kelompok R1, separuh subsidi (27 persen dari total subsidi) dinikmati oleh rumah tangga berpendapatan rendah, karena tarif kelompok ini terlalu rendah, yang terefleksikan dari subsidi per kwh yang tertinggi untuk semua kelompok pelanggan PLN.

Dari sisi daerah, Jawa-Bali tetap merupakan penikmat subsidi listrik paling besar. Pada tahun 2007, 56 persen dari subsidi listrik dinikmati oleh pelanggan di Jawa-Bali, dan sisanya dinikmati oleh pelanggan di luar Jawa-Bali. Komposisi subsidi per daerah, menunjukkan Lampung, Sumatera Barat dan DKI Jakarta tergolong yang rendah subsidi per kwh-nya. Sementara itu, struktur biaya produksi (Lampung dan Sumatera Barat) dan komposisi pelanggan (DKI dan Tangerang) mempengaruhi rendahnya subsidi di daerah yang bersangkutan.

Analisis lebih lanjut pada kelompok rumah tangga R1, menunjukkan bahwa subsidi listrik makin regresif. Subsidi makin banyak dinikmati oleh kelompok rumah tangga bukan miskin dibandingkan kelompok yang miskin. Besarnya subsidi listrik menghilangkan akses rumah tangga miskin untuk mendapatkan listrik, karena alternatif sumber energi makin mahal.

Walaupun Pemerintah sedang berupaya menurunkan biaya produksi listrik dengan menggantikan pembangkit BBM dengan pembangkit non-BBM, pola distribusi subsidi listrik tidak banyak berubah, kecuali besar subsidi yang menurun. Dampak negatif dari subsidi listrik hanya bisa dilakukan dengan rasionalisasi dan penyederhanaan tarif dengan mengembalikan filosofi pemberian subsidi listrik hanya untuk rumah tangga berpenghasilan rendah.

tergantung kepada jumlah rumah tangga sasaran (RTS) yang mempunyai hak untuk membeli raskin, jumlah raskin yang dapat dibeli per RTS per bulan, dan durasi penjualan raskin, serta subsidi harga raskin (selisih harga pembelian beras (HPB) oleh Bulog dengan harga jual raskin) per kilogram. Perkembangan realisasi subsidi pangan, selama kurun waktu 2005–2008, secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp5,6 triliun atau tumbuh rata-rata 23,5 persen per tahun, dari sebesar Rp6,4 triliun (0,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp6,6 triliun (0,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp12,0 triliun (0,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi subsidi pangan yang sangat signifikan tersebut terkait dengan: (1) makin tingginya kuantum raskin yang dijual, dari sebesar 2,0 juta ton pada tahun 2005 menjadi 3,3 juta ton pada tahun 2008; dan (2) makin tingginya subsidi harga raskin (lihat **Tabel IV.6**).

Tabel IV.6
Perkembangan Subsidi Pangan dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi, 2005 - 2008

Uraian	2005 Real.	2006 Real.	2007 Real.	2008 Perk.Real.
Subsidi Pangan (triliun Rp)	**6,4**	**5,3**	**6,6**	**12,0**
% terhadap PDB	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,3*
faktor-faktor yang mempengaruhi :				
· Kuantum (ton)	1.991.133	1.624.089	1.731.805	3.342.500
> RTS (KK)	11.109.274	12.706.518	16.736.411	19.100.000
> Durasi (bulan)	12	10	11	12
> Alokasi (kg/RTS/bulan)	14,9	12,8	9,4	10-15
· HPB (Rp/kg)	3.494	4.275	4.620	4.900 - 5.200
· Harga jual (Rp/kg)	1.000	1.000	1.000	1.600

Sumber : Departemen Keuangan

Selanjutnya, dalam rangka mendukung program revitalisasi pertanian, dalam kurun waktu 2005–2008, realisasi subsidi pupuk yang disalurkan melalui BUMN produsen dan bantuan langsung pupuk (PT Pupuk Sriwijaya, PT Pupuk Petrokimia Gresik, PT Pupuk Kujang Cikampek, PT Pupuk Kaltim, PT Pupuk Iskandar Muda, PT Sang Hyang Seri, dan PT Pertani) menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat.

Perkembangan realisasi subsidi pupuk, selama kurun waktu 2005–2008, secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp12,7 triliun atau tumbuh rata-rata 81,8 persen per tahun, dari sebesar Rp2,5 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp6,3 triliun (0,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan membengkak mencapai Rp15,2 triliun (0,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi subsidi pupuk yang sangat signifikan dalam periode tersebut berkaitan dengan: (1) meningkatnya

kebutuhan pupuk bersubsidi dari 5,7 juta ton pada tahun 2005 menjadi 7,0 juta ton pada tahun 2008, dan (2) makin besarnya subsidi harga pupuk (selisih antara harga pokok produksi(HPP) dengan harga eceran tertinggi (HET)) (lihat **Tabel IV.7**). Peningkatan kebutuhan pupuk bersubsidi tersebut sejalan dengan upaya untuk mendukung program peningkatan produksi beras menjadi 2 juta ton. Namun demikian, pemerintah sedang mengkaji upaya untuk memperbaiki mekanisme pemberian subsidi pupuk agar dapat mencapai keluarga sasaran, lihat **Boks IV. 3** mengenai rasionalisasi subsidi pertanian khususnya pupuk.

Tabel IV.7
Perkembangan Subsidi Pupuk dan faktor-faktor yang Mempengaruhi, 2005 - 2008

Uraian	2005	2006	2007	2008
Subsidi Pupuk (triliun Rp)	**2,5**	**3,2**	**6,3**	**15,2**
% thd PDB	*0,1*	*0,1*	*0,2*	*0,3*
Faktor-faktor yang mempengaruhi:				
a. Volume (ton)	**5.695.819**	**5.674.427**	**6.269.455**	**7.045.000**
- Urea	3.992.689	3.962.404	4.069.455	4.300.000
- SP-36	797.506	711.081	800.000	800.000
- ZA	643.458	600.972	700.000	700.000
- NPK	262.166	399.970	700.000	900.000
> Ponska	262.166	399.970	700.000	800.000
> Pelangi	-	-	-	50.000
> Kujang	-	-	-	50.000
- Organik	-	-	-	345.000
b. Harga Pokok Produksi (Rp/ton)				
1. Urea				
- PT Pupuk Sriwijaya	1.128.005	1.360.297	2.354.274	2.100.330
- PT Pupuk Kaltim	1.540.013	1.742.392	2.397.025	4.052.209
- PT Pupuk Kujang	1.348.468	2.294.600	2.354.950	2.443.320
- PT Petrokimia Gresik	1.213.168	1.364.676	1.908.585	2.168.325
- PT Pupuk Iskandar Muda	-	-	-	-
2. Non-Urea				
- SP-36	1.655.515	1.654.178	2.432.278	425.725
- SP-18/Superphos	-	-	-	282.585
- ZA	1.174.100	1.181.840	1.814.514	3.573.070
- NPK	2.465.143	2.227.451	3.104.272	-
> PT Petrokimia Gresik	-	-	-	5.170.929
> PT Pupuk Kaltim	-	-	-	5.746.290
> PT Pupuk Kujang	-	-	-	4.483.436
- Pupuk Organik				
> PT Petrokimia Gresik	-	-	-	1.548.644
> PT Pupuk Sriwijaya	-	-	-	1.545.009
> PT Pupuk Kaltim	-	-	-	1.545.009
> PT Pupuk Kujang	-	-	-	1.691.250
c. Harga Eceran Tertinggi (Rp/ton)				
- Urea	1.050.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000
- SP-36	1.400.000	1.550.000	1.550.000	1.550.000
- ZA	950.000	1.050.000	1.050.000	1.050.000
- NPK	-	-	-	-
> Ponska	1.600.000	1.750.000	1.750.000	1.750.000
> Pelangi	-	-	-	1.830.000
> Kujang	-	-	-	1.586.000
- Organik	-	-	-	1.000.000

Sumber: Departemen Pertanian

Boks IV.3
Rasionalisasi Subsidi Pertanian Khususnya Pupuk

Kenaikan harga minyak mentah di pasar internasional telah menimbulkan dampak yang berantai. Subsidi pupuk meningkat tajam dari Rp2,5 triliun (2005) dan diperkirakan menjadi Rp15,2 triliun (2008). Penyebab kenaikan subsidi ini karena kenaikan harga input.

Perbedaan harga pupuk dan harga ekonominya memberikan dampak yang serius, baik dari sisi efisiensi maupun distribusi pendapatan. Dari sisi efisiensi, subsidi telah mendorong penggunaan pupuk yang berlebihan, sehingga konsumsi pupuk naik lebih besar dari produksi pertanian. Hal ini dapat ditunjukkan secara sederhana dari peningkatan rasio konsumsi pupuk terhadap nilai tambah bruto pertanian pangan. Pemberian pupuk yang berlebihan, bukan hanya akan mengurangi kesuburan tanah, tetapi juga akan mempunyai dampak terhadap lingkungan hidup yang serius dalam jangka menengah dan panjang.

Berdasarkan Sensus Ekonomi 2003, kepemilikan tanah pertanian pangan makin timpang, sehingga diperkirakan bahwa sebagian besar subsidi dinikmati oleh petani pemilik tanah, yang sebagian besar bukan keluarga miskin. Akibatnya, peningkatan subsidi pupuk akan memburuk distribusi pendapatan.

Pemerintah sesuai dengan mandat dari DPR, saat ini sedang mengkaji upaya untuk memperbaiki mekanisme pemberian subsidi pertanian (termasuk subsidi pupuk) untuk mendorong peningkatan produksi, dan sekaligus memperbaiki dampak distribusi pendapatan dengan memastikan agar mekanisme baru dapat mencapai keluarga sasaran (keluarga miskin).

Selain subsidi pupuk, dalam upaya memberi dukungan kepada program revitalisasi pertanian, melalui APBN juga dialokasikan subsidi benih untuk pertanian dan perikanan, yang disalurkan antara lain melalui PT Sang Hyang Seri, PT Pertani, dan Unit Pelaksana Teknis (UPT) Departemen Kelautan dan Perikanan. Subsidi benih tersebut ditujukan untuk menyediakan benih ikan, padi, jagung, dan kedele, termasuk di dalamnya benih ikan budidaya, guna meningkatkan kualitas penyediaan benih bersubsidi bagi petani. Dalam kurun waktu 2005–2008, realisasi subsidi benih secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp0,9 triliun atau tumbuh rata-rata 90,5 persen per tahun, dari sebesar Rp0,1 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp0,5 triliun pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp1,0 triliun pada tahun 2008. Kenaikan realisasi subsidi benih tersebut terutama berkaitan dengan makin besarnya volume benih bersubsidi yang disalurkan kepada petani dan peternak/petambak.

Selain subsidi pangan dan subsidi di bidang pertanian (subsidi pupuk dan subsidi benih), melalui APBN juga dialokasikan subsidi/bantuan dalam rangka penugasan kepada BUMN untuk menyelenggarakan pelayanan publik (*public service obligation*/PSO), sedemikian rupa sehingga harga jual pelayanan yang diberikan dapat terjangkau masyarakat. Dalam kurun waktu 2005–2008, realisasi subsidi/bantuan dalam rangka PSO secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp0,8 triliun atau tumbuh rata-rata 22,8 persen per tahun, dari sebesar Rp0,9 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp1,0 triliun pada tahun 2007, dan diperkirakan

mencapai Rp1,7 triliun pada tahun 2008. Kenaikan realisasi subsidi/bantuan dalam rangka PSO dalam kurun waktu tersebut, berkaitan dengan makin banyaknya penumpang sarana transportasi kereta api dan kapal laut kelas ekonomi yang dapat dilayani oleh kedua moda transportasi masal tersebut, serta makin luasnya wilayah yang harus dilayani di bidang telekomunikasi dan informasi. Subsidi/bantuan dalam rangka PSO tersebut antara lain dialokasikan melalui BUMN di sektor perhubungan, yaitu PT KAI dan PT Pelni, serta di sektor telekomunikasi dan informasi, yaitu PT Posindo, dan LKBN Antara.

Dalam kurun waktu yang sama, perkembangan realisasi subsidi bunga kredit program secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp3,0 triliun atau tumbuh rata-rata 177,8 persen per tahun, dari sebesar Rp0,1 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp0,3 triliun pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp3,2 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi subsidi bunga kredit program yang sangat signifikan dalam kurun waktu tersebut, selain dipengaruhi oleh perkembangan suku bunga SBI 3 bulan, juga ditentukan oleh besarnya *outstanding* kredit program, baik yang berasal dari skim kredit eks kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI), kredit pemilikan rumah sederhana sehat (KPRSh), maupun kredit ketahanan pangan (KKP), termasuk *risk sharing* KKP. Selain itu, peningkatan realisasi subsidi bunga kredit program pada tahun 2007 juga terkait dengan pengembangan energi nabati (*bio fuel*) dan revitalisasi perkebunan (KPEN-RP). Sedangkan peningkatan alokasi anggaran subsidi bunga kredit program yang sangat signifikan pada tahun 2008 berkaitan terutama dengan kebijakan pemerintah untuk menggerakkan roda perekonomian, melalui pemberian jaminan atas pinjaman yang dilakukan oleh UMKM.

Selain berbagai jenis subsidi tersebut, melalui pos subsidi juga dialokasikan anggaran subsidi untuk pajak ditanggung pemerintah (DTP). Perkembangan realisasi subsidi pajak DTP ini sangat tergantung kepada jenis komoditi yang diberikan fasilitas pajak dalam bentuk pajak ditanggung pemerintah. Dalam kurun waktu 2005–2008, perkembangan realisasi subsidi pajak DTP secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp18,8 triliun atau tumbuh dengan rata-rata 59,2 persen per tahun, dari sebesar Rp6,2 triliun (0,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp17,1 triliun (0,4 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp25,0 triliun (0,5 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Kenaikan realisasi subsidi pajak DTP yang sangat signifikan pada tahun 2007, berkaitan dengan kebijakan pemerintah untuk menanggung pajak atas sektor-sektor yang strategis, yaitu pembebasan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas Impor Barang untuk Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi serta Panas Bumi. Sementara itu, kenaikan subsidi pajak pada tahun 2008 berkaitan dengan program stabilisasi harga barang-barang kebutuhan pokok yang sangat strategis, sebagai dampak dari kenaikan harga minyak mentah dunia maupun harga pangan dunia. Selain itu, dalam tahun 2006 dan 2007 terdapat realisasi subsidi lainnya, masing-masing sebesar Rp0,3 triliun dan Rp1,5 triliun. Subsidi lainnya dalam tahun 2006 merupakan pembayaran biaya perawatan beras, sedangkan dalam tahun 2007 merupakan pembayaran realisasi BPHTB yang ditampung dalam pos belanja subsidi lainnya.

Perkembangan realisasi subsidi dalam periode 2005–2008 dapat diikuti dalam **Tabel IV.8**.

Dalam kurun waktu yang sama, realisasi belanja lain-lain secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp12,3 triliun, atau tumbuh rata-rata 10,9 persen per tahun, dari Rp34,0 triliun (1,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2005, turun menjadi Rp15,6 triliun (0,4 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan meningkat mencapai Rp46,3 triliun (1,0 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Realisasi belanja lain-lain tersebut, antara lain

Tabel IV.8
Perkembangan Subsidi, 2005 - 2008
(triliun rupiah)

Uraian	2005		2006		2007		2008	
	Realisasi	% thd PDB	Realisasi	% thd PDB	Realisasi	% thd PDB	Perk. Real	% thd PDB
I. Subsidi Energi	**104,4**	**3,8**	**94,6**	**2,8**	**116,9**	**3,0**	**222,6**	**4,8**
1. Subsidi BBM	95,6	3,4	64,2	1,9	83,8	2,1	146,6	3,1
2. Subsidi Listrik	8,9	0,3	30,4	0,9	33,1	0,8	76,0	1,6
II. Subsidi Non-Energi	**16,3**	**0,6**	**12,8**	**0,4**	**33,3**	**0,8**	**59,1**	**1,3**
1. Subsidi Pangan	6,4	0,2	5,3	0,2	6,6	0,2	12,0	0,3
2. Subsidi Pupuk	2,5	0,1	3,2	0,1	6,3	0,2	15,2	0,3
3. Subsidi Benih	0,1	0,0	0,1	0,0	0,5	0,0	1,0	0,0
4. PSO	0,9	0,0	1,8	0,1	1,0	0,0	1,7	0,0
5. Kredit Program	0,1	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	3,2	0,1
6. Subsidi Minyak Goreng	-	-	-	-	0,0	0,0	0,5	0,0
7. Subsidi Kedele	-	-	-	-	-	-	0,5	0,0
7. Subsidi Pajak	6,2	0,2	1,9	0,1	17,1	0,4	25,0	0,5
8. Subsidi Lainnya	-	-	0,3	0,0	1,5	0,0	-	-
Jumlah	**120,8**	**4,3**	**107,4**	**3,2**	**150,2**	**3,8**	**281,7**	**6,0**

berasal dari realisasi (1) pengeluaran mendesak dan belum terprogram, (2) pengeluaran terprogram, (3) belanja penunjang, dan (4) cadangan.

Berfluktuasinya realisasi belanja lain-lain dalam kurun waktu tersebut dipengaruhi oleh berbagai kebijakan Pemerintah yang alokasinya belum ditampung dalam jenis belanja lainnya (belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga utang, subsidi, bantuan sosial dan belanja modal). Peningkatan realisasi belanja lain-lain pada tahun 2005 dan tahun 2006, sebagian besar berasal dari realisasi bantuan/subsidi langsung tunai, serta dana rehabilitasi dan rekonstruksi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah. Selain itu, dalam kurun waktu 2007–2008, beberapa anggaran yang sebelumnya dikelola Bendahara umum Negara (BUN) pada pos belanja lain-lain namun anggaran tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi kementerian negara/lembaga, telah diupayakan untuk dapat dikembalikan penganggarannya dari belanja lain-lain kepada anggaran K/L terkait. Namun demikian, pada tahun 2008, belanja lain-lain meningkat kembali dengan cukup siginifikan seiring bertambahnya kebutuhan pendanaan kegiatan-kegiatan yang mendesak untuk dilaksanakan dan bersifat *adhoc*, seperti Bantuan Langsung Tunai, kebutuhan dana penyelenggaraan Pemilu, dan program lainnya, seperti untuk pengadaan sarana dan prasarana konversi minyak tanah ke LPG.

4.2.2 Perkembangan Pelaksanaan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Menurut Organisasi, 2005—2008

Sesuai ketentuan dalam Undang-Undang bidang keuangan negara, kementerian negara/ lembaga (K/L) melalui satuan-satuan kerjanya merupakan *business unit* pengelola anggaran

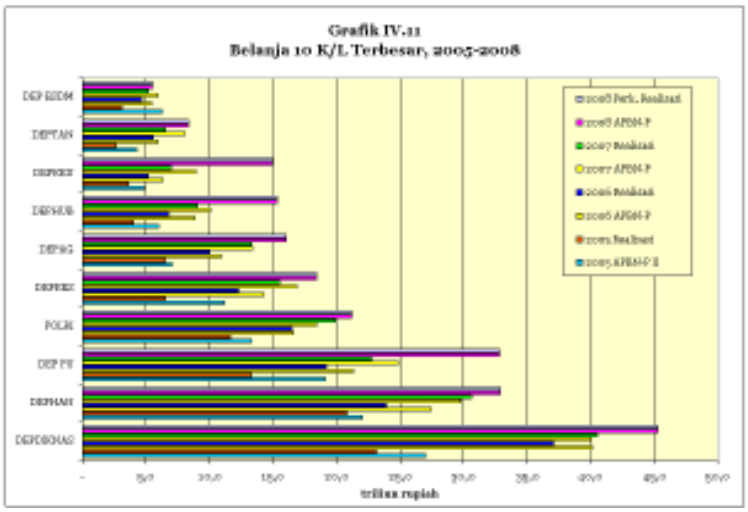
pemerintah. Oleh karena itu, semua kementerian negara/lembaga selaku pengguna anggaran dan/atau pengguna barang harus menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga (RKA-K/L) sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing. Selanjutnya, masing-masing K/L tersebut juga harus melaksanakan, mempertanggungjawabkan, dan melaporkan realisasi anggaran dan kinerja yang telah dicapainya.

Dari evaluasi terhadap perkembangan pelaksanaan anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut organisasi selama kurun waktu empat tahun pelaksanaan RPJMN 2004–2009, dapat ditarik garis simpul sebagai berikut:

Pertama, realisasi anggaran belanja kementerian negara/lembaga (belanja K/L) pada rentang waktu 2005–2008, mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan, yaitu rata-rata sekitar 30,2 persen per tahun, dari sebesar Rp120,8 triliun (4,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi sebesar Rp225,0 triliun (5,7 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp266,4 triliun (5,6 persen terhadap PDB) pada tahun 2008.

Kedua, porsi anggaran belanja K/L terhadap total belanja Pemerintah Pusat dalam periode yang sama, meningkat dari sebesar 33,4 persen pada tahun 2005 menjadi sekitar 37,2 persen pada tahun 2008.

Ketiga, dalam rangka pelaksanaan tiga agenda pembangunan (yaitu: menciptakan Indonesia yang aman dan damai; menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis; serta meningkatkan kesejahteraan rakyat), yang mencerminkan *platform* Presiden, dan sejalan dengan perubahan orientasi kebijakan fiskal dalam periode 2005–2008, yang lebih mengedepankan aspek stimulasi terhadap perekonomian (*pro-growth*, *pro-employment*, dan *pro-poor*), maka sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing K/L dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, dalam empat tahun terakhir pelaksanaan RPJMN 2004–2009, terdapat lima departemen yang selalu memperoleh alokasi anggaran cukup besar (lihat **Grafik IV.11**). Kelima departemen tersebut diantaranya adalah (1) Departemen Pekerjaan Umum; (2) Departemen Pendidikan Nasional; (3) Departemen Kesehatan; (4) Departemen Pertahanan; dan (5) Kepolisian Republik Indonesia.



Pada **Departemen Pekerjaan Umum**, realisasi anggaran belanja dalam kurun waktu 2005-2008 mengalami peningkatan rata-rata 31,2 persen per tahun, yaitu dari Rp13,3 triliun (0,5 persen terhadap PDB) dalam tahun 2005 menjadi Rp30,1 triliun (0,6 persen terhadap PDB) dalam tahun 2008. Dengan demikian, dalam empat tahun terakhir pelaksanaan RPJMN 2004 - 2009, porsi anggaran belanja Departemen Pekerjaan Umum terhadap total anggaran belanja K/L meningkat dari 11,0 persen pada tahun 2005 menjadi sebesar 11,3

persen dalam tahun 2008. Peningkatan porsi alokasi anggaran belanja Departemen Pekerjaan Umum selama kurun waktu tersebut, terutama berkaitan dengan upaya pemerintah untuk mewujudkan salah satu agenda pembangunan nasional dalam RPJM 2004–2009, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui penyediaan sarana dan prasarana dasar yang dibutuhkan untuk investasi guna memacu pertumbuhan ekonomi, dan memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan dasar.

Realisasi anggaran belanja Departemen Pekerjaan Umum dalam periode tersebut, sebagian besar digunakan untuk membiayai upaya percepatan pembangunan dan penyediaan infrastruktur guna mendorong pertumbuhan ekonomi, yang dilaksanakan melalui berbagai program, yang meliputi: (1) program peningkatan prasarana dan sarana perdesaan, dengan peningkatan alokasi anggaran dari Rp66,3 miliar pada tahun 2005 menjadi Rp585,4 miliar pada tahun 2008; (2) program pengembangan, pengelolaan, dan konservasi sungai, danau dan sumber air lainnya, dengan peningkatan alokasi anggaran dari sebesar Rp692 miliar pada tahun 2005 menjadi Rp1,7 triliun pada tahun 2008; (3) program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa, dan jaringan pengairan lainnya, dengan peningkatan alokasi anggaran dari sebesar Rp2,4 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp3,9 triliun pada tahun 2008; (4) program pengendalian banjir dan pengamanan pantai, dengan peningkatan alokasi anggaran dari sebesar Rp1,4 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp2,0 triliun pada tahun 2008; (5) program penyediaan dan pengelolaan air baku, dengan peningkatan alokasi anggaran dari sebesar Rp351 miliar pada tahun 2005 menjadi sebesar Rp646 miliar pada tahun 2008; (6) program rehabilitasi pemeliharaan jalan dan jembatan, dengan peningkatan alokasi anggaran dari sebesar Rp1,2 triliun pada tahun 2005 menjadi sebesar Rp3,0 triliun pada tahun 2008; serta (7) program peningkatan/pembangunan jalan dan jembatan, dengan peningkatan alokasi anggaran dari sebesar Rp5,8 triliun pada tahun 2005 menjadi sebesar Rp13,3 triliun pada tahun 2008.

Outcome yang dihasilkan dari alokasi anggaran Departemen Pekerjaan Umum dalam periode tersebut, diantaranya adalah: (1) dapat dipertahankannya kondisi jalan nasional dan jembatan dalam kondisi mantap, masing-masing sekitar 80,6 persen dari total jalan nasional sepanjang 34.628 kilometer tahun 2005, menjadi sebesar 82,0 persen dari total panjang jalan sepanjang 36.422 kilometer panjang jalan yang ditangani pada tahun 2008; (2) meningkatnya kecepatan rata-rata pada jalan nasional dari 43,3 kilometer per jam pada tahun 2005 menjadi 44,5 kilometer per jam pada tahun 2008; (3) meningkatnya pelaksanaan rehabilitasi sarana/ prasarana pengendali banjir 228 km^2 di 49 lokasi pembangunan pada tahun 2005 menjadi 1.803,1 km^2 di 2.462 lokasi pembangunan pada tahun 2008; (4) meningkatnya penyediaan prasarana air tanah untuk air minum di daerah terpencil/perbatasan dari 15 lokasi pada tahun 2005 menjadi 64 lokasi pada tahun 2008; (5) terlaksananya rehabilitasi jaringan irigasi dan rawa masing-masing seluas 322.278 ha jaringan irigasi dan 63.976 ha rawa pada tahun 2005 menjadi masing-masing seluas 210.732 ha jaringan irigasi dan 207.667 ha rawa pada tahun 2008; (6) terlaksananya rehabilitasi jalan nasional dari sepanjang 33.359 km pada tahun 2005 menjadi 32.711 km pada tahun 2008; (7) meningkatnya panjang jalan dan jembatan yang ditangani nasional dari sepanjang 34.628 km pada tahun 2005 menjadi 36.422 km tahun 2008; (8) terlaksananya pembangunan rumah susun sederhana sewa beserta prasarana dan sarana dasarnya sebanyak 13.564 unit pada 53 kawasan sampai dengan tahun 2008; serta (9) meningkatnya prasarana dan sarana dasar untuk rumah sederhana sehat (RSH) dan rumah susun dari sebanyak 42.657 unit pada tahun 2005 menjadi 101.059 unit pada tahun 2008.

Sekalipun telah banyak kemajuan dan *outcome* yang dapat dicapai melalui pelaksanaan berbagai program kerja Departemen Pekerjaan Umum selama periode tersebut, namun dari hasil evaluasi terhadap pencapaian sasaran-sasaran dari pelaksanaan empat tahun RPJMN 2004-2009, masih diperlukan upaya-upaya lanjutan yang lebih besar agar peningkatan kemanfaatan infrastruktur bagi masyarakat secara adil dan berkelanjutan dapat lebih dirasakan. Dalam rangka meningkatkan kemanfaatan infrastruktur tersebut, ke depan masih dihadapi berbagai permasalahan yang memerlukan penanganan segera, diantaranya, yaitu: (1) meningkatnya ancaman terhadap keberlanjutan daya dukung sumber daya air, baik air permukaan maupun air tanah; (2) ketidakseimbangan antara pasokan dan kebutuhan dalam perspektif ruang dan waktu; (3) menurunnya kemampuan penyediaan air; (4) meningkatnya potensi konflik air; (5) masih kurang optimalnya tingkat layanan jaringan irigasi; (6) meluasnya abrasi pantai; (7) masih lemahnya koordinasi, kelembagaan, dan ketatalaksanaan; (8) masih terdapat rumah tangga yang belum memiliki hunian yang layak; (9) masih adanya rumah tangga yang tidak memiliki akses terhadap pelayanan air minum dan penyehatan lingkungan yang layak; (10) masih kurangnya dukungan infrastruktur penyediaan air minum dan penyehatan lingkungan untuk mendukung sektor industri, pariwisata dan perdagangan; (11) masih diperlukannya pemeliharaan infrastruktur jalan untuk mengurangi tingkat kerusakan jalan, melebarkan dan meningkatkan daya dukung jalan pada jalur-jalur lintas utama, dan mempercepat pembangunan jalan tol Trans Jawa; serta (12) masih belum lengkapnya jaringan untuk meningkatkan aksesibilitas ke kawasan industri dan outlet pelabuhan di kawasan perkotaan.

Dalam periode yang sama, realisasi anggaran belanja negara yang dikelola oleh **Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas)** mengalami peningkatan rata-rata 21,6 persen per tahun, yaitu dari sebesar Rp23,1 triliun (0,8 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp41,6 triliun (0,9 persen dari PDB) dalam tahun 2008. Di lain pihak, dalam kurun waktu empat tahun terakhir pelaksanaan RPJMN 2004-2009, porsi anggaran belanja Depdiknas terhadap total anggaran belanja K/L menurun dari 19,1 persen pada tahun 2005 menjadi sebesar 15,6 persen dalam tahun 2008.

Realisasi anggaran belanja Depdiknas 2005-2008 digunakan antara lain untuk melaksanakan program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun, dengan *output* antara lain berupa: (1) terlaksananya penyediaan bantuan operasional sekolah (BOS), dengan alokasi anggaran yang meningkat dari sebesar Rp5,1 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp10,4 triliun pada tahun 2008; (2) terlaksananya penyediaan beasiswa untuk siswa miskin SD dan SMP dari masing-masing 698.570 siswa dan 669.500 siswa pada tahun 2005 menjadi masing-masing 898.400 siswa dan 499.105 siswa pada tahun 2008; (3) terlaksananya penyelenggaraan pendidikan paket A setara SD dan paket B setara SMP masing-masing untuk 82.290 siswa dan 416.495 siswa pada tahun 2005 menjadi masing-masing 403.781 siswa dan 1.930.703 siswa pada tahun 2008; (4) terlaksananya rehabilitasi sarana dan prasarana SMP sebanyak 4.526 gedung SMP pada tahun 2005 yang kemudian meningkat menjadi 8.000 gedung SMP pada tahun 2008; (5) terlaksananya pembangunan SD dan SMP satu atap sebanyak 312 gedung pada tahun 2005 yang kemudian meningkat menjadi 759 gedung pada tahun 2008; serta (6) terlaksananya pembangunan sarana pendukung perpustakaan dan laboratorium SD dan SMP. Selain itu, realisasi anggaran belanja Depdiknas dalam periode tersebut juga digunakan antara lain untuk pembiayaan program pendidikan menengah, dengan *output* diantaranya berupa: (1) terlaksananya penyediaan beasiswa untuk 312.137 siswa miskin pada jenjang pendidikan menengah selama tahun 2005, yang kemudian

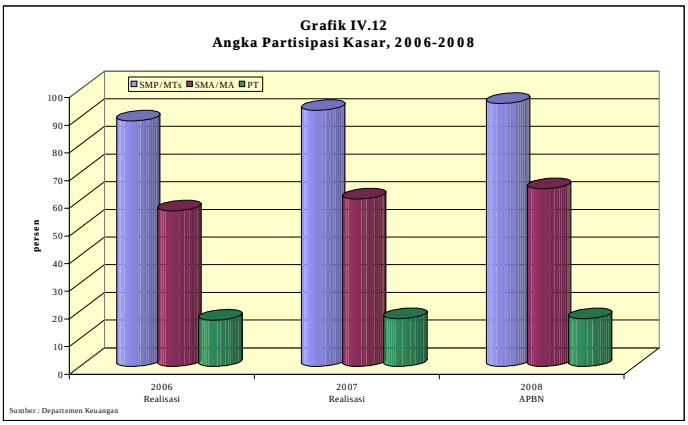
meningkat menjadi 720.629 siswa tahun 2008, dengan alokasi anggaran yang meningkat dari Rp547,6 miliar pada tahun 2005 menjadi Rp571,4 miliar pada tahun 2008; (2) terlaksananya rehabilitasi ruang kelas pendidikan menengah, dari 309 unit pada tahun 2005 menjadi 2.234 unit pada tahun 2008; (3) terlaksananya pembangunan unit sekolah baru (USB) SMA, SMK, ruang kelas baru (RBK), perpustakaan, laboratorium dan workshop; serta (4) terlaksananya penyelenggaraan pendidikan paket C, bagi 23.713 orang pada tahun 2007, yang kemudian meningkat menjadi 110.701 orang pada tahun 2008.

Realisasi anggaran yang dikelola Depdiknas juga digunakan untuk mendukung pembiayaan berbagai kegiatan pada program pendidikan tinggi, dengan *output* antara lain berupa: (1) terlaksananya penyediaan beasiswa bagi 130.169 mahasiswa miskin pada tahun 2005 dan akan dialokasikan bagi 174.232 mahasiswa miskin pada tahun 2008; (2) terlaksananya tambahan pembangunan gedung dan laboratorium baru sebanyak 96,450 m^2 pada tahun 2005, yang kemudian akan dialokasikan tambahan sebanyak 393.664 m^2 pada tahun 2008; serta (3) terlaksananya pendirian dan peningkatan kapasitas politeknik dari 26 unit pada tahun 2005 menjadi 41 unit pada tahun 2008. Di samping itu, realisasi anggaran Depdiknas dalam periode tersebut juga digunakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pada program peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan, dengan output antara lain berupa: (1) terlaksananya peningkatan kualifikasi akademik dan kompetensi guru pendidikan dasar dan menengah dari sebanyak 28.075 orang pada tahun 2005 menjadi 184.016 orang pada tahun 2008; (2) terlaksananya percepatan sertifikasi guru dari 24.199 orang pada tahun 2005 menjadi 4.120.450 orang pada tahun 2008; serta (3) terlaksananya peningkatan kualifikasi akademik bagi dosen perguruan tinggi dari bagi 55.272 dosen tetap pada tahun 2005 menjadi 79.439 dosen tetap pada tahun 2008;

Sejalan dengan Keputusan Presiden Nomor 20 Tahun 2006 tentang Dewan Teknologi dan Komunikasi Nasional (DeTIKnas), anggaran Depdiknas juga digunakan untuk membangun jejaring pendidikan nasional berbasis teknologi informasi dan komunikasi (Jardiknas), baik untuk mendukung e-pembelajaran maupun e-administrasi. Sampai dengan pertengahan tahun 2008 telah terdapat 32.107 sekolah, 235 perguruan tinggi negeri dan swasta, 34 Kantor Dinas Pendidikan Propinsi, 456 Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, dan lebih dari 390 satker lain yang terkoneksi melalui Jardiknas. Di samping itu, Depdiknas juga melakukan terobosan dalam mengendalikan harga buku pelajaran melalui reformasi perbukuan secara mendasar. Kebijakan perbukuan nasional memasuki fase baru sejak terbitnya Peraturan Mendiknas Nomor 11 Tahun 2005 tentang Buku Teks Pelajaran, yang kemudian diamandemen dengan Permendiknas No 2 Tahun 2008 tentang Buku. Substansi Permendiknas ini meliputi: (1) tidak ada lagi monopoli penulisan, penggandaan, penerbitan, dan pendistribusian buku oleh Depdiknas maupun pihak lain, bahkan mendorong sebanyak mungkin orang atau lembaga untuk menulis, menerbitkan, dan memperdagangkan buku dengan persaingan yang sehat; (2) buku dipilih sendiri oleh sekolah melalui rapat dewan guru dengan masa pakai minimal lima tahun; (3) peserta didik yang mampu dianjurkan untuk memiliki buku teks pelajaran dengan cara membelinya langsung di toko buku pengecer, dan Guru tidak diperbolehkan untuk berdagang buku kepada peserta didik; (4) satuan pendidikan wajib menyediakan buku teks pelajaran dalam jumlah yang cukup di perpustakaan dalam rangka memberikan akses kepada siswa miskin; (5) pemerintah membeli hak cipta buku teks pelajaran, kemudian mengizinkan siapa saja untuk menggandakannya, menerbitkannya, atau memperdagangkannya dengan harga murah; dan (6) Depdiknas,

Depag, dan pemerintah daerah memberikan subsidi modal kerja bagi calon pendiri toko buku di daerah-daerah yang belum memiliki toko buku pengecer. Sampai pada pertengahan tahun 2008 Depdiknas telah membeli hak cipta bagi 285 buku teks pelajaran. Dengan reformasi ini, diharapkan buku pelajaran yang digunakan di satuan pendidikan tersedia dalam jumlah yang cukup, sesuai dengan kebutuhan satuan pendidikan, dan dapat diakses oleh peserta didik miskin.

Grafik IV.12
Angka Partisipasi Kasar, 2006-2008



Outcome yang dihasilkan dari berbagai program dan kegiatan yang dibiayai dengan alokasi anggaran pada Departemen Pendidikan Nasional dalam kurun waktu tersebut, antara lain berupa:

Pertama, meningkatnya angka partisipasi pendidikan pada semua jenjang (lihat **Grafik IV.12**), yaitu:

(1) Angka Partisipasi Murni (APM) pada jenjang SD/MI/SDLB/Paket A meningkat dari 94,30 persen pada tahun 2005 menjadi 94,90 persen pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai 95,02 persen pada tahun 2008;

(2) Angka Partisipasi Kasar (APK) pada jenjang SMP/MTs/SMPLB/Paket B meningkat dari 85,22 persen pada tahun 2005 menjadi 92,52 persen pada tahun 2007, dan diperkirakan melampaui 95 persen pada tahun 2008. Dengan laju peningkatan APK SMP/MTs/SMPLB/Paket B tahunan sebesar 3–4 persen, Departemen Pendidikan Nasional optimis program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun yang ditargetkan akan tuntas pada tahun 2008 dengan APK nasional 95 persen akan tercapai;

(3) Angka Partisipasi Kasar (APK) pada jenjang SMA/SMK/MA/SMALB/Paket C, meningkat dari 52,10 persen pada tahun 2005 menjadi 60,52 persen pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai 63,43 persen pada tahun 2008;

(4) APK pada jenjang pendidikan tinggi (PT) yang mencakup pula peguruan tinggi agama (PTA), dan Universitas Terbuka (UT) meningkat dari 15,00 persen pada tahun 2005 menjadi 17,25 persen pada 2007, dan diperkirakan mencapai 18,29 persen dalam tahun 2008;

(5) APK untuk pendidikan anak usia dini, meningkat dari 42,34 persen pada tahun 2005 menjadi 48,32 persen pada tahun 2007, dan diperkirakan rnencapai 50,47 persen pada tahun 2008.

Kedua, sejalan dengan semakin meningkatnya partisipasi pendidikan, kemampuan melek aksara penduduk Indonesia juga semakin membaik, yang ditandai dengan meningkatnya angka melek aksara penduduk umur 15 tahun ke atas dari 91,93 persen pada tahun 2006 menjadi 92,80 persen pada tahun 2007, dan diperkirakan menjadi 93,80 persen pada tahun 2008. Perlu dicatat bahwa peningkatan angka melek aksara tersebut juga disertai dengan perbaikan disparitas gender, yaitu dari 5,33 persen pada tahun 2006 turun menjadi 4,32 persen pada tahun 2007, dan diperkirakan menjadi 4,14 persen pada tahun 2008.

Ketiga, melalui pengembangan Jejaring Pendidikan Nasional (Jardiknas), akses pendidikan bermutu di daerah-daerah yang selama ini sulit dijangkau oleh layanan pendidikan dapat ditingkatkan. Pembelajaran berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) juga memungkinkan terwujudnya pembelajaran bermutu dalam skala luas. Sumber belajar yang digunakan juga menjadi lebih bervariasi. TIK juga memberikan peluang besar bagi pemerintah, pemerintah daerah, dan penyelenggara satuan pendidikan lainnya untuk memperbaiki tata kelola pelayanan pendidikan.

Keempat, mutu perguruan tinggi terus menunjukkan peningkatan yang cukup menggembirakan. Hal ini antara lain tercermin dari keberhasilan beberapa perguruan tinggi masuk dalam kategori berkelas dunia maupun kategori universitas berkelas Asia. Pada tahun 2006, 3 bidang studi di UGM yaitu Ilmu-ilmu Sastra dan Budaya (peringkat 47), Ilmu-ilmu Sosial (peringkat 70), dan Ilmu Bio-Kedokteran (peringkat 74) berhasil masuk peringkat 100 terbaik dunia menurut *Times Higher Education Supplement* (THES). THES pada tahun yang sama juga memasukkan 4 perguruan tinggi di Indonesia, yaitu UI (peringkat 250), ITB (peringkat 258), UGM (peringkat 270), dan UNDIP (peringkat 495), dalam 500 universitas terbaik dunia (*World Class University*). Selain itu, pada tahun 2006 UT juga telah berhasil mendapatkan akreditasi ICDE. Sementara itu, pada tahun 2007, 4 perguruan tinggi, yaitu UGM (peringkat 360), ITB (peringkat 369), UI (peringkat 395), dan UNDIP (peringkat 401–500) kembali masuk dalam daftar 500 terbaik dunia versi THES. Di samping itu, 2 perguruan tinggi lain berhasil masuk dalam daftar 500 terbaik dunia tersebut, yaitu UNAIR (peringkat 401–500) dan IPB (peringkat 401–500). Status UT yang berakreditasi ICDE masih tetap berlaku pada tahun 2007. Tujuh perguruan tinggi berkelas dunia tersebut, secara keseluruhan memiliki 858 program studi, dan melayani kurang lebih 14 persen dari seluruh mahasiswa di Indonesia yang berjumlah sekitar 4,3 juta jiwa.

Kelima, meningkatnya citra Indonesia melalui perolehan medali emas oleh pelajar Indonesia pada kompetisi dan olimpiade pendidikan internasional. Pada tahun 2006, melalui berbagai ajang kompetisi dan olimpiade internasional, siswa-siswi Indonesia mampu meraih sebanyak 51 medali emas. Prestasi yang sama (meraih 51 medali emas) juga dicapai pada tahun 2007. Sementara itu, sampai pertengahan tahun 2008 telah berhasil diraih sebanyak 12 medali emas.

Di samping berbagai capaian yang telah diraih, disadari bahwa upaya pembangunan pendidikan belum sepenuhnya mencapai hasil yang diharapkan sebagaimana tercantum dalam sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004–2009. Sasaran angka buta aksara penduduk usia 15 tahun ke atas (5 persen pada tahun 2009) masih menyisakan selisih 2,2 persen terhadap pencapaian tahun 2007 (7,2 persen) dan diperkirakan angka buta aksara turun menjadi 6,2 persen pada tahun 2008. Meskipun selisih antara sasaran RPJMN dan capaian tersebut telah cukup kecil, namun diperlukan upaya yang lebih serius dan strategi yang sesuai, karena buta aksara lebih banyak terjadi pada penduduk usia 45 tahun keatas, yaitu sebesar 21 persen (Susenas 2006), yang pada umumnya memiliki minat yang lebih rendah untuk mengikuti pendidikan keaksaraan.

Pada jenjang SMP/MTs/SMPLB/Paket B, juga masih terdapat selisih capaian angka partisipasi kasar (APK) jenjang SMP/MTs/SMPLB/Paket B antara sasaran tahun 2009 (98,0 persen) dengan capaian terakhir pada tahun 2007 (92,52 persen), dan angka partisipasi ini pada tahun 2008 diperkirakan meningkat menjadi 95,0 persen. Berbagai upaya harus terus-menerus dilakukan dalam rangka perluasan akses dan pemerataan layanan pendidikan.

Namun demikian diakui bahwa layanan pendidikan belum sepenuhnya mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat, khususnya bagi mereka yang tinggal di daerah perdesaan, wilayah terpencil, kepulauan, dan wilayah lain yang secara geografis sulit dijangkau oleh anak-anak yang berasal dari keluarga miskin. Hal itulah yang menjadi kendala utama, sehingga belum semua penduduk usia sekolah dapat memperoleh layanan akses pendidikan dengan baik.

Di samping kendala geografis, faktor ekonomi dan kesadaran orang tua juga menjadi faktor fundamental munculnya kesenjangan partisipasi pendidikan di berbagai lapisan masyarakat. Kesenjangan partisipasi pendidikan masih terjadi, baik antarkelompok masyarakat (kaya-miskin) maupun geografis (perdesaan-perkotaan), dan kesenjangan ini cenderung meningkat pada kelompok umur/jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Dengan mengacu kepada data Susenas 2006, untuk Angka Partisipasi Sekolah (APS) penduduk kelompok usia 13-15 tahun, terjadi kesenjangan yang cukup signifikan, yaitu sebesar 17,78 persen antara kuantil pertama (20 persen termiskin) dengan kuantil kelima (20 persen terkaya). Kesenjangan semakin mencolok pada APS penduduk kelompok umur 16-18 tahun yang mencapai 30,7 persen, di mana APS kuantil pertama baru mencapai 37,9 persen, dan APS kuantil kelima telah mencapai 68,6 persen. Disparitas juga terjadi dalam konteks perdesaan dan perkotaan. Untuk APS penduduk kelompok umur 13-15 tahun, kesenjangan antara perkotaan dan perdesaan mencapai 9,4 persen, yaitu perdesaan baru sebesar 80,3 persen, sedangkan perkotaan sudah mencapai 89,7 persen. Kesenjangan semakin membesar pada APS pada penduduk kelompok umur 16-18 tahun yang mencapai 20,5 persen, masing-masing adalah 45 persen dan 65,5 persen.

Kesenjangan partisipasi pendidikan yang disebabkan faktor geografis dan faktor ekonomi tersebut mengakibatkan adanya daerah-daerah yang diperkirakan tidak akan mencapai sasaran APK SMP/MTS/sederajat sebesar 95 persen pada tahun 2008. Di sisi lain, untuk daerah-daerah yang meskipun secara persentase telah mencapai sasaran, namun secara absolut masih banyak anak usia 7–15 tahun yang tidak bersekolah, sehingga berpengaruh terhadap pencapaian sasaran nasional.

Masalah penting lainnya adalah angka putus sekolah yang masih cukup besar. Sesuai data hasil Susenas 2006, anak usia 7–15 tahun yang tidak/belum pernah sekolah masih ada sekitar 1,4 persen. Selain itu, angka putus atau *drop-out* serta lulusan yang tidak melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi tercatat sekitar 5,6 persen. Kesenjangan partisipasi pendidikan ini menjadi indikasi jelas bahwa sasaran layanan pendidikan tahun mendatang perlu lebih diarahkan pada peningkatan akses layanan pendidikan, terutama bagi kelompok masyarakat yang kurang beruntung, di samping peningkatan mutu dan peningkatan layanan pendidikan secara menyeluruh.

Sementara itu, realisasi anggaran belanja yang dikelola oleh **Departemen Kesehatan (Depkes)** dalam kurun waktu 2005–2008, mengalami peningkatan rata-rata 37,5 persen per tahun, yaitu dari Rp6,5 triliun (0,2 persen dari PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp16,9 triliun (0,4 persen dari PDB) dalam tahun 2008. Dengan pertumbuhan alokasi anggaran yang sangat signifikan tersebut, dalam kurun waktu 4 tahun terakhir, porsi anggaran belanja Departemen Kesehatan terhadap total alokasi anggaran belanja K/L mengalami peningkatan dari 5,4 persen pada tahun 2005 menjadi sebesar 6,3 persen pada tahun 2008. Peningkatan porsi alokasi belanja Depkes dalam periode tersebut, terutama menunjukkan besarnya upaya dan kesungguhan pemerintah untuk terus meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.

Realisasi anggaran Depkes selama kurun waktu tersebut, digunakan untuk melaksanakan program-program prioritas di bidang kesehatan, yaitu antara lain: (1) program upaya kesehatan masyarakat, dengan alokasi anggaran meningkat dari Rp3,4 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp3,37 triliun pada tahun 2008; (2) program upaya kesehatan perseorangan, dengan alokasi anggaran meningkat dari Rp3,9 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp9,2 triliun pada tahun 2008; serta (3) program pencegahan dan pemberantasan penyakit, dengan alokasi anggaran Rp853,5 miliar pada tahun 2005 menjadi Rp949,3 miliar pada tahun 2008.

Melalui berbagai program tersebut di atas, selama kurun waktu 4 tahun terakhir, telah dilaksanakan kegiatan-kegiatan prioritas Departemen Kesehatan, yang meliputi antara lain: (1) percepatan penurunan angka kematian bayi, angka kematian ibu, dan peningkatan status gizi, yang dilakukan yang melalui kegiatan berbasis pemberdayaan masyarakat, seperti melalui pengembangan Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), Pos Kesehatan Pesantren (Poskestren) dan Mushola Sehat; (2) peningkatan penyediaan fasilitas kesehatan rujukan di sejumlah RS, yang mencakup RS pemerintah dan swasta melalui peningkatan jumlah tempat tidur RS, serta jumlah tenaga kesehatan di daerah terpencil, tertinggal, dan perbatasan; (3) peningkatan sistem pemantauan, evaluasi, dan informasi kesehatan, melalui pengembangan sistem informasi kesehatan dengan pendekatan *evidence based* di seluruh Indonesia (program riset kesehatan dasar/Riskesdas); serta (4) peningkatan akses masyarakat terhadap obat, melalui kebijakan Apotik Rakyat dan Obat Serba Seribu.

Output yang dihasilkan dari pelaksanaan berbagai program dan kegiatan yang dibiayai dengan alokasi anggaran Departemen Kesehatan dalam kurun waktu tersebut, antara lain adalah: (1) meningkatnya jumlah Puskesmas dari 7.669 buah pada tahun 2005 menjadi 8.114 buah pada awal tahun 2008 dan meningkatnya jumlah Puskesmas Pembantu dari 22.002 buah dari tahun 2005 menjadi 22.347 buah pada awal tahun 2008; (2) meningkatnya jumlah Puskesmas Keliling Roda Empat dari 5.064 buah pada tahun 2005 menjadi 6.544 buah pada awal tahun 2008 dan meningkatnya jumlah Puskesmas Keliling perairan dari 591 buah pada tahun 2005 menjadi 644 buah pada awal tahun 2008; (3) meningkatnya jumlah Desa Siaga yang dilengkapi dengan Pos Kesehatan Desa menjadi 33.910 buah pada awal tahun 2008; (4) terlaksananya pengembangan Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) dari 238.699 buah pada tahun 2005 menjadi 269.202 buah pada awal tahun 2008; (5) terlaksananya pengembangan Pos Kesehatan Pesantren (Poskestren) menjadi 600 buah pada awal tahun 2008; (6) terlaksananya penyediaan fasilitas kesehatan rujukan, yang mencakup RS pemerintah dan swasta dari 1.268 RS pada tahun 2005 menjadi 1.319 RS pada awal tahun 2008; serta (7) meningkatnya jumlah tempat tidur RS yang tersedia dari 136.766 tempat tidur pada tahun 2005 menjadi 142.707 buah tempat tidur pada tahun 2008.

Sementara itu, *outcome* yang dihasilkan dari berbagai program yang dibiayai dengan alokasi anggaran Departemen Kesehatan dalam kurun waktu tersebut antara lain berupa: (1) meningkatnya cakupan pelayanan kesehatan bagi penduduk miskin dan kurang mampu dari 60 juta orang pada semester II tahun 2005 menjadi 76,4 juta orang pada tahun 2008; (2) menurunnya tingkat kematian ibu melahirkan dari 270 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2004 menjadi 248 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2007; (3) menurunnya tingkat kematian bayi dari 30,8 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 2004 menjadi 26,9 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 2007; (4) meningkatnya usia harapan hidup dari 66,2 tahun pada tahun 2004 menjadi 70,5 tahun pada tahun 2007; (5) berkurangnya prevalensi gizi kurang pada anak Balita dari 25,8 persen pada tahun 2004,

menjadi 21,9 persen pada tahun 2007 ; dan (6) meningkatnya jumlah kunjungan pasien rawat jalan di RS dari 1.833.996 kunjungan pada tahun 2005 menjadi 10.850.513 kunjungan pada tahun 2006 dan meningkatnya pasien rawat inap di RS dari 13.357.208 pasien pada tahun 2005 menjadi 43.584.052 pasien pada tahun 2006.

Dari hasil evaluasi terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan, program kerja dan kegiatan Departemen Kesehatan dalam mencapai sasaran-sasaran RPJMN 2004–2009, dapat disimpulkan bahwa sekalipun berbagai capaian telah dapat diraih selama kurun waktu tersebut, namun upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat melalui peningkatan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan, belum sepenuhnya dapat mencapai hasil seperti yang diharapkan dalam sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009. Sasaran-sasaran tersebut antara lain meliputi*:* (1) umur harapan hidup 70,6 tahun; (2) angka kematian bayi 26 per 1.000 kelahiran hidup; (3) angka kematian ibu melahirkan 226 per 100.000 kelahiran; dan (4) prevalensi gizi kurang pada anak balita sekitar 20 persen. Hal ini terutama berkaitan dengan masih rendahnya tingkat kesadaran masyarakat di daerah-daerah miskin untuk menggunakan fasilitas kesehatan dalam rangka meningkatkan derajat kesehatan. Karena itu, pemerintah akan senantiasa terus menggalakkan dan mensosialisasikan program-program kesehatan tersebut sampai ke tingkat RT/RW, antara lain melalui mushola sehat, posyandu, puskesmas keliling, dan lain sebagainya.

Dalam periode waktu yang sama, realisasi anggaran belanja negara yang dikelola oleh **Departemen Pertahanan (Dephan)** mengalami peningkatan rata-rata 13,2 persen per tahun, yaitu dari Rp20,8 triliun (0,8 persen dari PDB) dalam tahun 2005 menjadi sebesar Rp30,2 triliun (0,6 persen dari PDB) dalam tahun 2008. Dengan perkembangan ini, dalam kurun waktu empat tahun terakhir, porsi anggaran belanja Dephan terhadap total alokasi belanja K/L menurun dari sekitar 17,2 persen pada tahun 2005 menjadi sebesar 11,3 persen pada tahun 2008. Realisasi anggaran belanja Dephan dalam kurun waktu tersebut, sebagian besar merupakan realisasi anggaran dari program: (1) pengembangan pertahanan matra darat, dengan alokasi anggaran Rp8,7 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp1,2 triliun pada tahun 2008; (2) pengembangan pertahanan matra laut, dengan alokasi anggaran Rp3,1 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp900,4 miliar pada tahun 2008; (3) program pengembangan pertahanan matra udara, dengan alokasi anggaran Rp2,4 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp875,3 miliar pada tahun 2008; serta (4) pengembangan industri pertahanan, dengan alokasi anggaran Rp19,7 miliar pada tahun 2005 menjadi Rp4,5 triliun pada tahun 2008. Program-program tersebut bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pertahanan guna mewujudkan agenda Indonesia yang aman dan damai.

Realisasi anggaran Dephan dalam periode tersebut antara lain digunakan untuk membiayai pelaksanaan kegiatan-kegiatan: (1) pembangunan dan pengembangan kekuatan dan kemampuan sistem, personel, materiil dan fasilitas TNI; (2) pembentukan kemampuan pertahanan pada skala kekuatan pokok minimum *(minimum essential force)* mencapai kesiapan alutsista rata-rata 45 persen dari yang dimilikinya, dengan pencapaian rata-rata 35 persen pada tahun 2005 dan 40 persen pada tahun 2008; serta (3) penambahan baru, menghidupkan kembali, atau *repowering* terhadap alat utama sistem persenjataan (alutsista) yang secara ekonomi masih bisa dipertahankan.

Selain itu, realisasi anggaran Dephan selama kurun waktu yang sama juga digunakan untuk membiayai pelaksanaan kegiatan-kegiatan pengembangan sarana, prasarana dan fasilitas TNI, dengan *output* antara lain berupa terlaksananya pembangunan/renovasi asrama dan perumahan dinas/perumahan prajurit, perkantoran, serta pangkalan dan fasilitas pemerliharaan dengan kondisi mantap mencapai 40 persen.

Dalam rangka penyiapan cetak biru (*blueprint*) pertahanan, telah disusun Rencana Strategi Pertahanan 2005–2009, kebijakan umum dan kebijakan penyelenggaraan pertahanan, serta *Strategic Defence Review* sebagai acuan dalam rangka pembinaan kemampuan dan pembangunan kekuatan pertahanan negara. Hal ini sesuai dengan salah satu sasaran yang ingin dicapai dalam RPJMN 2004-2009 dalam peningkatan kemampuan pertahanan negara.

Selanjutnya, upaya peningkatan profesionalisme personel baik dalam operasi militer, baik untuk perang maupun selain perang, ditempuh melalui penataan organisasi, peningkatan mutu dan fasilitas pendidikan, serta pemantapan reformasi TNI yang dihadapkan dengan supremasi sipil. Reformasi TNI telah berhasil menempatkan TNI secara tepat sesuai dengan peran dan tugas pokok yang diembannya, yaitu dalam rangka menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah NKRI, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah dari setiap ancaman dan gangguan.

Mengingat upaya meningkatkan kesiapan alutsista TNI masih dihadapkan pada keterbatasan anggaran, maka pembangunan kemampuan pertahanan negara secara umum ditujukan tidak untuk memperbesar kekuatan yang sudah ada, akan tetapi hanya untuk mempertahankan kemampuan dan kekuatan yang sudah dimiliki, antara lain melalui *repowering*, *retrofitting*, pemeliharaan, dan pengadaan alutsista secara terbatas. Untuk mengurangi ketergantungan sumber pengadaan alutsista kepada satu atau dua negara saja, maka telah ditempuh langkah-langkah ke arah diversifikasi dalam pengadaan alutsista yang bekerja sama dengan beberapa negara. Adanya keterbatasan dukungan anggaran menjadi faktor pertimbangan dalam penyusunan rencana kebutuhan dalam pembangunan pertahanan, sehingga pemenuhan kebutuhan pertahanan belum dapat mencapai pembentukan kekuatan pokok minimum (*minimum essential force*) TNI.

Sementara itu, realisasi anggaran belanja negara yang dikelola oleh **Kepolisian Republik Indonesia (Polri)** dalam kurun waktu 2005—2008 mengalami peningkatan rata-rata 18,7 persen per tahun, yaitu dari Rp11,6 triliun (0,4 persen dari PDB) dalam tahun 2005 menjadi sebesar Rp19,5 triliun (0,4 persen dari PDB) dalam tahun 2008. Sementara itu, dalam kurun waktu yang sama, porsi anggaran belanja Polri terhadap total alokasi anggaran belanja K/L mengalami penurunan dari 9,6 persen pada tahun 2005 menjadi sebesar 7,3 persen pada tahun 2008. Realisasi anggaran belanja Polri dalam kurun waktu tersebut, sebagian besar merupakan realisasi anggaran dari: (1) program pengembangan sumber daya manusia kepolisian baik kualitas maupun kuantitas, dengan alokasi anggaran sebesar Rp7,8 triliun dalam tahun 2005, turun menjadi Rp324,2 miliar pada tahun 2008, (lebih rendahnya alokasi pagu anggaran tersebut terutama disebabkan karena di dalam alokasi anggaran tahun 2005 termasuk anggaran untuk pembayaran gaji personil, sedangkan pada tahun 2008 anggaran pembayaran gaji personil sebesar Rp15,0 triliun telah dipindahkan ke dalam program penerapan kepemerintahan yang baik); (2) program pengembangan sarana dan prasarana kepolisian, dengan peningkatan alokasi anggaran dari sebesar Rp1,8 miliar dalam tahun 2005 menjadi Rp1,8 triliun pada tahun 2008; serta (3) program pemeliharaan keamanan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) dengan peningkatan alokasi anggaran dari

sebesar Rp1,9 triliun dalam tahun 2005 menjadi Rp3,2 triliun pada tahun 2008. Program-program tersebut bertujuan untuk mendukung kemampuan pertahanan dan pemantapan keamanan dalam negeri guna mewujudkan agenda Indonesia yang aman dan damai.

Di samping itu, realisasi anggaran Polri selama tahun 2005-2008 juga digunakan untuk: pengembangan sistem dan strategi keamanan, dengan peningkatan alokasi anggaran dari sebesar Rp28,3 miliar dalam tahun 2005 menjadi Rp64,7 miliar pada tahun 2008; penyelidikan dan penyidikan tindak pidana, dengan peningkatan alokasi anggaran dari sebesar Rp41,3 miliar dalam tahun 2005 menjadi Rp524,7 miliar pada tahun 2008; kerjasama keamanan dan ketertiban, dengan peningkatan alokasi anggaran dari sebesar Rp14,3 miliar dalam tahun 2005 menjadi Rp27,6 miliar pada tahun 2008.

Output yang dihasilkan dari berbagai program dan kegiatan yang dibiayai dengan anggaran Polri tersebut antara lain meliputi: (1) terungkapnya beberapa kasus tindak pidana narkoba dengan sejumlah barang bukti yang telah disita mencapai 48.990 kasus sepanjang tahun 2005-2007, dan 7.378 kasus sampai dengan bulan Maret 2008, (2) proses hukum terhadap pelaku kejahatan narkoba selama 2005–2008 telah diputus pidana mati sebanyak 72 orang, 3 orang diantaranya telah dieksekusi mati; (3) bertambahnya Unit Detasemen (Den)-88 dan Direktorat (Dit) Narkoba telah mencakup seluruh daerah, kecuali untuk Provinsi Papua Barat dan Sulawesi Barat yang merupakan daerah pemekaran baru; (4) terlaksananya penambahan jumlah personil dan kualitas personil melalui rekruitmen dengan sasaran rasio 1:750 pada tahun 2005, menjadi 1:500 pada tahun 2008; serta (5) terlaksananya peningkatan SDM Polri dengan menempuh pendidikan di dalam maupun luar negeri, sekitar 1.723 orang pada kurun waktu 2005-2008.

Selanjutnya, guna mendukung kendali operasional, pada kurun waktu 2005–2007 telah dibangun sistem operasional yang menjadikan jaringan dasing *(on-line)* di seluruh jajaran dengan Markas Besar. Hal tersebut juga didukung dengan pembangunan manajemen informasi sistem, yang memungkinkan penyampaian data dalam waktu nyata *(real time)*. Seluruh jaringan ini dapat dikendalikan dari satu ruangan kendali pusat krisis *(crisis centre)* di Markas Besar dan terhubung ke seluruh Polda secara dasing *(on-line)*, bahkan dapat terhubung dengan tempat kejadian perkara dengan sistem komunikasi bergerak.

Sementara itu, *outcome* yang dihasilkan dari berbagai program yang dibiayai dengan alokasi anggaran Polri dalam kurun waktu tersebut antara lain berupa: (1) menurunnya angka pelanggaran hukum dan indeks kriminalitas menjadi di bawah 120 pada tahun 2008; (2) meningkatnya penuntasan kasus kriminalitas untuk menciptakan rasa aman masyarakat sebesar 55,5 persen pada tahun 2005 menjadi 60 persen pada tahun 2008; (3) terlindunginya keamanan lalu lintas informasi rahasia lembaga negara sesudah diterapkannya *Asean Free Trade Area* (AFTA) dan zona perdagangan bebas lainnya, terutama untuk lembaga fasilitas vital negara; serta (4) terungkapnya kasus, dan dapat diberantasnya jaringan utama pemasok narkoba dan *precursor*.

Dari hasil evaluasi terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan, program kerja, dan kegiatan Polri dalam mencapai sasaran-sasaran RPJMN 2004–2009, dapat disimpulkan bahwa gangguan keamanan, ketertiban, dan kriminalitas secara umum masih dalam tingkat terkendali. Meskipun demikian, tidak bisa dipungkiri bahwa perkembangan variasi kejahatan dan aktualisasi konflik horizontal semakin kompleks dan meningkat. Terkait dengan kriminalitas internasional, globalisasi dan pasar bebas membuat organisasi kejahatan

internasional yang didukung oleh kemajuan teknologi komunikasi, informasi, dan persenjataan semakin berkembang pesat. Pemerintah akan senantiasa menggalakkan sosialisasi mengenai pentingnya peningkatan toleransi masyarakat terhadap keberagaman dan meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya rasa aman dalam beraktivitas. Hal ini dimaksudkan agar upaya adu domba suku, agama, dan ras (SARA) antarkelompok masyarakat dapat dihindari. Di samping itu, untuk mencegah penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, telah dibentuk Satuan Koordinasi Pelaksanaan Program Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba. Meskipun satuan ini baru ada di wilayah Provinsi DKI Jakarta, namun satuan ini telah berhasil menguak beberapa kasus tindak pidana narkoba.

Perkembangan realisasi anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut organisasi dalam periode 2005–2008 juga dipengaruhi oleh perkembangan realisasi anggaran belanja **Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias Provinsi Sumatera Utara (BRR NAD-Nias)**. BRR NAD-Nias dibentuk dalam rangka melaksanakan rehabilitasi dan rekonstruksi di wilayah Provinsi NAD dan Kepulauan Nias pasca bencana gempa bumi dan tsunami yang melanda wilayah tersebut pada akhir tahun 2004. Selain tugas melaksanakan kegiatan pemulihan, BRR NAD-Nias juga mengemban 2 tugas pokok, yaitu: mengelola proyek rehabilitasi dan rekonstruksi yang berdasarkan dokumen pelaksanaan anggaran (didanai oleh APBN), dan mengkoordinasi proyek-proyek rehabilitasi dan rekonstruksi yang dibiayai oleh negara donor atau lembaga swadaya masyarakat (LSM) asing. Dana APBN untuk BRR NAD-Nias, sebagian besar berasal dari dana moratorium pokok utang luar negeri, yang merupakan hasil kesepakatan dengan negara-negara anggota *Paris Club*.

Dalam masa empat tahun terakhir (2005–2008), realisasi anggaran BRR NAD-Nias mengalami peningkatan rata-rata 188,9 persen per tahun, yaitu dari Rp0,4 triliun (0,01 persen dari PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp9,9 triliun (0,21 persen dari PDB) dalam tahun 2008. Dengan demikian, dalam empat tahun terakhir, porsi anggaran belanja BRR NAD-Nias terhadap total anggaran belanja K/L meningkat dari 0,3 persen pada tahun 2005 menjadi sebesar 3,8 persen dalam tahun 2008.

Realisasi anggaran BRR NAD-Nias tersebut sebagian besar merupakan realisasi anggaran dari beberapa bidang antara lain: (1) bidang agama, sosial dan budaya, dengan alokasi anggaran meningkat, dari sebesar Rp7,5 miliar pada tahun 2005 menjadi Rp253,4 miliar pada tahun 2008; (2) bidang ekonomi dan usaha, dengan alokasi anggaran meningkat, dari sebesar Rp24,6 miliar pada tahun 2005 menjadi Rp243,8 miliar pada tahun 2008; (3) bidang pendidikan, kesehatan dan peran perempuan, dengan alokasi anggaran meningkat dari sebesar Rp144,5 miliar pada tahun 2005 menjadi Rp231,1 miliar pada tahun 2008; serta (4) bidang perumahan dan permukiman, dengan alokasi anggaran meningkat, dari sebesar Rp160,4 miliar pada tahun 2006 menjadi Rp906,7 miliar pada tahun 2008.

Output yang dicapai dari berbagai program yang dibiayai melalui anggaran BRR NAD-Nias selama kurun waktu 2005–2007 antara lain meliputi: (1) terlaksananya relokasi dan rekonstruksi rumah baru mencapai lebih dari 100.000 unit; (2) terlaksananya rehabilitasi 78.000 hektare lahan pertanian, termasuk 164 km sistem irigasi yang telah diperbaiki atau direkonstruksi; (3) terlaksananya pembentukan 400 unit sarana usaha sebagai acuan pemulihan bidang ekonomi dan kewirausahaan, disertai dengan pelatihan khusus bagi 750 manajer; (4) sekitar 100 ribu orang telah menerima hibah pengembalian aset-aset produktif,

serta 50 ribu orang telah mengikuti pelatihan pengembangan keterampilan guna mengurangi jumlah pengangguran sekaligus meningkatkan kemampuan usaha kecil dan menengah; (5) lebih dari 1000 kantor telah direhabilitasi dan direkonstruksi, termasuk kantor desa, kecamatan, kantor pengadilan, serta bangunan administratif yang mendasar, disertai dengan pelatihan untuk sekitar 20 ribu pegawai negeri sipil (PNS); (6) terlaksananya pembangunan 900 unit sarana pendidikan termasuk peralatan dan 1 juta buku untuk perpustakaan; (7) terlaksananya pelatihan bagi 23.000 guru dan tenaga teknis; (8) terlaksananya pembangunan fasilitas kesehatan sebanyak 400 unit termasuk puskesmas dan poliklinik desa, serta pembangunan 18 rumah sakit, 2 laboratorium, dan 14 gudang penyimpanan obat; (9) terlaksananya pembangunan jalan dan jembatan masing-masing sepanjang 2000 km dan 230 unit; (10) terlaksananya pembangunan 1.338 unit pembangkit listrik tenaga surya (PLTS), 12 pembangkit listrik tenaga diesel (PLTD), 8 pembangkit listrik tenaga mikrohidro (PLTMH), dan 597 stasiun distribusi listrik; serta (11) terlaksananya pembangunan 11 lapangan terbang dan 18 pelabuhan laut.

Sementara itu, *outcome* yang dihasilkan dari berbagai program dan kegiatan yang dibiayai dengan anggaran BRR NAD-Nias dalam kurun waktu tersebut, antara lain berupa: (1) meningkatnya fasilitas pelayanan kesehatan yang dapat diberikan kepada masyarakat; (2) meningkatnya jumlah siswa yang bisa kembali bersekolah; (3) meningkatnya jumlah tenaga guru terlatih; (4) meningkatnya akses jalan dan jembatan; (5) meningkatnya jumlah penumpang kapal laut dan pesawat udara; (6) meningkatnya jumlah masyarakat yang dapat mengakses rumah ibadah; (7) meningkatnya pengadministrasian dan pelayanan umum kepada masyarakat dengan pembangunan dan pengoperasian gedung pemerintahan; serta (8) meningkatnya usaha mikro kecil dan menengah masyarakat.

Dengan pencapaian kinerja yang telah dilakukan BRR NAD-Nias selama tahun 2005–2008 di atas, maka pada tahun 2009 masih akan dilanjutkan penyelesaian dari beberapa kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi sarana dan prasarana wilayah, yang meliputi: (1) penyelesaian infrastruktur jalan, jembatan dan infrastruktur lainnya; (2) penyelesaian pembangunan perekonomian di tingkat masyarakat; (3) penyelesaian kegiatan pelayanan sosial kemasyarakatan, seperti dalam bidang pendidikan, kesehatan dan peningkatan peran perempuan dalam pembangunan; serta (4) persiapan langkah-langkah menuju berakhirnya masa tugas dan mandat BRR NAD-Nias pada bulan April 2009 mendatang.

BRR NAD-Nias mempunyai masa tugas 4 (empat) tahun, yaitu dari tahun 2005 hingga tahun 2009. Hal ini ditunjukkan dalam Perpu Nomor 2 Tahun 2005, Pasal 26 yang menyebutkan bahwa: (1) masa tugas BRR akan berakhir setelah 4 tahun; (2) setelah berakhirnya masa tugas BRR, kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (3) setelah berakhirnya masa tugas BRR, segala kekayaannya menjadi kekayaan milik negara, yang selanjutnya dapat diserahkan kepada pemerintah daerah; dan (4) pengakhiran masa tugas BRR beserta akibat hukumnya ditetapkan dengan Perpres.

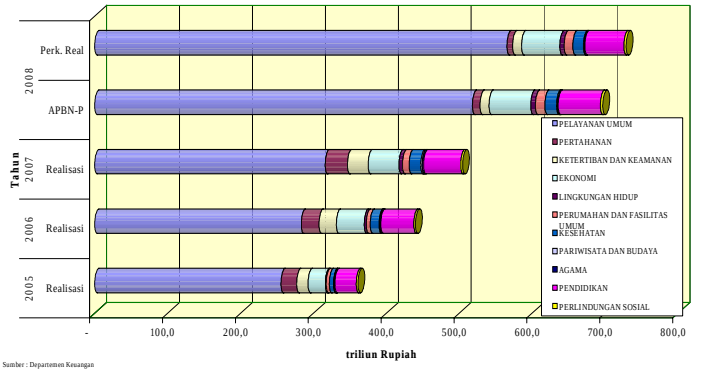
Tahun 2008 merupakan tahun terakhir dari pelaksanaan proyek-proyek fisik oleh BRR NAD-Nias. Sementara itu, dalam rangka melaksanakan proses administrasi penuntasan tugas, BRR NAD-Nias masih dapat beroperasi hingga April 2009. Oleh karena itu, sejak tahun 2008 sudah mulai dilakukan persiapan penuntasan masa tugas BRR NAD-Nias. Berkaitan dengan berakhirnya masa tugas BRR NAD-Nias, terdapat beberapa aspek yang harus diperhatikan, yaitu: (1) pengelolaan pendanaan paska BRR NAD-Nias; (2) pengalihan

peralatan dan perangkat (aset) melalui identifikasi terhadap: tahap pengalihan aset, jenis-jenis pengalihan aset, aset-aset BRR NAD-Nias, dan aset-aset donor/NGO; (3) pengalihan personil (SDM); serta (4) pengalihan dokumen. Dalam kerangka tersebut, pada tahun 2009, pelaksanaan lanjutan program rehabilitasi dan rekonstruksi NAD-Nias akan diserahkan kewenangannya kepada kementerian negara/lembaga dan pemerintah daerah, sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Dengan demikian, pembiayaan program rehabilitasi dan rekonstruksi tidak lagi dialokasikan pada bagian anggaran 094 (BRR NAD-Nias), tetapi langsung dialokasikan kepada masing-masing K/L yang bersangkutan. Sementara itu, biaya operasional BRR NAD-Nias akan dialokasikan pada bagian 069 (anggaran pembiayaan dan perhitungan).

4.2.3 Perkembangan Pelaksanaan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi, 2005–2008

Realisasi anggaran belanja negara menurut fungsi-subfungsi merupakan kompilasi dari berbagai kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga dalam rangka melaksanakan program-program pembangunan, guna mencapai sasaran yang telah ditetapkan dalam RPJMN 2004–2009 dan RKP. Berdasarkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh kementerian negara/lembaga tersebut, maka selama periode tahun 2005–2008, realisasi anggaran belanja Pemerintah Pusat terkonsentrasi pada fungsi pelayanan umum dengan proporsi rata-rata 69,8 persen dari total belanja Pemerintah Pusat, yang diikuti secara berturut-turut oleh fungsi pendidikan (8,8 persen), ekonomi (7,7 persen), pertahanan (4,2 persen), ketertiban dan keamanan (3,9 persen), kesehatan (2,4 persen), serta sisanya sebesar 3,2 persen tersebar pada fungsi-fungsi lainnya, meliputi fungsi lingkungan hidup, fungsi perumahan dan fasilitas umum, fungsi pariwisata dan budaya, fungsi agama dan fungsi perlindungan sosial. Perkembangan anggaran belanja Pemerintah Pusat secara nominal menurut fungsi dalam periode 2005–2008 disajikan dalam **Grafik IV.13**.

Grafik IV.13
Perkembangan Belanja Pemerintah Pusat, Menurut Fungsi
Tahun 2005-2008



Sumber : Departemen Keuangan

Dalam kurun waktu 2005–2008 realisasi anggaran pada fungsi pelayanan umum cenderung mengalami peningkatan, yaitu dari Rp255,6 triliun (9,2 persen terhadap PDB) dalam tahun 2005, menjadi Rp316,1 triliun (8,0 persen terhadap PDB) dalam tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp565,6 triliun (12,0 persen terhadap PDB) dalam tahun 2008. Dengan perkembangan tersebut, maka realisasi anggaran fungsi pelayanan umum dalam periode 2005–2008 meningkat rata-rata sebesar 30,3 persen per tahun. Di satu sisi, peningkatan realisasi anggaran pada fungsi pelayanan umum pada rentang waktu tersebut menunjukkan semakin besarnya upaya peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan umum kepada masyarakat, namun di sisi lain, perkembangan tersebut juga lebih banyak dipengaruhi oleh

semakin meningkatnya kewajiban pemerintah atas pembayaran bunga utang dalam dan luar negeri, serta pemberian subsidi kepada masyarakat.

Realisasi anggaran pada fungsi pelayanan umum dalam periode tahun 2005–2008 tersebut, terdiri dari: (1) realisasi anggaran pada subfungsi pelayanan umum lainnya sebesar 65,9 persen; (2) realisasi anggaran pada subfungsi pinjaman pemerintah sebesar 23,1 persen; (3) realisasi anggaran pada subfungsi lembaga eksekutif dan legislatif, keuangan dan fiskal, serta urusan luar negeri sebesar 9,4 persen; dan (4) sisanya sebesar 1,6 persen tersebar pada subfungsi-subfungsi lainnya, yang meliputi subfungsi pelayanan umum, litbang pelayanan umum pemerintahan, pembangunan daerah, penelitian dasar dan pengembangan iptek, serta bantuan luar negeri.

Pada tahun 2005–2008, realisasi anggaran pada subfungsi pelayanan umum lainnya mengalami peningkatan rata-rata sebesar 32,3 persen per tahun, yaitu dari Rp163,1 triliun (5,9 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp218,6 triliun (5,5 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp377,8 triliun (8,0 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Realisasi anggaran pada subfungsi pelayanan umum lainnya dalam periode tersebut, digunakan antara lain untuk membiayai program subsidi dan transfer lainnya sebesar 46,5 persen, dan program rehabilitasi dan rekonstruksi NAD dan Nias sebesar 1,5 persen.

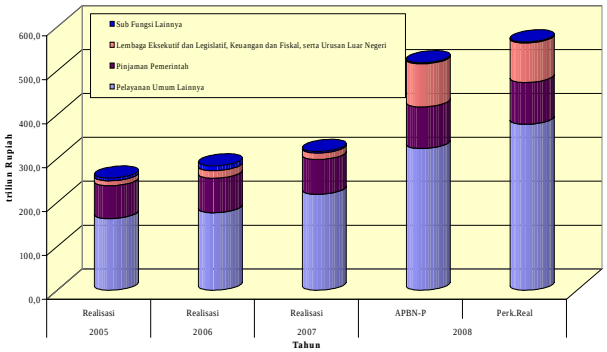
Dalam periode yang sama, realisasi anggaran pada subfungsi pinjaman pemerintah meningkat rata-rata sebesar 8,4 persen per tahun, yaitu dari Rp74,9 triliun (2,7 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp79,2 triliun (2,0 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp95,5 triliun (2,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Realisasi anggaran pada subfungsi pinjaman pemerintah dalam kurun waktu tersebut, digunakan seluruhnya untuk membiayai program utama pembayaran bunga utang.

Demikian pula, realisasi anggaran pada subfungsi lembaga eksekutif dan legislatif, keuangan dan fiskal, serta urusan luar negeri dalam kurun waktu yang sama mengalami peningkatan rata-rata sebesar 98,8 persen per tahun, yaitu dari Rp11,5 triliun (0,4 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi Rp15,0 triliun (0,4 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp90,0 triliun (1,9 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Realisasi anggaran pada subfungsi lembaga eksekutif dan legislatif, keuangan dan fiskal, serta urusan luar negeri selama periode tersebut tersebar pada beberapa program, antara lain program penerapan kepemerintahan yang baik, program peningkatan penerimaan dan pengamanan keuangan negara, program peningkatan efektivitas pengeluaran negara, dan program peningkatan sarana dan prasarana.

Perkembangan realisasi anggaran fungsi pelayanan umum tahun 2005–2008 dapat dilihat pada **Grafik IV.14**.

Keluaran (*output*) yang dihasilkan dari pelaksanaan berbagai program dan kegiatan yang dibiayai dengan realisasi anggaran pada fungsi pelayanan umum dalam kurun waktu 2005–2008 tersebut, antara lain meliputi: (1) terlaksananya penyaluran subsidi BBM dengan volume sebesar 59,7 juta kiloliter pada tahun 2005, sebesar 38,7 juta kiloliter pada tahun 2007, dan diperkirakan menjadi sebesar 38,9 juta kiloliter pada tahun 2008; (2) terlaksananya penyaluran subsidi pangan dan penyediaan beras murah untuk masyarakat miskin; (3) terlaksananya penyaluran subsidi KPR; (4) terlaksananya penyaluran subsidi pupuk dan subsidi benih dalam bentuk penyediaan pupuk dan benih unggul murah bagi petani; (5) terlaksananya penyaluran subsidi pengangkutan umum untuk penumpang kereta api

Grafik IV.14
Perkembangan Realisasi Anggaran Fungsi Pelayanan Umum, 2005-2008



Sumber : Departemen Keuangan

kelas ekonomi, dan penumpang kapal laut kelas ekonomi; (6) terlaksananya pemenuhan kewajiban pemerintah atas pembayaran bunga utang; (7) tersedianya publikasi informasi, peraturan perundang-undangan, statistik keuangan, dan fiskal yang dihasilkan baik oleh lembaga-lembaga eksekutif maupun legislatif; serta (8) terlaksananya pelayanan umum kepada masyarakat, antara lain meliputi administrasi kependudukan, pemberdayaan masyarakat, penelitian dasar dan pengembangan iptek.

Sementara itu, hasil (*outcome*) yang dapat dicapai dari pelaksanaan berbagai program dan kegiatan yang dibiayai dengan alokasi anggaran pada fungsi pelayanan umum dalam periode tersebut antara lain meliputi: (1) terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan BBM dan listrik dengan harga bersubsidi; (2) terpenuhinya kebutuhan masyarakat miskin akan bahan pangan pokok beras dengan harga subsidi melalui pelaksanaan program raskin; (3) terpenuhinya kebutuhan petani, yang sebagian besar merupakan masyarakat miskin, akan pupuk dengan harga yang terjangkau dan benih unggul bersubsidi; (4) tersedianya publikasi informasi-informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat, baik berupa peraturan perundang-undangan, statistik keuangan, dan fiskal; serta (5) terlaksananya pelayanan umum kepada masyarakat.

Sejalan dengan kecenderungan meningkatnya realisasi anggaran pada fungsi pelayanan umum, realisasi anggaran pada fungsi pendidikan dalam kurun waktu yang sama, juga menunjukkan pertumbuhan yang cukup tinggi. Hal ini ditunjukkan antara lain dengan meningkatnya realisasi anggaran pada fungsi pendidikan dari sebesar Rp29,3 triliun (1,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2005 menjadi sebesar Rp50,8 triliun (1,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp53,6 triliun (1,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Dengan perkembangan tersebut, maka realisasi anggaran pada fungsi pendidikan dalam periode 2005–2008 mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 22,3 persen per tahun. Peningkatan anggaran pada fungsi pendidikan yang cukup signifikan dalam kurun waktu tersebut selain berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia, khususnya di bidang pendidikan, juga menunjukkan besarnya kesungguhan pemerintah untuk memenuhi amanat konstitusi yang mengamanatkan alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN dan APBD.

Realisasi anggaran pada fungsi pendidikan dalam kurun waktu 2005–2008 tersebut terdiri dari: (1) realisasi anggaran pada subfungsi pendidikan dasar sebesar 45,2 persen; (2) realisasi anggaran pada subfungsi pendidikan tinggi sebesar 20,5 persen; (3) realisasi anggaran pada subfungsi pelayanan bantuan terhadap pendidikan sebesar 12,5 persen; (4) realisasi anggaran pada subfungsi pendidikan menengah sebesar 9,2 persen; (5) realisasi anggaran pada subfungsi pendidikan lainnya sebesar 5,5 persen; dan (6) sisanya sebesar 7,1 persen tersebar pada subfungsi-subfungsi lainnya, yang meliputi subfungsi pendidikan anak usia dini,

pendidikan nonformal dan informal, pendidikan kedinasan, pendidikan keagamaan, serta litbang pendidikan.

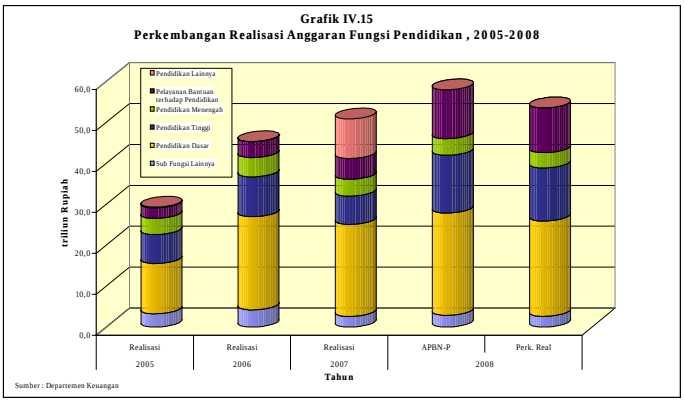
Dalam periode 2005–2008, realisasi anggaran pada subfungsi pendidikan dasar mengalami peningkatan rata-rata 23,6 persen per tahun, yaitu dari sebesar Rp12,3 triliun (0,4 persen terhadap PDB) pada tahun 2005, menjadi sebesar Rp22,5 triliun (0,6 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai sebesar Rp23,3 triliun (0,5 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Realisasi anggaran pada subfungsi pendidikan dasar tersebut digunakan terutama untuk membiayai program utama, yaitu program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun.

Sementara itu, realisasi anggaran pada subfungsi pendidikan tinggi dalam kurun waktu 2005–2008 mengalami peningkatan rata-rata sebesar 22,6 persen per tahun, yaitu dari Rp7,1 triliun (0,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2005, menjadi Rp6,9 triliun (0,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp13,0 triliun (0,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Realisasi anggaran pada subfungsi pendidikan tinggi dalam kurun waktu tersebut terutama digunakan untuk penyediaan pelayanan pendidikan pada jenjang pendidikan tinggi, yang mencakup administrasi, operasi ataupun dukungan untuk pendidikan tinggi.

Selanjutnya, realisasi anggaran pada subfungsi pelayanan bantuan terhadap pendidikan dalam periode tahun 2005–2008 mengalami peningkatan rata-rata 62,2 persen per tahun, yaitu dari sebesar Rp2,6 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2005, menjadi Rp5,1 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan menjadi Rp11,0 triliun (0,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Realisasi anggaran pada subfungsi pelayanan bantuan terhadap pendidikan dalam rentang waktu tersebut digunakan antara lain untuk membiayai program peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan, program pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan, serta program manajemen pelayanan pendidikan.

Dalam kurun waktu yang sama, realisasi subfungsi pendidikan menengah mengalami penurunan rata-rata 2,2 persen per tahun, yaitu dari sebesar Rp4,0 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2005, menjadi Rp4,1 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp3,7 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Realisasi anggaran pada subfungsi pendidikan menengah dalam periode tersebut digunakan untuk membiayai program pendidikan menengah, baik pendidikan umum maupun pendidikan agama.

Grafik IV.15
Perkembangan Realisasi Anggaran Fungsi Pendidikan , 2005-2008



Sumber : Departemen Keuangan

Perkembangan realisasi anggaran fungsi pendidikan tahun 2005–2008 dapat dilihat pada **Grafik IV.15**.

Keluaran (*output*) yang dihasilkan dari berbagai program dan kegiatan yang dibiayai dengan realisasi anggaran pada fungsi pendidikan dalam dalam kurun waktu 2005–2008 tersebut,

antara lain meliputi: (1) terlaksananya bantuan operasional sekolah (BOS) bagi sebanyak 34,5 juta siswa pada tahun 2005; menjadi sebanyak 35,2 juta siswa pada tahun 2007; dan 41,9 juta siswa pada tahun 2008; (2) terlaksananya pembangunan SD dan SMP satu atap sebanyak 312 gedung pada tahun 2005 yang kemudian meningkat menjadi 759 gedung pada tahun 2008; (3) terlaksananya penyelenggaraan pendidikan kesetaraan paket A sebanyak 82.290 siswa pada tahun 2005 menjadi 403.781 siswa pada tahun 2008, pendidikan kesetaraan paket B sebanyak 416.495 siswa pada tahun 2005 menjadi 1.930.703 siswa padda tahun 2008, pendidikan kesetaraan paket C sebanyak 23.713 siswa pada tahun 2007 menjadi 110.701 siswa pada tahun 2008.

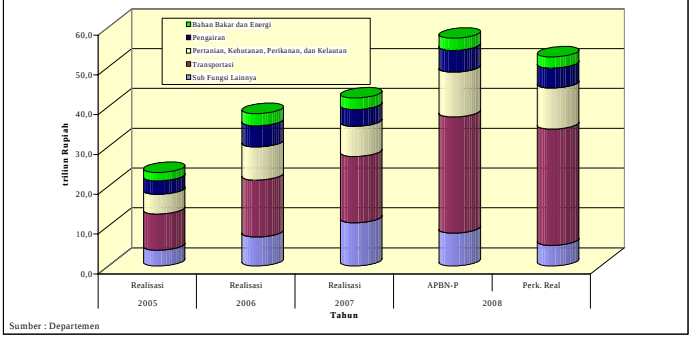
Sementara itu, hasil (*outcome*) yang dicapai dari pelaksanaan berbagai program yang dibiayai dengan alokasi anggaran pada fungsi pendidikan dalam periode tersebut antara lain berupa: (1) tercapainya peningkatan taraf pendidikan penduduk Indonesia, yang ditunjukkan dengan meningkatnya angka partisipasi pendidikan pada semua jenjang, yaitu: (a) Angka Partisipasi Murni (APM) pada jenjang SD/MI/SDLB/Paket A meningkat dari 94,30 persen pada tahun 2005 menjadi 94,90 persen pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai 95,02 persen pada tahun 2008; (b) Angka Partisipasi Kasar (APK) pada jenjang SMP/MTs/SMPLB/Paket B meningkat dari 85,22 persen pada tahun 2005 menjadi 92,52 persen pada tahun 2007, dan diperkirakan melampaui 95 persen pada tahun 2008. Dengan laju peningkatan APK SMP/MTs/SMPLB/Paket B tahunan sebesar 3–4 persen; (c) Angka Partisipasi Kasar (APK) pada jenjang SMA/SMK/MA/SMALB/Paket C, meningkat dari 52,10 persen pada tahun 2005 menjadi 60,52 persen pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai 63,43 persen pada tahun 2008; (d) APK pada jenjang pendidikan tinggi (PT) yang mencakup pula peguruan tinggi agama (PTA), dan Universitas Terbuka (UT) meningkat dari 15,00 persen pada tahun 2005 menjadi 17,25 persen pada 2007, dan diperkirakan mencapai 18,29 persen dalam tahun 2008; (e) APK untuk pendidikan anak usia dini, meningkat dari 42,34 persen pada tahun 2005 menjadi 48,32 persen pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai 50,47 persen pada tahun 2008; (2) tercapainya peningkatan kemampuan keberaksaraan penduduk Indonesia, yang ditandai dengan meningkatnya angka melek aksara penduduk umur 15 tahun ke atas dari 91,93 persen pada tahun 2006 menjadi 92,80 persen pada tahun 2007, dan diperkirakan menjadi 93,80 persen pada tahun 2008; (3) tercapainya akses pendidikan bermutu di daerah-daerah yang selama ini sulit dijangkau oleh layanan pendidikan; (4) tercapainya peningkatan mutu perguruan tinggi, hal ini antara lain tercermin darri keberhasilan beberapa perguruan tinggi masuk dalam kategori berkelas dunia maupun kategori universitas berkelas Asia; dan (5) tercapainya peningkatan citra Indonesia melalui perolehan medali emas oleh pelajar Indonesia pada kompetisi dan olimpiade pendidikan internasional.

Dalam rangka mendukung tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, realisasi anggaran pada fungsi ekonomi dalam kurun waktu 2005–2008, diupayakan meningkat setiap tahunnya. Apabila pada tahun 2005, realisasi anggaran pada fungsi ekonomi mencapai Rp23,5 triliun (0,8 persen terhadap PDB), maka pada tahun 2006, jumlah tersebut meningkat menjadi Rp38,3 triliun (1,1 persen terhadap PDB), atau naik sebesar Rp14,8 triliun atau 62,9 persen. Sementara itu, pada tahun 2007, realisasi anggaran pada fungsi ekonomi kembali meningkat menjadi Rp42,2 triliun (1,1 persen terhadap PDB), dan diperkirakan meningkat menjadi Rp52,5 triliun (1,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Dengan perkembangan tersebut, realisasi anggaran pada fungsi ekonomi dalam kurun waktu yang sama mengalami peningkatan rata-rata 30,8 persen per tahun.

Realisasi anggaran pada fungsi ekonomi dalam kurun waktu 2005–2008 tersebut terdiri dari: (1) realisasi anggaran pada subfungsi transportasi sebesar 42,7 persen; (2) realisasi anggaran pada subfungsi pertanian, kehutanan, perikanan, dan kelautan sebesar 19,9 persen; (3) realisasi anggaran pada subfungsi pengairan sebesar 11,4 persen; (4) realisasi anggaran pada subfungsi bahan bakar dan energi sebesar 7,0 persen; dan (5) sisanya sebesar 19,0 persen tersebar pada subfungsi-subfungsi lainnya, yang meliputi subfungsi perdagangan, pengembangan usaha, koperasi, dan UKM, subfungsi tenaga kerja, subfungsi pertambangan, subfungsi industri dan konstruksi, subfungsi telekomunikasi dan informatika, subfungsi litbang ekonomi, dan subfungsi ekonomi lainnya.

Perkembangan realisasi anggaran fungsi ekonomi tahun 2005–2008 dapat dilihat pada **Grafik IV.16**.

Grafik IV.16
Perkembangan Realisasi Anggaran Fungsi Ekonomi , 2005-2008



Sumber : Departemen

Dalam tahun 2005–2008, realisasi anggaran pada subfungsi transportasi cenderung mengalami peningkatan rata-rata 43,4 persen per tahun, yaitu dari sebesar Rp9,1 triliun (0,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2005, menjadi sebesar Rp16,6 triliun (0,4 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai sebesar Rp26,8 triliun (0,6 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Realisasi anggaran pada subfungsi transportasi dalam periode tersebut digunakan antara lain untuk melaksanakan program rehabilitasi/pemeliharaan jalan dan jembatan, program peningkatan/pembangunan jalan dan jembatan, program rehabilitasi prasarana dan sarana lalu lintas angkutan jalan, angkutan sungai, danau dan penyeberangan, perkeretaapian, transportasi laut dan udara, program peningkatan/pembangunan prasarana dan sarana lalu lintas angkutan jalan, angkutan sungai, danau dan penyeberangan, perkeretaapian, transportasi laut dan udara.

Sementara itu, dalam kurun waktu yang sama, realisasi anggaran pada subfungsi pertanian, kehutanan, dan kelautan mengalami peningkatan rata-rata 27,8 persen per tahun, yaitu dari sebesar Rp5,0 triliun (0,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2005, menjadi Rp7,6 triliun (0,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan menjadi Rp10,3 triliun (0,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Realisasi anggaran pada subfungsi pertanian, kehutanan, dan kelautan dalam rentang waktu tersebut digunakan antara lain untuk melaksanakan program peningkatan ketahanan pangan, program peningkatan kesejahteraan petani, program pengembangan agribisnis, program pemanfaatan potensi sumber daya hutan, serta program pengembangan sumber daya perikanan.

Selanjutnya, realisasi anggaran pada subfungsi pengairan dalam periode yang sama mengalami peningkatan rata-rata 14,3 persen per tahun, yaitu dari sebesar Rp3,4 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2005, menjadi Rp4,2 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan mencapai Rp5,0 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Realisasi anggaran pada subfungsi pengairan dalam periode tersebut digunakan antara lain untuk membiayai program pengembangan, pengelolaan dan konservasi sungai, danau dan sumber air lainnya; program pengembangan, pengelolaan dan konservasi sungai, dan

sumber air lainnya; serta program pengembangan pengelolaan jaringan irigasi, rawa, dan jaringan pengairan lainnya.

Dalam kurun waktu tahun 2005–2008, realisasi anggaran pada subfungsi bahan bakar dan energi mengalami peningkatan rata-rata 9,7 persen per tahun, yaitu dari sebesar Rp2,1 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2005, menjadi sebesar Rp2,9 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai sebesar Rp2,8 triliun (0,1 persen terhadap PDB) pada tahun 2008. Realisasi anggaran pada subfungsi bahan bakar dan energi dalam kurun waktu tersebut antara lain digunakan untuk membiayai program peningkatan kualitas jasa pelayanan sarana dan prasarana ketenagalistrikan; program peningkatan aksesibilitas pemerintah daerah, koperasi, dan masyarakat terhadap jasa pelayanan sarana dan prasarana energi; program pengembangan usaha dan pemanfaatan migas; serta program pembinaan dan pengelolaan usaha pertambangan SDA dan batubara.

Keluaran (*output*) yang dihasilkan dari berbagai program dan kegiatan yang dibiayai dengan realisasi anggaran pada subfungsi transportasi dalam 4 tahun terakhir, diantaranya adalah: (1) tercapainya kondisi mantap jalan sekitar 80,6 persen dari total panjang jalan nasional sepanjang 34.628 km pada tahun 2005 menjadi 82,0 persen dari total panjang jalan sepanjang 36.422 km pada tahun 2008; (2) terlaksananya peningkatan jumlah bus perintis sebanyak 399 unit bus, yang mampu melayani 128 trayek perintis dalam rangka meningkatkan pelayanan transportasi di daerah terpencil dan pedalaman; (3) terlaksananya pengadaan peralatan lalu lintas angkutan jalan, antara lain rambu-rambu lalu lintas sebanyak 42.369 buah, *traffic light* sebanyak 107 unit, *warning light* sebanyak 19 unit, rambu penunjuk pendahulu jalan sebanyak 1.318 buah, marka jalan sepanjang 4.097 km, pagar pengaman jalan sepanjang 163,2 km, *delineator* sebanyak 28.485 buah, lampu penerang jalan sebanyak 50 buah, paku jalan sebanyak 8.330 buah, dan cermin tikungan sebanyak 107 unit dalam rangka meningkatkan keselamatan lalu lintas jalan; (4) terlaksananya pembangunan dermaga penyeberangan sebanyak 218 unit, dermaga sungai danau sebanyak 60 unit, serta rehabilitasi dermaga penyeberangan sebanyak 76 unit, rehabilitasi dermaga sungai danau sebanyak 17 unit; (5) terlaksananya pengadaan dan pemasangan rambu laut sebanyak 44 unit, rambu sungai danau sebanyak 1.164 unit, serta pengerukan alur sungai sebanyak 873.328 m^3; (6) terlaksananya peningkatan jalan KA rel sepanjang 38,16 km di lintas utama Jawa dan Sumatera; (7) terlaksananya pembangunan jalan KA baru lintas Simpang-Indralaya/UNSRI sepanjang 4,3 km, pembangunan jalur ganda KA lintas Cikampek-Cirebon sepanjang 48 Km, lintas Yogyakarta-Kutoarjo sepanjang 64 km, dan lintas Tanah Abang-Serpong sepanjang 24 km; serta (8) terlaksananya penambahan 6 bandara yang melayani penerbangan umum, yakni bandara internasional Minangkabau, bandara Abdurrahman Saleh Malang, bandara Blimbingsari Banyuwangi, dan bandara Hadinotonegoro Jember.

Sementara itu, hasil (*outcome*) yang berhasil dicapai dari pelaksanaan berbagai program yang dibiayai dengan alokasi anggaran pada subfungsi transportasi dalam periode tersebut meliputi antara lain: (1) tercapainya peningkatan kualitas pelayanan transportasi jalan raya, air, kereta api, dan udara yang mencakup keselamatan, keamanan, kapasitas, dan kelancaran, baik yang terkait dengan penyediaan prasarana dan sarana, maupun pengelolaannya; (2) tercapainya peningkatan aksesibilitas pelayanan lalu lintas angkutan jalan melalui pelayanan angkutan perintis untuk wilayah terpencil, pedalaman, dan perbatasan; serta (3) tercapainya peningkatan keselamatan lalu lintas secara komprehensif dan terpadu, yang meliputi pencegahan, pembinaan dan penegakan hukum, penanganan dampak kecelakaan

dan penanganan daerah rawan kecelakaan, sistem informasi kecelakaan lalu lintas dan kelaikan sarana, serta izin mengemudi di jalan.

Keluaran (*output*) yang dihasilkan dari pelaksanaan berbagai program dan kegiatan yang dibiayai dengan alokasi anggaran subfungsi pertanian dalam 3 tahun terakhir, diantaranya berupa: (1) tercapainya peningkatan produksi padi rata-rata sebesar 1,5 persen per tahun, bahkan pada tahun 2007 produksi padi melonjak 4,7 persen atau meningkat menjadi 57,07 juta ton, yang berarti jumlah tersebut berada di atas perkiraan sasaran produksi padi tahun 2007 yang sebesar 55,46 juta ton; (2) tercapainya peningkatan produksi jagung dengan rata-rata sebesar 5,4 persen per tahun, produksi ubi kayu dan kacang tanah meningkat masing-masing sebesar 0,6 persen, dan 0,2 persen per tahun; (3) tercapainya peningkatan produksi hasil peternakan, antara lain produksi daging, telur, dan susu yang ma-sing-masing meningkat rata-rata sebesar 4,9 persen, 7,7 persen, dan 3,8 persen per tahun; serta (4) tercapainya peningkatan produksi perikanan rata-rata sebesar 8,9 persen per tahun, yang disebabkan terutama oleh meningkatnya produksi perikanan budidaya.

Sementara itu, hasil (*outcome*) yang dapat dicapai dari pelaksanaan berbagai program dan kegiatan yang dibiayai dengan alokasi anggaran pada subfungsi pertanian, kehutanan, perikanan, dan kelautan dalam periode tersebut antara lain meliputi: (1) terpenuhinya kebutuhan konsumsi dalam negeri dari produksi padi dalam negeri; (2) tercapainya perbaikan tingkat kesejahteraan petani yang ditunjukkan dari meningkatnya indikator NTP dari 100,66 pada tahun 2005 menjadi 107,09 pada tahun 2008; serta (3) tercapainya penyerapan tenaga kerja terutama di daerah perdesaan yang bekerja di sektor pertanian, kehutanan, perikanan, dan kelautan akibat pertumbuhan sektor pertanian yang meningkat rata-rata 3,25 persen per tahun.

Keluaran (*output*) yang dihasilkan dari pelaksanaan berbagai program dan kegiatan yang dibiayai dengan alokasi anggaran pada subfungsi pengairan dalam 4 tahun terakhir, diantaranya meliputi: (1) tercapainya pembangunan embung dan waduk yang digunakan untuk tampungan air, antara lain: sebanyak 69 embung pada tahun 2005, meningkat menjadi 230 embung pada tahun 2006, serta 85 embung dan 2 waduk pada tahun 2007; (2) terlaksananya operasi dan pemeliharaan waduk, antara lain berupa: 9 waduk pada tahun 2006, dan 40 waduk pada tahun 2007; (3) terlaksananya rehabilitasi dan rekonstruksi prasarana irigasi dengan total luas 108.181 ha, atau 172 persen dari sasaran; (4) terpenuhinya penyediaan air baku baik bagi permukiman, pertanian maupun industri, antara lain melalui kegiatan operasi dan pemeliharaan air baku perdesaan sebanyak 196 buah, dan rehabilitasi prasarana air baku sebanyak 70 buah; serta (5) terlaksananya penyusunan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 Tentang Irigasi.

Sementara itu, hasil (*outcome*) yang dihasilkan dari pelaksanaan berbagai program yang dibiayai dengan anggaran pada subfungsi pengairan dalam 4 tahun terakhir, antara lain meliputi: (1) terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan air baku, baik yang digunakan untuk permukiman, pertanian maupun industri; dan (2) tercapainya penyusunan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi sebagai aturan pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

4.3 Keterkaitan Antara Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2009 Dengan Rancangan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat, RAPBN Tahun 2009

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 12 ayat (2) mengamanatkan bahwa penyusunan APBN berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Dalam kerangka ini berarti program-program pembangunan beserta sasaran-sasaran yang ditetapkan dalam RKP harus diamankan di dalam APBN.

Rencana Kerja Pemerintah disusun setiap tahun dengan menggunakan tema pembangunan nasional yang berbeda, sesuai dengan masalah dan tantangan yang dihadapi, serta rencana tindak yang akan diambil dalam tahun berikutnya. Tema pembangunan tersebut, selanjutnya dijabarkan ke dalam prioritas-prioritas pembangunan, yang lebih lanjut dirinci lagi ke dalam penekanan prioritas, fokus, dan kegiatan prioritas pembangunan untuk mencapai sasaran-sasaran pembangunan sebagaimana telah ditetapkan.

Dalam rangka mendukung pencapaian sasaran-sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam RKP, satuan kerja menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/ lembaga (RKA-KL) sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing K/L dalam menunjang pelaksanaan tugas pemerintahan. RKA-KL sebagai dokumen penganggaran dalam APBN disusun dengan menggunakan pendekatan fungsi, subfungsi, program. Mengingat pendekatan penganggaran yang dilakukan dalam APBN berbeda dengan pendekatan yang dilakukan dalam RKP, maka kegiatan-kegiatan-lah yang dijadikan titik tolak untuk melihat keterkaitan antara RKP dan APBN.

Pada subbagian ini akan diuraikan mengenai keterkaitan antara Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam APBN, mulai dari proses penetapan tema pembangunan nasional yang dimulai dari masalah dan tantangan yang dihadapi, hingga kepada proses penentuan prioritas dan pengalokasian anggaran sesuai dengan prioritas tersebut.

4.3.1 Masalah dan Tantangan Pokok Pembangunan 2009

Selama empat tahun pelaksanaan RPJMN Tahun 2004–2009 telah banyak dicapai berbagai kemajuan yang cukup signifikan dalam upaya mencapai sasaran-sasaran pembangunan nasional seperti yang ditetapkan dalam tiga agenda pembangunan, yaitu: (1) mewujudkan Indonesia yang aman dan damai; (2) menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis; serta (3) meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dengan melihat hasil-hasil yang telah dicapai hingga tahun 2007, serta perkiraan hasil-hasil yang diharapkan dapat dicapai dalam tahun 2008, dapat diambil kesimpulan sementara bahwa hasil pelaksanaan agenda pembangunan aman dan damai, serta agenda pembangunan adil dan demokratis telah mengarah kepada keadaan yang diinginkan. Sementara itu, walaupun hasil-hasil pelaksanaan agenda peningkatan kesejahteraan masyarakat juga terus menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan, namun hasil-hasil tersebut masih belum sepenuhnya seperti yang diharapkan, sehingga masih diperlukan kerja keras dan upaya yang lebih besar agar hasilnya lebih optimal. Hal ini terlihat dari

relatif lebih banyaknya masalah dan tantangan yang dihadapi dalam kaitannya dengan agenda peningkatan kesejahteraan masyarakat, dibandingkan dengan dua agenda lainnya.

Selanjutnya, mengingat tahun 2009 merupakan merupakan tahun terakhir pelaksanaan dari ketiga agenda pembangunan yang ditetapkan dalam RPJMN 2004–2009, maka kemampuan dalam melihat, merespon, dan menanggapi masalah dan tantangan yang dihadapi, akan sangat menentukan pencapaian sasaran-sasaran pokok pembangunan nasional seperti yang direncanakan dalam RPJMN tersebut. Berbagai masalah dan tantangan pembangunan tahun 2009 dari ketiga agenda pembangunan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

4.3.1.1 Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat

Sebagaimana digariskan dalam RPJMN 2004–2009, agenda meningkatkan kesejahteraan rakyat diarahkan pada pencapaian 5 (lima) sasaran pokok, yaitu (1) menurunnya persentase jumlah penduduk miskin dari 16,6 persen pada tahun 2004 menjadi 8,2 persen pada tahun 2009, dan berkurangnya pengangguran terbuka dari 9,5 persen pada tahun 2003 menjadi 5,1 persen pada tahun 2009; (2) berkurangnya kesenjangan pembangunan antarwilayah; (3) meningkatnya kualitas manusia; (4) membaiknya mutu lingkungan hidup dan pengelolaan sumber daya alam; serta (5) meningkatnya kuantitas dan kualitas infrastruktur penunjang pembangunan.

Dalam upaya pencapaian sasaran-sasaran pokok tersebut, hingga tahun keempat pelaksanaan RPJMN, masih dijumpai berbagai masalah dan tantangan yang dihadapi dalam agenda meningkatkan kesejahteraan rakyat, diantaranya, yaitu:

Pertama, ***Membangun dan Menyempurnakan Sistem Perlindungan Sosial Khususnya Bagi Masyarakat Miskin***. Tantangan ini muncul, terutama karena dalam kaitannya dengan upaya menurunkan jumlah penduduk miskin, upaya pembangunan dan penyempurnaan sistem perlindungan sosial merupakan masalah penting yang perlu diperhatikan dan direspon dengan baik. Akses masyarakat, terutama masyarakat miskin terhadap pelayanan dasar, meliputi pendidikan, kesehatan, perumahan, serta air minum dan sanitasi dasar masih terbatas. Selain itu, jumlah penduduk yang rentan untuk jatuh miskin, baik karena guncangan ekonomi maupun karena bencana alam masih cukup besar. Kecenderungan harga-harga kebutuhan pokok, dan harga Bahan Bakar Minyak (BBM), sangat berpengaruh terhadap daya beli masyarakat miskin. Kesemuanya ini merupakan masalah yang harus ditangani, agar efektivitas penurunan jumlah penduduk miskin dapat ditingkatkan.

Kedua, ***Menyempurnakan dan Memperluas Cakupan Program Pembangunan Berbasis Masyarakat dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah***. Tantangan ini mengemuka, terutama karena upaya penurunan jumlah penduduk miskin masih terkendala dengan belum meratanya upaya pembangunan yang dilakukan, dimana pembangunan masih dominan dilakukan di perkotaan dan di pulau Jawa. Di lain pihak, sebesar 63,5 persen dari jumlah penduduk miskin tinggal di perdesaan, dan persentase kemiskinan di luar Pulau Jawa, terutama Nusa Tenggara, Maluku dan Papua lebih tinggi dibanding di Pulau Jawa. Di samping itu, pelaksanaan program pembangunan masih bersifat parsial dan belum terfokus. Kemandirian masyarakat dalam proses pembangunan berbasis

masyarakat juga masih sangat terbatas. Kelompok masyarakat berpendapatan rendah pada umumnya tidak memiliki jaminan yang cukup untuk mengakses kredit/pembiayaan perbankan, meskipun mereka memiliki usaha yang layak secara ekonomi untuk dibiayai. Terbatasnya dukungan terhadap perkembangan usaha masyarakat kelompok miskin menyebabkan lambatnya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dikeluarkannya program Kredit Usaha Rakyat (KUR), yaitu percepatan penyaluran kredit/pembiayaan yang berasal dari sumber dana perbankan dengan dukungan penjaminan untuk kredit usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) dan koperasi (Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2007) merupakan langkah bijak yang ditempuh Pemerintah. Namun demikian, efektivitas penyaluran KUR dan pendampingannya merupakan tantangan yang harus ditangani secara tepat untuk mendukung upaya perkuatan usaha dan peningkatan pendapatan masyarakat. Oleh karena itu, tantangan lain yang dihadapi adalah memperkuat usaha masyarakat berpendapatan rendah.

Ketiga, ***Memperkuat Usaha Masyarakat Berpendapatan Rendah.*** Tingkat pendapatan masyarakat sangat tergantung pada ketersediaan dukungan bagi perkembangan usaha mereka. Dukungan yang dibutuhkan terkait dengan jaminan lokasi usaha, prasarana dan sarana fisik perekonomian yang memadai, akses terhadap sumber daya, dan peningkatan kapasitas masyarakat dalam mengembangkan dan mengelola usaha. Dukungan usaha masyarakat yang terbatas menimbulkan permasalahan berupa tingkat pendapatan yang rendah, akses terhadap pelayanan sosial, ekonomi dan politik yang terbatas, kewirausahaan, dan kapasitas pengelolaan usaha yang rendah, serta arah kebijakan pembangunan kewilayahan yang masih berorientasi pada "*inward looking*" sehingga menghambat berkembangnya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru. Kelompok masyarakat berpendapatan rendah tersebut pada umumnya tidak memiliki jaminan yang cukup untuk mengakses kredit/pembiayaan perbankan, meskipun mereka memiliki usaha yang layak secara ekonomi untuk dibiayai. Kondisi tersebut mendorong dikeluarkannya program kredit usaha rakyat (KUR) yang diberikan kepada UMKM dan koperasi yang memiliki usaha yang produktif yang layak untuk dibiayai namun belum menjadi nasabah bank. Besarnya kredit/ pembiayaan UMKM dan koperasi menjangkau kebutuhan kelompok masyarakat berpendapatan rendah (kredit di bawah Rp5,0 juta) dan kelompok masyarakat yang usahanya terus berkembang (kredit Rp5,0 juta–Rp500,0 juta).

Keempat, ***Meningkatkan Akses dan Kualitas Pendidikan.*** Tantangan ini timbul karena salah satu unsur pelayanan dasar yang diperlukan masyarakat adalah pendidikan. Permasalahan utama yang dihadapi bidang pendidikan adalah masih diperlukannya peningkatan akses, pemerataan, dan kualitas pendidikan terutama pada jenjang pendidikan dasar. Hal ini ditunjukkan antara lain dengan masih belum optimalnya peningkatan angka partisipasi kasar (APK) SMP/MTs/sederajat yang baru mencapai 92,52 persen pada tahun 2007, dan masih adanya kesenjangan pencapaian APK yang cukup tinggi antardaerah, antarkota dan desa, serta antarpenduduk kaya dan miskin. Permasalahan lain yang dihadapi di bidang pendidikan adalah besarnya jumlah lulusan SMP/MTs yang karena alasan ekonomi tidak melanjutkan pendidikan ke jenjang selanjutnya, dan belum optimalnya pencapaian angka buta aksara penduduk usia 15 tahun ke atas. Di samping itu, lembaga pendidikan dinilai belum sepenuhnya mampu memenuhi tuntutan masyarakat akibat ketersediaan pendidik berkualitas belum memadai, persebarannya belum merata, dan kesejahteraan guru dan dosen yang masih terbatas; serta ketersediaan sarana dan prasarana

pendidikan serta fasilitas pendukung kegiatan pembelajaran yang belum mencukupi. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi adalah meningkatkan akses dan kualitas pendidikan.

Kelima, ***Meningkatkan Kualitas Kesehatan.*** Hal ini terutama karena, selain pendidikan, kesehatan juga merupakan unsur penting yang menjadi indikator dan sekaligus merupakan faktor yang mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat. Beberapa permasalahan yang dihadapi dalam kaitannya dengan aspek kesehatan antara lain sebagai berikut: (1) kesehatan ibu dan anak perlu terus ditingkatkan, yang ditunjukkan dengan masih tingginya angka kematian ibu melahirkan dan angka kematian anak balita; (2) masalah gizi utama terus memerlukan penanganan intensif, seperti kurang energi protein pada ibu hamil, bayi, dan balita, serta berbagai masalah gizi lain seperti anemia gizi besi, gangguan akibat kurang yodium, kurang vitamin A dan kurang zat gizi mikro lainnya; (3) penyakit menular masih cukup tinggi, antara lain ditunjukkan dengan masih tingginya jumlah penderita malaria, penderita TB, demam berdarah, diare, kasus penyakit flu burung pada manusia, dan jumlah kumulatif kasus HIV dan AIDS; (4) akses terhadap pelayanan kesehatan bagi penduduk miskin dan penduduk daerah tertinggal, terpencil, perbatasan, dan daerah bencana masih perlu ditingkatkan; (5) jumlah dan distribusi tenaga kesehatan masih terbatas, khususnya di daerah tertinggal, terpencil dan perbatasan; (6) ketersediaan obat dan pemanfaatan obat generik, serta pengawasan terhadap obat, makanan dan keamanan pangan masih perlu ditingkatkan; serta (7) perlunya disusun peraturan perundang-undangan untuk mendukung pelayanan kesehatan seperti peraturan perundang-undangan tentang rumah sakit, obat, psikotropika, dan SDM kesehatan. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi adalah meningkatkan kualitas kesehatan.

Keenam, ***Mengendalikan Pertumbuhan Penduduk***. Tantangan ini muncul karena hasil supas 2005 menunjukkan bahwa terdapat kecenderungan peningkatan *total fertility rate* (TFR) di beberapa daerah, baik di daerah yang TFR-nya masih di atas rata-rata nasional (Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, dan Gorontalo) maupun di beberapa daerah yang TFR-nya sudah berada pada tingkat *replacement level*, yaitu TFR kurang dari 2,1 (DKI Jakarta, D.I. Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali). Di samping itu, berdasarkan distribusi kelompok pengeluaran keluarga, TFR pada kelompok termiskin lebih tinggi dari TFR pada kelompok terkaya. Hal ini selanjutnya akan berdampak pada lambatnya peningkatan kesejahteraan masyarakat kelompok miskin. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi adalah mengendalikan pertumbuhan penduduk.

Ketujuh, ***Meningkatkan Pelayanan Infrastruktur di Desa Sesuai Standar Pelayanan Minimum (SPM).*** Tantangan ini mengemuka, terutama karena upaya peningkatan pelayanan infrastruktur, khususnya di perdesaan juga merupakan masalah serius yang harus dicermati dan diselesaikan dengan segera. Masalah tersebut pada umumnya berkaitan dengan masih rendahnya akses masyarakat miskin terhadap pelayanan sumber daya air, transportasi, energi, kelistrikan, pos dan telematika, kebutuhan perumahan dan prasarana-sarana permukiman, seperti jaringan air minum, jaringan air limbah, persampahan, dan jaringan drainase. Meskipun telah dan terus dilakukan upaya peningkatan pelayanan infrastruktur, namun masih diperlukan berbagai upaya lanjutan dalam rangka meningkatkan pelayanan infrastruktur perdesaan sesuai dengan standar pelayanan minimum. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi adalah meningkatkan pelayanan infrastruktur di desa sesuai standar pelayanan minimum (SPM).

Kedelapan, ***Meningkatkan Akses Masyarakat Perdesaan pada Lahan***. Tantangan ini muncul, terutama karena dalam upaya mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat, masalah lain yang dihadapi adalah terbatasnya akses masyarakat terhadap lahan, terutama masyarakat perdesaan. Di samping masih terjadi ketidakadilan dan ketimpangan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T), maraknya sengketa dan konflik pertanahan juga turut menghambat akses masyarakat perdesaan pada lahan. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi adalah meningkatkan akses masyarakat perdesaan pada lahan.

Kesembilan, ***Memperkuat Lembaga Masyarakat dan Pemanfaatan Kelembagaan Pemerintah Desa.*** Dalam kaitannya dengan upaya penguatan lembaga masyarakat dan pemanfaatan kelembagaan pemerintah daerah, dijumpai adanya dua masalah pokok, yaitu sebagai berikut: (1) masih lemahnya kelembagaan ekonomi dan organisasi perdesaan yang berbasis masyarakat untuk menggerakkan sistem perekonomian dan memperkuat modal sosial, dan (2) masih lemahnya pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* oleh pemerintah desa, khususnya dalam menciptakan inisiatif-inisiatif pengembangan perekonomian desa dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi adalah memperkuat lembaga masyarakat dan pemanfaatan kelembagaan pemerintah desa.

Kesepuluh, ***Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Yang Stabil, Berdaya Tahan, dan Berkualitas.*** Upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat tidak terlepas dari adanya pertumbuhan ekonomi yang terus meningkat secara berkelanjutan, perekonomian yang berkualitas, dan perekonomian yang stabil dan tahan menghadapi berbagai gejolak dan tekanan. Dalam beberapa tahun terakhir, perkembangan perekonomian semakin baik, namun kondisi tersebut masih perlu ditingkatkan. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi ke depan adalah mendorong pertumbuhan ekonomi yang stabil, berdaya tahan, dan berkualitas.

Kesebelas, ***Meningkatkan Daya Tarik Investasi, Ekspor Nonmigas, serta Pariwisata.*** Dalam rangka meningkatkan daya tarik investasi, hal-hal yang masih menjadi permasalahan antara lain berkaitan dengan kualitas pelayanan publik dalam pengurusan perijinan, jumlah dan kualitas infrastruktur, insentif fiskal dan non fiskal guna meningkatkan daya saing usaha nasional; kualitas dan produktivitas tenaga kerja; peningkatan koordinasi; promosi di dalam dan luar negeri; dan pengembangan potensi investasi di daerah.

Dari sisi ekspor, permasalahan dan tantangan yang harus dihadapi antara lain berkaitan dengan: (1) meningkatkan diversifikasi pasar ekspor nonmigas, agar tidak bertumpu pada empat pasar ekspor tradisional (Jepang, Amerika Serikat, Singapura, dan Uni Eropa) yang pangsanya sekarang masih sebesar sekitar 50 persen; (2) meningkatkan diversifikasi produk ekspor, agar pertumbuhan utama ekspor nonmigas Indonesia tidak hanya ditopang oleh ekspor komoditas primer yang relatif bernilai tambah lebih rendah dan harganya cenderung lebih berfluktuasi; (3) perlu disempurnakannya proses penyederhanaan prosedur ekspor agar dapat mengurangi ekonomi biaya tinggi dan mempercepat waktu penyelesaian dokumen ekspor-impor; (4) masih besarnya hambatan nontarif di pasar ekspor, baik tradisional maupun nontradisional; serta (5) masih terbatasnya ketersediaan dan kualitas infrastruktur yang mendukung kelancaran arus barang ekspor.

Dari sisi pariwisata, untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan, berbagai masalah dan tantangan yang masih harus dihadapi adalah: (1) belum optimalnya kesiapan destinasi

pariwisata, yang dicerminkan antara lain dari belum memadainya sarana dan prasarana menuju destinasi pariwisata; (2) belum optimalnya pemasaran pariwisata, dan masih adanya berbagai peraturan daerah yang menghambat pengembangan pariwisata; serta (3) belum mapannya kemitraan antar-pelaku pariwisata, yang disebabkan terutama oleh belum optimalnya kerja sama pelaku ekonomi, sosial, budaya dengan pelaku pariwisata dan masyarakat, serta rendahnya daya saing sumber daya manusia (SDM) pariwisata.

Dengan berbagai permasalahan tersebut, maka tantangan yang dihadapi adalah meningkatkan daya tarik investasi, ekspor nonmigas, serta pariwisata.

Keduabelas, ***Meningkatkan Kemajuan Sektor Industri***. Hal ini terutama karena sektor industri merupakan salah satu motor penggerak yang cukup penting dalam perekonomian. Permasalahan yang dihadapi sektor industri antara lain: (1) ketergantungan yang tinggi terhadap impor, baik berupa bahan baku, bahan penolong, barang setengah jadi dan komponen; (2) keterkaitan antara sektor industri hulu dan sektor industri hilir dengan sektor ekonomi lainnya yang relatif masih lemah; (3) struktur industri hanya didominasi beberapa cabang yang tahapan proses industri dan penciptaan nilai tambahnya pendek; (4) ekspor produk industri didominasi oleh hanya beberapa cabang industri; (5) lebih dari 60 persen kegiatan sektor industri berada di Jawa; dan (6) masih lemahnya peranan kelompok industri kecil dan menengah sebagai industri pendukung. Di samping itu, kondisi permesinan di beberapa kelompok industri perlu diperbaharui agar tetap kompetitif di pasar internasional. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi adalah meningkatkan kemajuan sektor industri.

Ketigabelas, ***Memperluas Kesempatan Kerja.*** Tantangan ini mengemuka, terutama karena terdapat sejumlah permasalahan yang dihadapi di bidang ketenagakerjaan, diantaranya yaitu: (1) masih tingginya jumlah pengangguran terbuka secara absolut pada Februari 2008, yaitu mencapai 9,4 juta atau 8,46 persen dari angkatan kerja; dan (2) masih rendahnya daya serap pekerja formal, dimana pekerja informal mencakup 70,0 persen dari jumlah pekerja keseluruhan. Tantangan ini diikuti dengan pentingnya mendorong perkembangan industri padat pekerja, pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang banyak menyerap tenaga kerja informal; pengembangan program pemberdayaan masyarakat yang banyak menyerap tenaga kerja; serta peningkatan kualitas pelayanan TKI yang akan bekerja di luar negeri.

Keempatbelas, ***Meningkatkan Produktivitas dan Akses UKM kepada Sumberdaya Produktif.*** Tantangan ini muncul, terutama karena disadari bahwa peranan UKM dalam perekonomian cukup penting, mengingat jumlahnya mendominasi pergerakan perekonomian di Indonesia. Namun demikian, upaya peningkatan UKM menghadapi kendala, antara lain adalah lambatnya peningkatan produktivitas UKM sehingga menyebabkan terjadinya kesenjangan yang masih lebar antara pelaku UKM dengan pelaku usaha besar. Masih rendahnya tingkat produktivitas UKM tersebut selain disebabkan oleh rendahnya kualitas dan kompetensi kewirausahaan sumber daya manusia, juga disebabkan oleh besarnya biaya transaksi dalam kegiatan usaha, dan keterbatasan kepada akses sumber permodalan, produksi, teknologi dan pemasaran. Keadaan ini menjadi penghambat kemajuan UKM dalam meningkatkan kapasitas dan daya saing produk. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi adalah meningkatkan produktivitas dan akses UKM kepada sumberdaya produktif.

Kelimabelas, ***Pengamanan Pasokan Bahan Pokok.*** Tantangan ini mengemuka, terutama karena pada akhir tahun 2007 dan awal tahun 2008, beberapa bahan kebutuhan

pokok masyarakat di beberapa daerah, cukup sulit diperoleh dan harganya meningkat tajam, sehingga cukup memberatkan masyarakat berpenghasilan rendah. Hal ini terutama sebagai imbas dari kecenderungan naiknya harga pangan dunia di pasar internasional, mengingat sebagian kebutuhan pangan merupakan produk impor. Berkaitan dengan itu, permasalahan dan tantangan yang dihadapi adalah: (1) meningkatkan penyediaan bahan pokok kebutuhan masyarakat dengan meningkatkan produksi, impor (apabila diperlukan), dan menyempurnakan sistem distribusi bahan pokok, baik yang didukung oleh sistem transportasi darat, laut maupun udara; (2) melakukan pemantauan intensif dan evaluasi seksama, termasuk terhadap sistem distribusi dan stok bahan pokok untuk menjaga kelancaran pasokan dan meredam terjadinya lonjakan harga bahan pokok secara berarti, serta dapat menghindari terjadinya penimbunan dan penyelewengan distribusi yang mengurangi ketersediaannya didukung oleh stok pemerintah untuk beras maupun nonberas yang memadai; serta (3) meningkatkan koordinasi kebijakan ekonomi makro, serta koordinasi antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah, seperti sasaran inflasi, kebijakan tarif ekspor dan impor, serta kebijakan subsidi khususnya BBM, TDL, pertanian dan suku bunga dalam upaya stabilisasi harga pangan. Kesemuanya di atas bermuara pada tantangan pengamanan pasokan bahan pokok.

Keenambelas, ***Peningkatan Ketahanan Pangan Nasional***. Tantangan ini muncul terutama karena ketahanan pangan dalam negeri dinilai masih rentan, mengingat pertumbuhan produksi pangan, khususnya beras masih belum stabil, bahkan pada beberapa tahun terakhir rata-rata pertumbuhan produksinya masih lebih rendah dari pertumbuhan penduduk. Selain itu, ketahanan pangan masyarakat masih belum didukung dengan peningkatan akses rumah tangga terhadap pangan. Meskipun akhir-akhir ini produksi pangan sudah meningkat secara signifikan, tetapi permasalahan pangan, khususnya masalah distribusi pangan di beberapa lokasi yang terisolir masih saja terjadi. Oleh karena itu, upaya untuk mendorong peningkatan produk pangan pokok perlu terus ditingkatkan. Di samping itu, akses pangan di tingkat rumah tangga masih perlu terus dilakukan, agar terbangun ketahanan pangan dan ketahanan gizi rumah tangga, sehingga kasus rawan pangan di tingkat rumah tangga semakin jarang terjadi. Dengan permasalahan pokok tersebut, maka tantangan yang dihadapi adalah Peningkatan Ketahanan Pangan Nasional, melalui penguatan kemampuan produksi pangan dalam negeri, perbaikan sistem distribusi dan tata niaga pangan, pengembangan sistem insentif yang mampu mempertahankan lahan-lahan produktif dalam memproduksi bahan pangan, serta perbaikan diversifikasi pola konsumsi pangan masyarakat.

Ketujuhbelas, ***Meningkatkan Kualitas Pertumbuhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan.*** Tantangan ini mengemuka, karena pembangunan pertanian masih menghadapi sejumlah kendala, seperti antara lain: (1) masih rendahnya penguasaan teknologi pengolahan produk pertanian yang berakibat pada rendahnya nilai tambah produk pertanian; dan (2) relatif belum optimalnya pemanfaatan industri hasil pertanian, yang ditunjukkan oleh tingkat utilisasi industri hasil pertanian yang belum optimal.

Sementara itu, peningkatan produksi perikanan juga masih mengalami beberapa kendala yang disebabkan oleh: (1) belum kondusifnya iklim usaha perikanan yang terkait dengan permodalan dan investasi, baik di pusat maupun di tingkat daerah, serta belum memadainya kegiatan penyuluhan, pendampingan teknologi, kelembagaan, dan lemahnya pengawasan; (2) belum memadainya sarana dan prasarana pengolahan dan pemasaran perikanan,

terutama yang berada di daerah, dan (3) menurunnya frekwensi operasi nelayan melaut, meningkatnya biaya input pembudidaya ikan/udang, serta meningkatnya biaya pengadaan sarana dan prasarana perikanan baru sebagai dampak dari naiknya harga bahan bakar minyak (BBM) dalam negeri. Di sisi lain terjadi pula penurunan kuantitas dan kualitas perikanan tangkap yang diakibatkan oleh: (1) kegiatan *illegal fishing* yang dilakukan oleh kapal asing dan kapal yang tidak memiliki ijin penangkapan; (2) praktek penangkapan dan budidaya ikan yang tidak menggunakan kaidah keberlanjutan masih sering terjadi; serta (3) kerusakan sumber daya pesisir terutama terumbu karang, hutan bakau, padang lamun, estuaria, dan pulau-pulau kecil akibat pengaruh limbah yang berasal dari daratan dan eksploitasi manusia yang berlebihan juga belum dapat secara optimal ditangani.

Dalam kaitannya dengan sektor kehutanan, masalah yang dihadapi adalah adanya kesenjangan yang cukup besar antara kapasitas industri yang ada dengan kemampuan penyediaan bahan baku, karena peningkatan kebutuhan akan produk hasil hutan terutama kayu, tidak diimbangi oleh kemampuan menghasilkan sumber bahan baku yang dibutuhkan. Oleh karena itu, sumber-sumber alternatif bahan baku kayu bulat untuk industri harus dapat dikembangkan, diantaranya melalui pengembangan Hutan Tanaman Industri (HTI), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), hutan rakyat dan hutan kemasyarakatan. Di samping itu, pemanfaatan hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan harus dapat dikembangkan, diantaranya melalui peningkatan partisipasi masyarakat di dalam pengembangan hasil hutan bukan kayu, pengembangan jasa lingkungan dan wisata alam, serta pengembangan taman nasional model. Sementara itu, degradasi hutan yang terus menerus terjadi yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan pembalakan liar, harus direspon dengan rehabilitasi hutan dan lahan secara terus menerus dengan memaksimalkan sumber daya dan dana yang ada, meningkatkan pengendalian kebakaran hutan dan lahan dengan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mencegah dan mengendalikan kebakaran serta meningkatkan kelembagaan, dan mengendalikan pembalakan liar melalui penegakan hukum terhadap pelaku dan peningkatan kemampuan polisi hutan.

Kedelapanbelas, ***Meningkatkan Kapasitas Mitigasi dan Adaptasi Terhadap Perubahan Iklim Global***. Tantangan ini timbul, terutama karena perubahan iklim global yang terjadi akhir-akhir ini sangat berpengaruh terhadap ketahanan pangan, sumber daya air dan energi, karena adanya bencana alam seperti banjir dan kekeringan, perubahan musim tanam, serta peningkatan suhu dan pasang air laut yang ekstrem yang menyebabkan ketidakpastian nelayan untuk melaut. Berkaitan dengan hal tersebut, tantangan yang dihadapi untuk meningkatkan kapasitas mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim global di antaranya adalah: (1) melengkapi dan lebih mengakuratkan pendataan dan permodelan iklim regional untuk Indonesia untuk memudahkan para perencana pembangunan dan pelaksana pembangunan mengantisipasi dampak terjadinya perubahan iklim; (2) memperbaiki pengintegrasian tindakan adaptasi dan mitigasi perubahan iklim, termasuk pengurangan risiko bencana ke dalam perencanaan pembangunan nasional dan daerah; (3) meningkatkan dan menyeragamkan kepedulian dan pemahaman masyarakat dan aparat pemerintah, sehingga pembangunan yang dilakukan sejalan dengan tujuan adaptasi dan mitigasi perubahan iklim pengurangan risiko bencana; serta (4) meningkatkan koordinasi antarlembaga dalam menangani perubahan iklim pengurangan risiko bencana dengan memanfaatkan struktur institusi yang telah ada.

Kesembilanbelas, ***Dukungan Peningkatan Daya Saing Sektor Riil***. Tantangan muncul, karena disadari bahwa sektor riil merupakan motor penggerak dalam perekonomian.

Oleh sebab itu, kemampuan dan daya saing rektor riil perlu untuk terus senantiasa ditingkatkan. Permasalahan pokok yang dihadapi berkaitan dengan peningkatan daya saing sektor riil antara lain adalah masih kurangnya dukungan prasarana dan sarana dasar, seperti sarana dan prasarana sumber daya air air dan industri, transportasi, energi, kelistrikan, pos dan telematika, serta permukiman yang menunjang sektor industri, perdagangan, kawasan pariwisata, dan pusat pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi adalah dukungan peningkatan daya saing sektor riil.

4.3.1.2 Agenda Aman dan Damai

Sebagaimana digariskan dalam RPJMN 2004–2009, ada 3 sasaran pokok yang akan dicapai dalam agenda mewujudkan Indonesia yang aman dan damai; yaitu: (1) meningkatnya rasa aman dan damai; (2) semakin kokohnya NKRI berdasarkan Pancasila, UUD 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika; dan (3) semakin berperannya Indonesia dalam menciptakan perdamaian dunia, dengan prioritas diberikan pada pemantapan politik luar negeri dan peningkatan kerjasama internasional.

Pelaksanaan Agenda Aman dan Damai dalam kurun waktu 2005–2008 telah mencapai banyak kemajuan, dengan terwujudnya kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat yang semakin kondusif. Penanganan berbagai tindak kriminal, seperti kejahatan konvensional maupun transnasional, konflik horizontal, konflik vertikal, penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba, serta berbagai bentuk kriminalitas yang lainnya, baik secara kuantitas maupun kualitas telah menunjukkan hasil yang signifikan. Upaya tersebut akan terus dilakukan secara konsisten, dan seyogyanya didukung penuh oleh seluruh lapisan masyarakat agar kondisi aman dan tertib dapat semakin ditingkatkan.

Menghadapi Pemilu yang akan dilangsungkan pada tahun 2009, stabilitas keamanan dalam negeri perlu ditingkatkan. Meskipun saat ini pemahaman politik masyarakat sudah jauh lebih baik dibandingkan dengan pada masa Pemilu tahun 2004, namun kondisi ini dapat menjadi hal yang kontraproduktif terhadap stabilitas keamanan dalam negeri, dan jalannya proses Pemilu tahun 2009, apabila kurang disertai oleh kedewasaan sikap politik masyarakat. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi dalam rangka membantu mewujudkan Pemilu tahun 2009 yang berkualitas, jujur dan demokratis adalah tercapainya stabilitas umum keamanan dalam negeri, dan terpenuhinya upaya-upaya khusus dalam mengamankan seluruh rangkaian proses pemilu dari masa persiapan, kampanye, proses pemungutan dan perhitungan suara, hingga selesainya seluruh rangkaian kegiatan Pemilu tahun 2009. Oleh karena itu, tantangan yang dihadapi dalam tahun 2009 berkaitan dengan pelaksanaan agenda aman dan damai adalah memantapkan keamanan dalam negeri.

4.3.1.3 Agenda Adil dan Demokratis

Sebagaimana digariskan dalam RPJMN Tahun 2004–2009, ada 5 (lima) sasaran pokok dalam agenda mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis, yaitu: (1) meningkatnya keadilan dan penegakan hukum; (2) meningkatnya kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan yang tercermin dalam berbagai peraturan perundangan, program dan kegiatan pembangunan, dan kebijakan publik; (3) meningkatnya pelayanan kepada

masyarakat dengan menyelenggarakan otonomi daerah dan kepemerintahan daerah yang baik; (4) meningkatnya pelayanan birokrasi kepada masyarakat; dan (5) terlaksananya pemilihan umum tahun 2009 secara demokratis, jujur dan adil, dengan menjaga momentum konsolidasi demokrasi yang sudah terbentuk berdasarkan hasil pemilihan umum secara langsung pada tahun 2004.

Pelaksanaan agenda adil dan demokratis hingga tahun 2008 telah membawa banyak kemajuan ke arah yang diinginkan. Namun, masih dijumpai beberapa permasalahan dan tantangan yang harus dihadapi dalam tahun 2009, diantaranya adalah:

Pertama, ***Menindak dan Mencegah Tindak Pidana Korupsi.*** Dalam kaitannya dengan upaya untuk meningkatkan keadilan dan penegakan hukum, permasalahan pokok yang harus dihadapi di antaranya adalah: (1) masih perlunya berbagai upaya untuk menekan tindak pidana korupsi, keterbatasan ketersediaan pelayanan publik, serta masih perlunya penyempurnaan iklim demokrasi; dan (2) kurang optimalnya penanganan kasus korupsi, sehingga masih terdapat kesan adanya tebang pilih dalam penanganan kasus korupsi. Oleh sebab itu, tantangan yang dihadapi adalah menindak dan mencegah tindak pidana korupsi.

Kedua, ***Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi****.* Tantangan ini muncul, terutama karena pemberantasan korupsi harus mengikutsertakan semua lapisan masyarakat yang ada. Keberhasilan pemberantasan korupsi tidak hanya tergantung dalam hal penanganan kasus korupsi oleh aparat penegak hukum saja, akan tetapi juga perlu adanya dukungan dari masyarakat luas dalam mendorong upaya pemberantasan korupsi. Dalam upaya untuk mempercepat pemberantasan korupsi, telah dikeluarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, yang kemudian diimplementasikan dalam Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK) 2004–2009 sebagai *Living Document*, yang disusun oleh 92 instansi Pemerintah, LSM dan Perguruan Tinggi. Masing-masing kementerian negara/lembaga diharapkan dapat segera menyusun Rencana Aksi Instansi (RAI) PK, dan masing-masing pemerintah daerah diharapkan dapat segera menetapkan Rencana Aksi Daerah (RAD) PK. Hingga saat ini, pelaksanaan RAN PK pada tingkat kementerian negara/lembaga, maupun RAD PK pada tingkat pemerintahan daerah belum dilaksanakan secara efektif. Oleh sebab itu, tantangan yang harus dihadapi adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi.

Ketiga, ***Menyempurnakan Peraturan Perundang-undangan Untuk Mendorong Upaya Pemberantasan Korupsi****.* Tantangan ini muncul, karena peraturan perundang-undangan untuk mendorong pemberantasan korupsi di Indonesia masih masih sangat terbatas dan perlu disempurnakan. Meskipun Indonesia telah meratifikasi UNCAC (*United Nation Convention Against Corruption*) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006, namun langkah-langkah tindak lanjut dari ratifikasi tersebut belum dilakukan secara optimal. Selain itu, dalam kaitannya dengan perlindungan saksi dan korban, serta keterbukaan informasi publik, beberapa peraturan pelaksanaan dalam undang-undang nasional belum lengkap, sehingga menyebabkan masih adanya hambatan keterlibatan masyarakat dalam proses pemberantasan korupsi. Karena itu, upaya untuk menyempurnakan peraturan perundang-undangan untuk mendorong upaya pemberantasan korupsi menjadi tantangan yang harus ditanggapi dalam tahun 2009.

Keempat, ***Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik.*** Tantangan ini mengemuka, karena dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi, kualitas pelayanan publik masih menjadi permasalahan tersendiri. Beberapa permasalahan yang dihadapi di bidang pelayanan publik, diantaranya adalah: (1) belum selesainya proses pembahasan RUU Pelayanan Publik yang merupakan landasan hukum dan kebijakan pelayanan publik secara lebih komprehensif; (2) belum optimalnya pelayanan publik di bidang investasi, perpajakan dan kepabeanan dan pengadaan barang dan jasa publik/pemerintah; (3) belum dikembangkannya secara maksimal sistem pelayanan informasi dan perizinan penanaman modal terpadu satu pintu secara *on line* di daerah (provinsi dan kabupaten/kota); (4) belum efektif dan efisiennya pelayanan publik kepada masyarakat karena belum adanya Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang sudah disahkan, sebagai penjabaran dari Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian SPM; (5) belum memadainya kompetensi aparat pemerintah di daerah dalam penerapan SPM; (6) masih rendahnya kapasitas pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menerapkan prinsip-prinsip tata kepemerintahan yang baik untuk pelayanan penduduk perkotaan akibat pesatnya pertambahan penduduk yang harus dilayani; (7) belum meratanya penerapan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik pada instansi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah; dan (8) belum terintegrasinya sistem koneksi Nomor Induk Kependudukan (NIK) dengan sistem informasi kementerian negara/lembaga karena masih terbatasnya dukungan dana dari pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK), dan masih perlu ditingkatkannya keakuratan atau validitas data kependudukan nasional. Dengan permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, maka tantangan bagi pemerintah adalah meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Kelima, ***Meningkatkan Kinerja dan Kesejahteraan PNS.*** Hal ini terutama karena pegawai negeri sipil (PNS) merupakan ujung tombak dalam menyediakan dan memberikan pelayanan pada masyarakat, sehingga kinerja dan kesejahteraannya masih perlu terus untuk ditingkatkan. Karena itu, tantangan yang dihadapi ke depan adalah meningkatkan kinerja dan kesejahteraan PNS, dengan antara lain: (1) menyempurnakan sistem diklat, kurikulum dan pengembangan strategi pembelajaran untuk mendorong peningkatan kualitas kinerja dan profesionalisme PNS; (2) mengembangkan sistem remunerasi pegawai negeri sipil, termasuk TNI dan Polri, yang mencerminkan sistem *reward and punishment* yang adil, layak dan berbasis kinerja; dan (3) melakukan penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kepegawaian, khususnya Undang-Undang Nomor 43/1999.

Keenam, ***Meningkatkan Penataan Kelembagaan, Ketatalaksanaan dan Pengawasan Aparatur Negara.*** Tantangan ini muncul terutama karena kelembagaan, ketatalaksanaan, dan pengawasan aparatur negara masih perlu dioptimalkan untuk mendukung pelaksanaan fungsi pemerintahan dan pembangunan di berbagai bidang secara efektif dan efisien. Beberapa permasalahan yang masih dihadapi di bidang ini, diantaranya adalah: (1) pelaksanaan reformasi birokrasi pada instansi pemerintah, baik di pusat maupun daerah, belum didasarkan atas *road map* atau *grand design* yang sifatnya komprehensif, sehingga menimbulkan penilaian publik bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi masih bersifat parsial, terbatas dan belum fokus; (2) masih perlu ditingkatkannya pemahaman

aparat pemerintah tentang pelaksanaan sistem manajemen kinerja instansi pemerintah, sebagai pedoman bagi peningkatan kinerja dan profesionalisme birokrasi pemerintah; (3) kelembagaan dan ketatalaksanaan di lingkungan instansi pemerintah masih ditandai tumpang tindih kewenangan, kedudukan dan fungsi, sehingga berpotensi pada inefisiensi penyelenggaraan pemerintahan; serta (4) perlunya diupayakan sinergi pelaksanaan pengawasan dan pemeriksaan di lingkungan instansi pemerintah, agar lebih efektif dan mendukung fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan. Karena itu, tantangan yang harus dihadapi adalah meningkatkan penataan kelembagaan, ketatalaksanaan dan pengawasan aparatur negara.

Ketujuh, ***Memperkuat Lembaga Penyelenggaraan Pemilu dan Meningkatkan Partisipasi Aktif Masyarakat dalam Pemilu 2009.*** Pemantapan demokrasi pada tahun 2009 diperkirakan masih menghadapi sejumlah permasalahan dan tantangan. Di satu pihak, masayarakat sangat mengharapkan terselenggaranya Pemilu yang jujur dan adil sehingga dapat mencerminkan secara jernih aspirasi politik rakyat. Di lain pihak, tantangan KPU untuk memenuhi jadwal pelaksanaan Pemilu dan meningkatkan mutu penyelenggaraan Pemilu juga tidak kecil mengingat waktu yang terbatas. Oleh karena itu, kapasitas transparansi dan akuntabilitas kelembagaan penyelenggara Pemilu perlu ditingkatkan agar mampu bekerja profesional bersih dan efisien. Pada Pemilu 2009, partisipasi politik diharapkan semakin aktif berdasarkan kesadaran politik yang lebih tinggi bukan berdasarkan mobilisasi kelompok masyarakat.

Kedelapan, ***Meningkatkan Efektivitas Pelaksanaan Pemilu 2009***. Dalam rangka meningkatkan efektivitas pelaksanaan Pemilu 2009, tantangan yang dihadapi dalam tahun 2009 adalah berkaitan dengan meningkatkan efektivitas koordinasi antarlembaga, untuk memastikan bahwa keseluruhan persiapan dukungan Pemilu 2009 dapat dilaksanakan tepat waktu. Di samping itu, diperlukan kerjasama dengan berbagai pihak untuk mendukung ketersediaan dan pendistribusian logistik Pemilu secara tepat waktu dan tepat lokasi, serta dukungan sarana dan prasarana bagi penyelenggaraan Pemilu.

Kesembilan, ***Memantapkan Keamanan Dalam Negeri***. Saat ini, pemahaman politik masyarakat sudah jauh lebih baik dibandingkan tahun 2004. Namun, hal ini dapat menjadi hal yang kontraproduktif terhadap stabilitas kemanan dalam negeri dan jalannya proses Pemilu tahun 2009, apabila kurang disertai kedewasaan sikap politik masyarakat. Oleh karena itu, tantangan mewujudkan Pemilu tahun 2009 yang berkualitas, jujur dan demokratis adalah tercapainya stabilitas umum keamanan dalam negeri dan terpenuhinya upaya-upaya khusus dalam mengamankan seluruh rangkain proses Pemilu tahun 2009.

4.3.2 Tema dan Prioritas Pembangunan Nasional RKP Tahun 2009

Berdasarkan kemajuan yang telah dicapai hingga tahun 2007, dan perkiraan hasil pencapaian sasaran-sasaran tahun 2008, serta tantangan yang dihadapi dalam tahun 2009, maka tema pembangunan yang ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun 2009 adalah: "**PENINGKATAN KESEJAHTERAAN RAKYAT DAN PENGURANGAN KEMISKINAN**". Tema tersebut dipilih dalam rangka mempercepat pencapaian sasaran dari agenda Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat dalam RPJMN 2004–2009 sebagai titik berat pelaksanaan pembangunan tahun 2009.

Berdasarkan tema pembangunan tersebut, dalam RKP Tahun 2009 ditetapkan 3 (tiga) prioritas pembangunan nasional, meliputi: (1) Peningkatan Pelayanan Dasar dan Pembangunan Perdesaan; (2) Percepatan Pertumbuhan yang Berkualitas; dan (3) Peningkatan Upaya Anti Korupsi, Reformasi Birokrasi, serta Pemantapan Demokrasi, Pertahanan dan Keamanan Dalam Negeri.

Peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan ditempatkan sebagai prioritas utama didasarkan pertimbangan bahwa peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan: (1) memiliki dampak yang besar terhadap pencapaian sasaran-sasaran pembangunan sesuai tema pembangunan; (2) memiliki sasaran-sasaran dan indikator kinerja yang terukur sehingga langsung dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat; (3) mendesak dan penting untuk segera dilaksanakan; (4) merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah untuk melaksanakannya; serta (5) realistis untuk dilaksanakan dan diselesaikan dalam kurun waktu satu tahun.

Peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan yang bertujuan untuk mengurangi tingkat kemiskinan harus disertai dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang berkualitas. Dalam kurun waktu 4 tahun terakhir, pertumbuhan ekonomi cenderung menunjukkan ke arah perbaikan. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa kualitas pertumbuhan ekonomi masih perlu untuk terus ditingkatkan. Oleh karena itu, percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi, dipilih sebagai prioritas kedua.

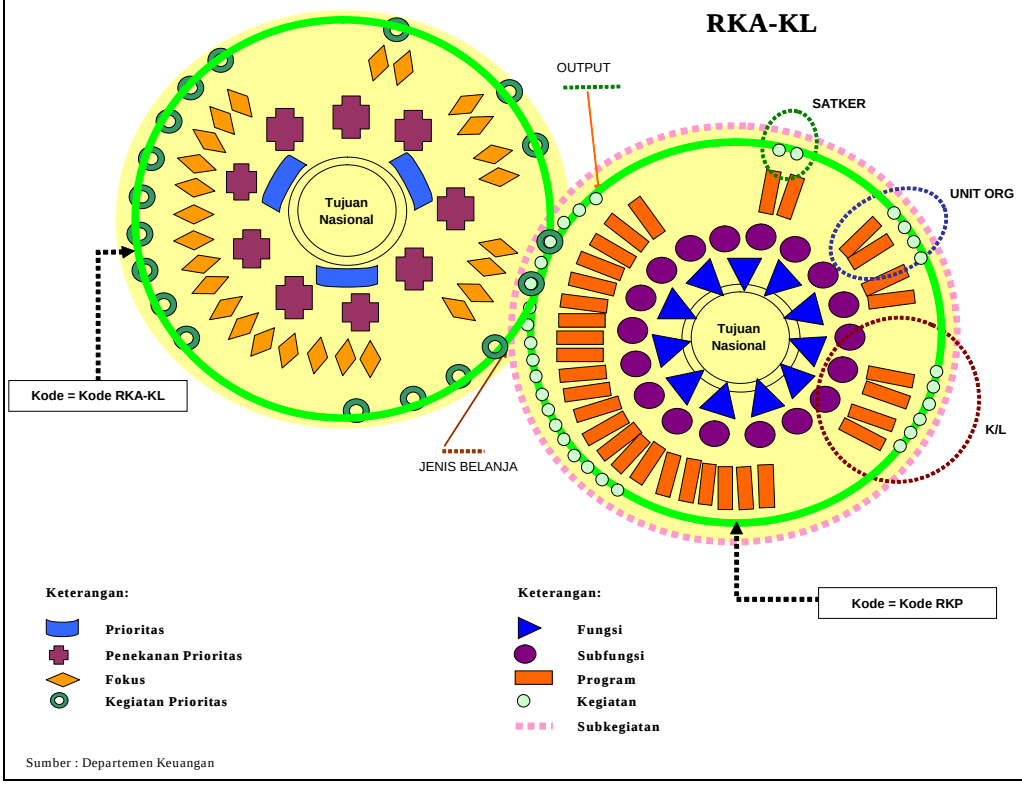
Selanjutnya, sebagai implementasi dari agenda aman dan damai, serta agenda adil dan demokratis, maka Peningkatan Upaya Anti Korupsi, Reformasi Birokrasi serta Pemantapan Demokrasi, Pertahanan dan Keamanan Dalam Negeri, ditetapkan sebagai prioritas ketiga dalam RKP tahun 2009.

Ketiga prioritas pembangunan nasional dalam RKP tahun 2009 tersebut, dikelompokkan lagi ke dalam penekanan prioritas, yang lebih lanjut dijabarkan ke dalam fokus, dan berbagai kegiatan prioritas. Kegiatan prioritas yang terdapat dalam RKP harus tercermin di dalam kegiatan-kegiatan yang disusun oleh berbagai kementerian negara/lembaga di dalam RKA-KL. Oleh karena itu, untuk melihat keterkaitan antara RKP dan APBN, kegiatan menjadi titik sentral pencapaian sasaran-sasaran yang menjembatani alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat (K/L) dengan program-program pembangunan yang ditetapkan dalam RKP.

Dari perspektif perencanaan pembangunan, kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh kementerian negara/lembaga pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) kategori, yaitu: (1) kegiatan prioritas nasional, (2) kegiatan prioritas K/L, dan (3) kegiatan penunjang. Dalam kerangka ini, kumpulan kegiatan dalam APBN merupakan program, dan analog dengan hal tersebut, kumpulan dari kegiatan prioritas dalam RKP juga merupakan program.

Untuk melakukan sinkronisasi dan harmonisasi kegiatan-kegiatan dalam RKP Tahun 2009 dengan kegiatan-kegiatan dalam APBN, maka dalam aplikasi RKA-KL tahun 2009, kumpulan kegiatan prioritas dalam RKP (yaitu program) dengan kumpulan kegiatan dalam APBN (juga merupakan program) diberikan kode yang sama. Hal ini merupakan langkah maju dalam sistem aplikasi RKA-KL, dimana keterkaitan antara RKP dengan APBN tersebut dapat secara mudah ditelusuri dengan melihat kode program yang berlaku sama, baik bagi program-program RKP maupun program-program dalam APBN (lihat **Grafik IV.17).**

Grafik IV.17
Keterkaitan Antara Kegiatan Dalam RKP Dengan Kegiatan Dalam RKA-KL



Sumber : Departemen Keuangan

4.3.3 Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Berdasarkan Prioritas, APBN Tahun 2009

Dalam rangka mendukung pencapaian sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam RKP 2009, maka prioritas pembangunan nasional yang telah ditetapkan dalam RKP 2009 tersebut harus diterjemahkan secara konkrit ke dalam APBN tahun 2009 berupa pengalokasian anggaran bagi berbagai program/kegiatan yang tersebar di berbagai kementerian negara/lembaga.

Sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya, dalam RKP Tahun 2009 ditetapkan tema pembangunan nasional, yaitu: “Peningkatan Kesejahteraan Rakyat dan Pengurangan Kemiskinan”, yang menunjukkan titik berat pelaksanaan Agenda Pembangunan Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat. Tema pembangunan tersebut selanjutnya dijabarkan ke dalam 3 prioritas pembangunan, yaitu: (1) Peningkatan Pelayanan Dasar dan Pembangunan Perdesaan; (2) Percepatan Pertumbuhan yang Berkualitas dengan Memperkuat Daya Tahan Ekonomi yang Didukung oleh Pembangunan Pertanian, Infrastruktur, dan Energi; dan (3) Peningkatan Upaya Anti Korupsi, Reformasi Birokrasi, serta Pemantapan Demokrasi, Pertahanan dan Keamanan Dalam Negeri.

4.3.3.1 Peningkatan Pelayanan Dasar dan Pembangunan Perdesaan

Dalam upaya mendukung pencapaian sasaran-sasaran yang ditetapkan dalam prioritas peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan, dalam APBN tahun 2009 ditetapkan alokasi anggaran sekitar Rp117,3 triliun. Alokasi anggaran untuk prioritas peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan tersebut akan difokuskan penggunaannya pada penekanan prioritas pengurangan kemiskinan sekitar Rp42,9 triliun, pembangunan pendidikan sekitar Rp57,5 triliun, pembangunan kesehatan sekitar Rp5,0 triliun, serta pembangunan perdesaan sekitar Rp11,9 triliun.

Pada penekanan prioritas pengurangan kemiskinan, alokasi anggaran belanja akan digunakan untuk melaksanakan 3 fokus kegiatan, yaitu: (1) Pembangunan dan Penyempurnaan Sistem Perlindungan Sosial Khususnya Bagi Masyarakat Miskin, dengan alokasi anggaran sebesar Rp26,5 triliun; (2) Penyempurnaan dan Perluasan Cakupan Program Pembangunan Berbasis Masyarakat sebesar Rp13,7 triliun; dan (3) Pemberdayaan usaha mikro dan kecil sebesar Rp2,7 triliun.

Dalam kaitannya dengan kemiskinan, sasaran yang akan dicapai dalam tahun 2009 adalah: (1) meningkatnya kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat miskin, sehingga diharapkan angka kemiskinan dapat diturunkan menjadi 12–14 persen; (2) terlaksananya program penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat, PNPM Mandiri yang mencakup seluruh kecamatan baik di perdesaan maupun di perkotaan; dan meningkatnya harmonisasi program PNPM Penguatan ke dalam PNPM Mandiri; (3) meningkatnya perlindungan sosial bagi masyarakat miskin; (4) tersedianya subsidi beras bagi masyarakat miskin (Raskin); serta (5) tersedianya bantuan langsung tunai (BLT).

Sementara itu, pada penekanan prioritas pembangunan pendidikan, alokasi anggaran belanja akan digunakan untuk melaksanakan 3 fokus kegiatan, yaitu: (1) Pemantapan Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun yang Berkualitas Khususnya Bagi Daerah Yang Kinerja Pendidikannya Masih Tertinggal; (2) Peningkatan Mutu Dan Relevansi Pendidikan Menengah, Tinggi dan Nonformal; dan (3) Peningkatan Kualitas dan Kesejahteraan Pendidik.

Di bidang pendidikan, sasaran yang akan dicapai melalui anggaran pada fokus pembangunan pendidikan dalam tahun anggaran 2009 tersebut adalah:

Pertama, meningkatnya partisipasi jenjang pendidikan dasar yang diukur dengan meningkatnya angka partisipasi kasar (APK) dan angka partisipasi murni (APM) jenjang SD termasuk SDLB/MI/Paket A setara SD menjadi 115,76 persen dan 95,0 persen; meningkatnya APK jenjang SMP/MTs/Paket B setara SMP menjadi 98,09 persen; meningkatnya angka partisipasi sekolah (APS) penduduk usia 7–12 tahun menjadi 99,57 persen; dan meningkatnya APS penduduk usia 13–15 tahun menjadi 96,64 persen.

Kedua, meningkatnya partisipasi jenjang pendidikan menengah dan pendidikan tinggi yang diukur dengan meningkatnya APK jenjang SMA/SMK/MA/Paket C setara SMA menjadi 69,34 persen; dan meningkatnya APK jenjang pendidikan tinggi menjadi 18,0 persen.

Ketiga, meningkatnya proporsi pendidik yang memenuhi kualifikasi pendidikan dan standar kompetensi yang disyaratkan, serta meningkatnya kesejahteraan pendidik.

Keempat, menurunnya angka buta aksara penduduk usia 15 tahun ke atas menjadi 5,0 persen, bersamaan dengan makin berkembangnya budaya baca, serta

Kelima, meningkatnya keadilan dan kesetaraan pendidikan antarkelompok masyarakat, termasuk antara perkotaan dan perdesaan, antara daerah maju dan daerah tertinggal, antara penduduk kaya dan penduduk miskin, serta antara penduduk laki-laki dan perempuan.

Dalam tahun 2009, alokasi anggaran pada penekanan prioritas pembangunan kesehatan dan keluarga berencana, akan digunakan untuk melaksanakan 4 fokus kegiatan, yaitu: (1) Percepatan Penurunan Kematian Ibu dan Anak, Kekurangan Gizi, dan Pemberantasan Penyakit Menular, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,2 triliun; (2) Peningkatan Akses dan Kualitas Pelayanan Kesehatan terutama bagi masyarakat miskin, daerah tertinggal, dan perbatasan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp789,0 miliar; (3) Peningkatan Pemanfaatan Obat, Pengawasan Obat Dan Makanan, dan Penyediaan Tenaga Kesehatan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,6 triliun; serta (4) Pemantapan Revitalisasi Program KB dengan alokasi anggaran sebesar Rp375,0 miliar.

Di bidang kesehatan, sasaran yang akan dicapai dalam tahun 2009 meliputi: (1) meningkatnya persentase rumah tangga berperilaku hidup bersih dan sehat; (2) meningkatnya persentase keluarga menghuni rumah yang memenuhi syarat kesehatan mencakup 75 persen; persentase keluarga menggunakan air bersih mencakup 85 persen, dan persentase keluarga menggunakan jamban yang memenuhi syarat kesehatan mencakup 80 persen; (3) meningkatnya persentase tempat-tempat umum yang memenuhi syarat kesehatan mencakup 80 persen; (4) meningkatnya cakupan rawat jalan mencakup 15 persen; (5) meningkatnya cakupan persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan menjadi 87 persen; (6) meningkatnya cakupan pelayanan antenatal (K4) menjadi 90 persen, cakupan kunjungan neonatus (KN) menjadi 87 persen, dan cakupan kunjungan bayi menjadi 87 persen; (7) meningkatnya cakupan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin secara cuma-cuma di kelas III rumah sakit, dan pelayanan kesehatan dasar bagi seluruh penduduk di puskesmas dan jaringannya menjadi 100 persen; (8) meningkatnya persentase rumah sakit yang memiliki pelayanan gawat darurat yang memenuhi standar mutu menjadi 90 persen; persentase rumah sakit yang melaksanakan pelayanan obstetri dan neonatal emergensi komprehensif (PONEK) menjadi 75 persen; meningkatnya persentase rumah sakit yang terakreditasi menjadi 75 persen; (9) tersedianya jumlah tenaga kesehatan dan kader kesehatan di 26.000 desa siaga; (10) tersedianya dokter spesialis yang dididik sebanyak 1.740 orang, dan 300 orang senior residen yang didayagunakan; (11) meningkatnya persentase guru, dosen, dan instruktur bidang kesehatan yang ditingkatkan kemampuannya mencapai 50 persen; (12) meningkatnya persentase desa yang mencapai *Universal Child Immunization* (UCI) menjadi 95 persen; (13) meningkatnya *Case Detection Rate* TB mencakup > 70 persen; (14) meningkatnya angka penemuan *Acute Flaccid Paralysis* menjadi ≥ 2 per 100 ribu anak usia kurang dari 15 tahun; (15) meningkatnya persentase penderita demam berdarah (DBD) yang ditemukan dan ditangani menjadi 100 persen; (16) meningkatnya persentase penderita malaria yang ditemukan dan diobati menjadi 100 persen; (17) menurunnya *Case Fatality Rate* diare saat KLB mencakup < 1,2 persen; (18) meningkatnya persentase orang dengan HIV/AIDS (ODHA) yang ditemukan dan mendapat pertolongan *Anti Retroviral Treatment* (ART) menjadi 100 persen; (19) meningkatnya persentase penderita flu burung yang ditemukan dan ditangani menjadi 100 persen; (20) menurunnya prevalensi kurang gizi pada balita; (21) meningkatnya

persentase ibu hamil yang mendapat tablet Fe menjadi 90 persen; (22) meningkatnya persentase bayi yang mendapat ASI eksklusif menjadi 80 persen; (23) meningkatnya persentase balita yang mendapatkan vitamin A mencapai 80 persen; (24) terlaksananya pengujian sampel obat dan makanan sebanyak 97 ribu sampel; serta (25) meningkatnya cakupan pemeriksaan sarana produksi dalam rangka cara pembuatan obat yang baik (POB) menjadi 45 persen. Dalam kaitannya dengan keluarga berencana, sasaran yang akan dicapai dalam tahun 2009 adalah: (1) menurunnya *Total Fertility Rate* (TFR) menjadi sekitar 2,16 per wanita; (2) meningkatnya jumlah peserta KB Aktif (PA) menjadi sekitar 30,1 juta peserta; (3) terlayaninya peserta KB Baru (PB) sekitar 6,0 juta peserta; (4) terlayaninya peserta KB baru dari keluarga miskin (Keluarga Pra Sejahtera/KPS dan Keluarga Sejahtera I/KS I) sekitar 2,9 juta peserta; (5) terbinanya peserta KB aktif miskin (KPS dan KS I) sekitar 12,9 juta; (6) menurunnya *unmet-need* menjadi sekitar 6,4 persen dari seluruh Pasangan Usia Subur (PUS); (7) meningkatnya peserta KB pria menjadi sekitar 3,6 persen dari peserta KB aktif; (8) meningkatnya usia kawin pertama perempuan menjadi sekitar 21 tahun; (9) meningkatnya keluarga balita yang aktif melakukan pembinaan tumbuh kembang anak melalui kelompok Bina Keluarga Balita (BKB) menjadi 2,5 juta; (10) meningkatnya jumlah keluarga remaja yang aktif mengikuti kegiatan kelompok Bina Keluarga Remaja (BKR) menjadi 1,1 juta; (11) meningkatnya jumlah keluarga lansia yang aktif mengikuti kegiatan kelompok Bina Keluarga Lansia (BKL) menjadi 1,0 juta; dan (12) meningkatnya jumlah keluarga prasejahtera dan KS I anggota Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS) yang aktif berusaha menjadi sekitar 1,3 juta keluarga.

4.3.3.2 Percepatan Pertumbuhan yang Berkualitas dengan Memperkuat Daya Tahan Ekonomi yang Didukung oleh Pembangunan Pertanian, Infrastruktur, dan Energi

Dalam rangka mendukung pencapaian sasaran-sasaran pokok yang ditetapkan dalam prioritas Percepatan Pertumbuhan yang Berkualitas dengan Memperkuat Daya Tahan Ekonomi yang Didukung oleh Pembangunan Pertanian, Infrastruktur, dan Energi, dalam APBN tahun 2009 dialokasikan anggaran sebesar Rp77,7 triliun. Alokasi anggaran tersebut akan difokuskan untuk mendukung pembiayaan berbagai kegiatan yang terdapat pada penekanan prioritas pertumbuhan ekonomi sebesar Rp37,2 triliun, penekanan prioritas stabilisasi ekonomi sebesar Rp978,2 miliar, serta penekanan prioritas pembangunan infrastruktur dan energi Rp39,5 triliun.

Dalam tahun 2009, anggaran yang dialokasikan pada penekanan prioritas pertumbuhan ekonomi, akan digunakan untuk melaksanakan beberapa fokus kegiatan, antara lain: (1) Meningkatkan Daya Tarik Investasi, dengan dukungan alokasi anggaran sebesar Rp582,1 miliar; (2) Peningkatan Ekspor Bernilai Tambah Tinggi dan Diversifikasi Pasar, dengan alokasi anggaran sebesar Rp418,6 miliar; (3) Peningkatan Ketahanan Pangan Nasional, dengan alokasi anggaran sebesar Rp26,3 triliun; (4) Peningkatan Kualitas Pertumbuhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp5,9 triliun; (5) Peningkatan Kapasitas Mitigasi dan Adaptasi Terhadap Perubahan Iklim Global (lihat **Boks IV. 4** mengenai penanganan dampak *climate changes*), dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,0 triliun; (6) Revitalisasi Industri Manufaktur, dengan alokasi anggaran sebesar Rp753,2 miliar; (7) Meningkatkan Produktivitas dan Akses UKM Kepada Sumberdaya

Boks IV.4
Penanganan Dampak *Climate Change*

Menteri Keuangan Republik Indonesia bersama para Menteri Keuangan dan Menteri Pembangunan dari 36 negara serta 13 lembaga keuangan internasional dan organisasi multilateral untuk pertama kalinya dalam sejarah pertemuan *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) berkumpul dan secara khusus membahas isu perubahan iklim. Presiden Republik Indonesia berkenan membuka kegiatan yang diselenggarakan pada awal Desember 2007, secara paralel dengan *Conference of Parties* (COP) 13 di Nusa Dua Bali. Tujuan utama pertemuan ini pada dasarnya sebagai bentuk inisiatif untuk melanjutkan proses pembahasan isu perubahan iklim di antara menteri-menteri keuangan. Beberapa isu yang menjadi perhatian bersama antara lain: (1) pentingnya kerjasama internasional guna menangani isu perubahan iklim; (2) keinginan lembaga keuangan internasional untuk mengembangkan berbagai macam instrumen keuangan dan keterlibatan sektor swasta dalam menangani perubahan iklim; (3) pentingnya studi/kajian yang dapat membantu pemahaman atas manfaat sekaligus dampak kebijakan fiskal dan keuangan terhadap upaya mitigasi dan adaptasi; dan (4) pengaruh kebijakan alokasi anggaran terhadap penanganan dampak perubahan iklim.

Sebagai tindak lanjut pertemuan UNFCC di Bali, Pemerintah telah menyusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2009, dimana penanganan perubahan iklim merupakan salah satu program yang menjadi perhatian Pemerintah. Program-program pembangunan menghadapi *climate change* diharapkan lebih terintegrasi dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) berikutnya, dan merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2005–2025. Masalah perubahan iklim harus dijadikan sebagai salah satu faktor penting dalam menentukan dasar-dasar perencanaan pembangunan, karena tidak semata-mata berkaitan dengan isu lingkungan, tetapi juga menjadi isu pembangunan. Oleh karena itu, penanganannya harus selaras dengan target-target pembangunan, seperti pertumbuhan ekonomi, pengurangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja. Dalam rangka mengarusutamakan perubahan iklim ke dalam perencanaan pembangunan tersebut, telah disusun dokumen "*National Development Planning: Indonesia Responses to Climate Change*".

Di samping itu, melalui Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2008 telah ditetapkan pembentukan Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI). Dewan yang beranggotakan lintas kementerian negara/ lembaga tersebut antara lain bertugas: (1) merumuskan kebijakan nasional, strategi, program dan kegiatan pengendalian perubahan iklim; (2) melaksanakan pemantauan dan evaluasi implementasi kebijakan pengendalian perubahan iklim; dan *(3)* memperkuat posisi Indonesia untuk mendorong negara-negara maju agar lebih bertanggungjawab dalam pengendalian perubahan iklim.

Sebagai sebuah negara yang memiliki kerentanan tinggi terhadap dampak perubahan iklim, Indonesia berkepentingan untuk melaksanakan berbagai upaya mitigasi dan adaptasi guna mengantisipasi perubahan iklim. Namun dalam posisinya sebagai negara berkembang, Indonesia memiliki beberapa keterbatasan dalam pengembangan teknologi, terutama penyebaran teknologi ramah lingkungan (*Environmental Sound Technology* - EST), serta keterbatasan pendanaannya. Oleh karena itu, diperlukan dukungan masyarakat internasional, terutama negara-negara maju dan negara-negara donor untuk memberikan bantuan pendanaan, *insurance* dan alih teknologi, sebagaimana diamanatkan oleh Konvensi Perubahan Iklim.

Pembiayaan untuk program-program terkait perubahan iklim diharapkan tidak merupakan pengurangan atau pengalihan pembiayaan terhadap program-program yang sudah ada, tetapi betul-betul merupakan sumber dana baru, mengingat upaya mengatasi perubahan iklim membutuhkan dana yang sangat besar.

Supaya anggaran pemerintah yang dialokasikan untuk menanggulangi permasalahan *climate change* efektif, perlu dilakukan penyelarasan dan pemaduan program antar K/L. Di samping itu, diharapkan sektor swasta dapat berperan aktif dalam menanggulangi dampak perubahan iklim, antara lain melalui kebijakan investasi, *Public Private Partnership* (PPPs) maupun *Corporate Social Responsibility* (CSR). Sementara itu, Pemerintah berperan sebagai fasilitator yang memberikan dukungan dan stimulus berupa regulasi di bidang keuangan, kebijakan fiskal dan nonfiskal. Regulasi tersebut dapat diterapkan melalui kebijakan perpajakan (*taxes*), kebijakan belanja (*expenditures*), termasuk subsidi (*subsidies*). Untuk mendukung upaya adaptasi dan mitigasi perubahan iklim, Pemerintah juga melakukan berbagai kajian strategis terkait dengan penanganan dampak perubahan iklim, kelembagaan (*institutions*) dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia (*capacity building*). Kajian tersebut juga melibatkan berbagai pihak, antara lain dari perguruan tinggi dan beberapa lembaga keuangan internasional.

Produktif, dengan alokasi anggaran sebesar Rp189,2 miliar; serta (8) Perluasan Kesempatan Kerja dan Pengembangan Kompetensi Tenaga Kerja, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,0 triliun.

Alokasi anggaran pada penekanan prioritas stabilisasi ekonomi, akan digunakan untuk melaksanakan 3 fokus kegiatan, yaitu: (1) Stabilitas Harga dan Pengamanan Pasokan Bahan Pokok, dengan dukungan alokasi anggaran sebesar Rp299,4 miliar; (2) Sinkronisasi Kebijakan Fiskal dan Moneter, dengan dukungan alokasi anggaran sebesar Rp42,5 miliar; dan (3) Pengamanan APBN, dengan dukungan alokasi anggaran sebesar Rp636,3 miliar.

Sementara itu, pada penekanan prioritas pembangunan infrastruktur dan energi, alokasi anggaran akan digunakan untuk melaksanakan beberapa fokus kegiatan, diantaranya yaitu: (1) Dukungan Infrastruktur Bagi Peningkatan Daya Saing Sektor Riil, dengan dukungan alokasi anggaran sebesar Rp39,2 triliun; (2) Peningkatan Investasi Infrastruktur Melalui Kerjasama Pemerintah dan Swasta, dengan dukungan alokasi anggaran sebesar Rp210,9 miliar; (3) Peningkatan Investasi dan Produksi Migas, Batubara, dan Mineral, dengan dukungan alokasi anggaran sebesar Rp48,3 miliar; serta (4) Percepatan Diversifikasi Energi, Efisiensi Distribusi, dan Pemanfaatan BBM, dengan dukungan alokasi anggaran sebesar Rp91,5 miliar.

Outcome yang diharapkan dari alokasi anggaran pada prioritas upaya percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi dalam tahun 2009 adalah sebagai berikut. *Pertama*, meningkatnya investasi dalam bentuk pembentukan modal tetap bruto (PMTB) sebesar 12,1 persen. *Kedua*, meningkatnya ekspor nonmigas sekitar 13,5 persen. *Ketiga*, meningkatnya jumlah perolehan devisa dari sektor pariwisata menjadi sekitar USD8 miliar, dan meningkatnya wisatawan nusantara menjadi sekitar 226 juta perjalanan. *Keempat*, tercapainya pertumbuhan pertanian, perikanan, dan kehutanan sebesar 3,7 persen,

yang terdiri dari pertumbuhan tanaman bahan pangan sebesar 4,9 persen, perkebunan sebesar 4,4 persen, peternakan dan hasilnya sebesar 4,9 persen, dan perikanan sebesar 5 persen. *Kelima*, tumbuhnya industri pengolahan nonmigas sebesar 6,0 persen. *Keenam*, menurunnya tingkat pengangguran terbuka menjadi 7─8 persen dari angkatan kerja.

Dalam kaitannya dengan pembangunan sumber daya air, sasaran yang akan dicapai dalam tahun 2009 adalah: (1) terbangunnya pembangunan prasarana pengambilan dan saluran pembawa untuk air baku; (2) terbangunnya tampungan untuk air baku; (3) optimalnya fungsi tampungan, prasarana pengambilan dan saluran pembawa untuk air baku; (4) terbangunnya dan optimalnya prasarana air tanah untuk air minum di daerah terpencil/ perbatasan; serta (5) optimalnya fungsi sarana/prasarana pengendali banjir dan prasarana pengaman pantai.

Di bidang transportasi, sasaran yang akan dicapai dalam tahun 2009 adalah: meningkatnya aksesibilitas pelayanan transportasi yang terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat melalui pembangunan prasarana dan penyediaan sarana angkutan transportasi di wilayah perkotaan, perdesaan, daerah terpencil, pedalaman dan kawasan perbatasan, serta pulau-pulau kecil dan pulau terluar dalam rangka mempertahankan kedaulatan NKRI dan mendukung upaya peningkatan ketahanan pangan nasional, termasuk penyediaan angkutan massal, pemberian subsidi operasi keperintisan (darat, laut, dan udara), dan penyediaan kompensasi untuk *public service obligation* (PSO).

Di bidang energi, sasaran yang akan dicapai dalam tahun 2009 adalah: pemenuhan kebutuhan energi, terutama di perdesaan dan pulau-pulau terpencil untuk masa datang dalam jumlah yang memadai dan berkesinambungan, melalui peningkatan pemanfaatan sumber energi setempat yang terbarukan (mikro hidro, angin, surya, dan bahan bakar nabati) beserta kelembagaannya, untuk menjamin keberlanjutan pembangunan.

Di bidang ketenagalistrikan, sasaran yang akan dicapai dalam tahun 2009 adalah: (1) meningkatnya rasio elektrifikasi menjadi sebesar 65 persen, dan rasio elektrifikasi perdesaan menjadi sebesar 94 persen; (2) berkembangnya partisipasi pemerintah daerah dan masyarakat di berbagai wilayah dalam pengembangan ketenagalistrikan di daerah, khususnya untuk pengembangan listrik perdesaan; (3) meningkatnya penggunaan produksi listrik di wilayah perdesaan yang menggunakan energi terbarukan setempat; serta (4) meningkatnya kemampuan swadaya masyarakat dalam mengelola sistem ketenagalistrikan di daerahnya.

Di bidang pos dan telematika, sasaran yang akan dicapai dalam tahun 2009 adalah: tersedianya layanan pos di 93 persen kantor pos cabang luar kota, layanan telekomunikasi di 100 persen wilayah USO, serta siaran televisi di 19 provinsi wilayah *blank spot* dan perbatasan.

Di bidang perumahan dan permukiman, sasaran yang akan dicapai dalam tahun 2009 adalah:

Pertama, meningkatnya penyediaan hunian sewa/milik yang layak huni bagi masyarakat berpenghasilan rendah melalui pembangunan rumah susun sederhana sewa beserta prasarana dan sarana dasarnya; penyediaan prasarana dan sarana dasar untuk rumah susun sederhana (RSH) dan rumah susun; fasilitasi pembangunan dan perbaikan perumahan swadaya; fasilitasi dan stimulasi pembangunan baru; perbaikan rumah, dan penyediaan

prasarana-sarana dasar di permukiman kumuh, desa tradisional, desa nelayan, dan desa eks-transmigrasi; serta peningkatan kualitas lingkungan perumahan;

Kedua, Meningkatnya cakupan pelayanan air minum dan penyehatan lingkungan (air limbah, persampahan dan drainase) melalui pembangunan sistem penyediaan air minum bagi masyarakat berpenghasilan rendah, dan pembangunan air minum dan penyehatan lingkungan berbasis masyarakat; serta

Ketiga, meningkatnya pelayanan air minum dan penyehatan lingkungan untuk menunjang kawasan ekonomi dan pariwisata melalui pembangunan air minum, dan penyehatan lingkungan pada kawasan strategis, skala regional dan sistem terpusat.

Di bidang pertanahan, sasaran yang akan dicapai dalam tahun 2009 adalah:

Pertama, meningkatnya kepastian hukum hak atas tanah masyarakat melalui percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah, terutama untuk membuka akses masyarakat miskin terhadap pemilikan sertifikat; serta

Kedua, tertatanya struktur penguasaan tanah yang adil dan mendukung perbaikan tingkat kesejahteraan masyarakat melalui kegiatan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) yang berkeadilan, dan sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah.

4.3.3.3 Peningkatan Upaya Anti Korupsi, Reformasi Birokrasi, serta Pemantapan Demokrasi, Pertahanan dan Keamanan Dalam Negeri

Guna menunjang upaya pencapaian sasaran-sasaran pokok yang ditetapkan dalam prioritas Peningkatan Upaya Anti Korupsi, Reformasi Birokrasi, serta Pemantapan Demokrasi, Pertahanan dan Keamanan Dalam Negeri, dalam APBN tahun 2009 ditetapkan alokasi anggaran sebesar Rp25,4 triliun. Alokasi anggaran tersebut akan difokuskan penggunaannya untuk mendukung berbagai kegiatan pada penekanan prioritas upaya anti korupsi sebesar Rp407,1 miliar; reformasi birokrasi sebesar Rp163,9 miliar; pemantapan demokrasi pertahanan dan keamanan dalam negeri sebesar Rp24,9 triliun.

Pada penekanan prioritas upaya anti korupsi, alokasi anggaran akan digunakan untuk melaksanakan 3 fokus kegiatan, masing-masing dengan alokasi anggaran sebagai berikut: (1) Penindakan dan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi sebesar Rp314,6 miliar; (2) Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi sebesar Rp58,3 miliar; dan (3) Penyempurnaan Peraturan Perundang-undangan untuk Mendorong Upaya Pemberantasan Korupsi sebesar Rp34,2 miliar.

Alokasi anggaran pada penekanan prioritas reformasi birokrasi, akan digunakan untuk melaksanakan 3 fokus kegiatan, yaitu: (1) Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, dengan alokasi anggaran sebesar Rp148,4 miliar; (2) Peningkatan Kinerja dan Kesejahteraan PNS, dengan alokasi anggaran sebesar Rp6,6 miliar; dan (3) Penataan Kelembagaan, Ketatalaksanaan dan Pengawasan Aparatur Negara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp8,9 miliar.

Selanjutnya, alokasi anggaran pada penekanan prioritas pemantapan demokrasi, pertahanan dan keamanan dalam negeri, akan digunakan untuk melaksanakan 3 fokus kegiatan, yaitu:

(1) Penguatan Lembaga Penyelenggaraan Pemilu dan Peningkatan Partisipasi Aktif Masyarakat dalam Pemilu 2009, dengan alokasi anggaran sebesar Rp164,6 miliar; (2) Peningkatan Efektivitas Pelaksanaan Pemilu 2009, dengan alokasi anggaran sebesar Rp14,1 triliun; serta (3) Pemantapan Pertahanan dan Keamanan Dalam Negeri, dengan alokasi anggaran sebesar Rp10,6 triliun.

Sasaran yang ingin dicapai dari prioritas Peningkatan Upaya Anti Korupsi, Reformasi Birokrasi, serta Pemantapan Demokrasi Pertahanan dan Keamanan Dalam Negeri, dalam tahun 2009 antara lain adalah:

Pertama, menurunnya tindak pidana korupsi, yang tercermin dari: (a) tumbuhnya iklim takut korupsi; (b) meningkatnya Indeks Persepsi Korupsi (IPK), yang pada dasarnya dapat menjadi indikator meningkatnya kualitas pelayanan publik; (c) meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi; serta (d) meningkatnya kinerja lembaga peradilan dan lembaga penegakan hukum, serta lembaga pemberantasan korupsi.

Kedua, makin meningkatnya kinerja birokrasi untuk mendukung keberhasilan pembangunan nasional di berbagai bidang, yang antara lain ditandai dengan: (a) ditingkatkannya kualitas pelayanan publik, yang mencakup antara lain: terselenggaranya pelayanan publik yang tidak diskriminatif, cepat, murah dan manusiawi; diterapkannya standar pelayanan minimal (SPM); adanya dukungan kompetensi sumber daya manusia aparatur di bidang pelayanan dan penegakan hukum; dan diterapkannya teknologi informasi dan komunikasi (*e-government* dan *e-services*); (b) dilakukannya upaya peningkatan kinerja instansi pemerintah, kinerja unit kerja dan kinerja individu/pegawai; (c) dilakukannya perbaikan kesejahteraan aparatur negara yang adil, layak dan berbasis kinerja; serta (d) dilaksanakannya penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan yang menunjang fungsi-fungsi kepemerintahan; dan ditingkatkannya efektivitas pelaksanaan pengawasan, dan pemeriksaan untuk mendukung kinerja instansi pemerintah dan pembangunan.

Ketiga, terlaksananya Pemilu 2009 secara demokratis, jujur, adil, dan aman.

4.4 Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat APBN 2009 Berdasarkan Undang-Undang Keuangan Negara

Sebagai instrumen pembiayaan atas rencana kerja dan anggaran tahun terakhir dari pelaksanaan RPJMN Tahun 2004–2009, Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat dalam APBN tahun 2009, baik arah kebijakan alokasi belanja, maupun besaran alokasi anggaran, memiliki peranan yang sangat strategis dalam menentukan pencapaian sasaran-sasaran pembangunan nasional tahun terakhir yang diamanatkan dalam RPJMN 2004–2009. Arah kebijakan belanja Pemerintah Pusat akan menentukan ke sektor-sektor mana sumber daya yang ada tersebut dialokasikan. Sementara itu, besaran alokasi belanja Pemerintah Pusat akan sangat berpengaruh terhadap besaran *output* dan *outcome* yang akan dicapai dalam tahun 2009.

Dari sisi arah kebijakan alokasi belanja, maka sejalan dengan tema pembangunan yang ditetapkan dalam RKP tahun 2009, alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat akan lebih difokuskan pada kegiatan-kegiatan dan berbagai program yang *output* dan *outcome*-nya secara langsung dapat mendukung dan/atau memberikan dampak multiplikasi (*multiplier*

effect) yang besar pada upaya-upaya penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, dengan sekaligus tetap memberi ruang yang cukup bagi stimulasi terhadap pertumbuhan ekonomi, dan menjaga stabilitas harga dan perekonomian. Berangkat dari kerangka pemikiran tersebut, maka dari sisi besaran alokasi, keterbatasan anggaran yang ada harus disiasati dengan peningkatan kualitas belanja (*quality of spending)* yang lebih baik.

Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat pada APBN tahun 2009, juga merupakan tonggak atau momentum yang sangat penting dalam perkembangan strategi dan sistem penganggaran belanja negara, karena sejak APBN tahun 2009 dan tahun-tahun berikutnya Pemerintah secara bertahap dan konsisten akan mulai menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*).

Dengan penerapan sistem baru pada penganggaran belanja yang berbasis kinerja tersebut, maka proses penganggaran mulai berubah dari pendekatan *input* ke pendekatan *output* atau *outcome*. Perubahan ini bukanlah suatu persoalan yang mudah, mengingat adanya beberapa kondisi saat ini yang masih menjadi kendala dalam penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja. *Pertama*, program-program pembangunan yang terdapat dalam RPJMN 2004–2009 dan RKP Tahun 2009 belum sepenuhnya sama dengan program-program pembangunan yang digunakan pada penganggaran belanja Pemerintah Pusat dalam APBN, yang disusun sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL). *Kedua*, pada saat ini masih terdapat beberapa program yang digunakan bersama-sama secara lintas K/L. *Ketiga*, indikator kinerja untuk masing-masing program yang saat ini ada masih bersifat umum, dan target atau sasaran yang dicantumkan masih bersifat nasional. *Keempat*, rumusan kegiatan yang ada belum secara langsung mencerminkan penjabaran program, bahkan banyak yang tidak ada hubungannya secara langsung. *Kelima*, indikator kinerja kegiatan masih banyak yang dicantumkan sekedarnya sebagai prasyarat sistem aplikasi RKA-KL. *Keenam*, standar biaya yang ada saat ini masih lebih banyak bersifat input dan belum mencerminkan kebutuhan dana untuk menghasilkan sebuah *output*. *Ketujuh*, evaluasi kinerja, baik untuk program maupun untuk kegiatan belum dilaksanakan secara optimal dan dijadikan sebagai masukan dalam perencanaan dan penganggaran. Sementara itu, di sisi lain, pencapaian sasaran-sasaran yang telah diamanatkan dalam RPJMN 2004–2009 harus sejauh mungkin dapat diamankan, dan diusahakan secara optimal mungkin pencapaiannya. Hal ini memerlukan kerja keras, dan peningkatan kualitas belanja (*quality of spending)*, sehingga menempatkan kemampuan dalam perencanaan dan penganggaran menjadi kunci keberhasilan.

Berdasarkan berbagai pertimbangan tersebut diatas, dalam APBN tahun 2009, alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat ditetapkan mencapai Rp716,4 triliun (13,4 persen dari PDB), yang berarti mengalami penurunan sebesar Rp12,7 triliun atau 1,7 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi belanja Pemerintah Pusat dalam tahun 2008 sebesar Rp729,1 triliun (15,4 persen dari PDB). Penurunan alokasi anggaran belanja pemeerintah tersebut terutama disebabkan oleh rendahnya alokasi subsidi BBM sebagai dampak dari turunnya harga minyak (ICP). Anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam APBN tahun 2009 tersebut digunakan terutama untuk mendukung pembiayaan berbagai program pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga (belanja K/L)

sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing K/L, maupun program-program yang bersifat lintas sektoral, dan/atau belanja non-K/L, sesuai dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan dalam RKP Tahun 2009.

Sesuai dengan amanat pasal 11 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, anggaran belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Rincian belanja negara menurut organisasi disesuaikan dengan susunan kementerian negara/lembaga Pemerintah Pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundangan yang berlaku. Sementara itu, rincian belanja negara menurut fungsi terdiri dari: (1) pelayanan umum, (2) pertahanan, (3) ketertiban dan keamanan, (4) ekonomi, (5) lingkungan hidup, (6) perumahan dan fasilitas umum, (7) kesehatan, (8) pariwisata dan budaya, (9) agama, (10) pendidikan, dan (11) perlindungan sosial. Selanjutnya, rincian belanja negara menurut jenis belanja (sifat ekonomi), terdiri dari: (1) belanja pegawai, (2) belanja barang, (3) belanja modal, (4) pembayaran bunga utang, (5) subsidi, (6) belanja hibah, (7) bantuan sosial, dan (8) belanja lain-lain.

Belanja negara terdiri dari belanja Pemerintah Pusat dan transfer ke daerah. Pada bab IV ini hanya diuraikan mengenai alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat, sedangkan penjelasan mengenai alokasi transfer ke daerah diuraikan dalam bab V.

4.4.1 Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Menurut Organisasi, APBN Tahun 2009

Alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam APBN tahun 2009 yang ditetapkan sebesar Rp716,4 triliun (13,4 persen terhadap PDB), akan dialokasikan masing-masing untuk belanja K/L sebesar Rp322,3 triliun (6,0 persen terhadap PDB), dan belanja non-K/L (bagian anggaran pembiayaan dan perhitungan) sebesar Rp394,1 triliun (7,4 persen terhadap PDB). Jumlah alokasi anggaran belanja K/L dalam APBN Tahun 2009 tersebut berarti mengalami peningkatan sebesar Rp55,9 triliun atau 21,0 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi anggaran belanja K/L dalam tahun 2008 sebesar Rp266,4 triliun (5,6 persen terhadap PDB). Peningkatan alokasi anggaran belanja K/L dalam APBN tahun 2009 tersebut, menuntut perbaikan kualitas belanja publik agar memberikan manfaat yang optimal, baik bagi peningkatan kualitas pelayanan publik, maupun bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengurangan kemiskinan, sesuai dengan tema pembangunan yang ditetapkan dalam RKP tahun 2009. Berkaitan dengan itu, kebijakan alokasi anggaran belanja bagi pembiayaan berbagai program dan kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh K/L akan lebih diarahkan terutama pada berbagai kegiatan pembangunan yang secara efektif dapat memberikan dampak dan/atau kontribusi langsung dalam mempercepat pencapaian sasaran-sasaran pembangunan, dan mengalokasikan pendanaan pada K/L sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi)-nya, serta perkiraan kapasitas masing-masing K/L dalam mengimplementasikan program-program pembangunan.

Dalam rangka meningkatkan kinerja satuan kerja sebagai *unit business* terkecil dalam proses perencanaan dan penganggaran, mulai tahun 2009 kementerian negara/lembaga diminta untuk mulai menerapkan metode perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja, khususnya untuk K/L yang dipilih sebagai proyek percontohan. Pelaksanaan kebijakan

penganggaran berbasis kinerja ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa sistem perencanaan dan sistem penganggaran merupakan serangkaian kebijakan yang harus bersifat saling melengkapi *(complementary policy)* untuk menjamin terselenggaranya proses pembangunan nasional dan pengalokasian sumber daya pendanaan yang paling efektif.

Penganggaran berbasis kinerja merupakan pendekatan dalam sistem penganggaran yang menekankan pada pencapaian hasil dan keluaran dari program/kegiatan dengan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya yang terbatas. Dibandingkan dengan sistem penganggaran konvensional yang lebih berorientasi pada masukan *(input based)*, penganggaran berbasis kinerja berorientasi pada keluaran dan hasil *(output based)*. Penganggaran berbasis kinerja dapat mengukur tingkat efisiensi penggunaan sumber daya, pencapaian hasil dan keluaran, serta efisiensi proses transformasi sumber daya menjadi keluaran melalui indikator kinerja sumber daya *(input)*, indikator kinerja keluaran *(output)*, dan indikator kinerja hasil *(outcome)*. Disamping itu, penganggaran berbasis kinerja dapat memberikan arah dalam menyusun program dan kegiatan yang akan dilaksanakan, sehingga terbentuk hubungan yang jelas antara kebijakan dan hasil yang diharapkan dari suatu program, dengan kondisi yang diinginkan untuk mencapai sasaran program berupa *output* dan kegiatan tahunan, serta kegiatan dan keluarannya, beserta masukan (sumber daya) yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan tersebut.

Dengan demikian, sistem penganggaran berbasis kinerja akan menjamin tersedianya pendanaan bagi program-program pemerintah secara berkesinambungan *(sustainable)* yang dialokasikan berdasarkan jenis belanja secara efektif dan efisien, baik yang bersifat komitmen maupun yang bersifat kebijakan sesuai dengan skala prioritas (Renstra/RKP) dengan target atau sasaran yang jelas dan terukur, serta terjamin akuntabilitasnya, baik dalam mencapai target dan sasaran program, maupun dalam menggunakan sumber daya, yang tercermin dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang akuntabel.

Dalam tahun 2009, Departemen Keuangan dipilih sebagai *pilot project* untuk mulai menggunakan pendekatan anggaran berbasis kinerja dalam proses perencanaan dan penganggarannya. Sementara itu, dalam tahun 2010 beberapa K/L yang lain direncanakan juga akan mulai menggunakan pendekatan anggaran berbasis kinerja, yaitu: Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Kesehatan, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Pertanian, serta Kemeneg PPN/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Departemen Keuangan

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, Departemen Keuangan mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang keuangan dan kekayaan negara, serta memperkuat stabilitas sistem keuangan, sehingga mampu menjadi pengaman dan pengendali dalam aspek-aspek seperti infrastruktur, kelembagaan, dan pasar uang.

Untuk mendukung terlaksananya tugas pokok dan fungsinya di bidang keuangan dan kekayaan negara, serta memperkuat stabilitas sistem keuangan tersebut, dalam APBN tahun 2009 Departemen Keuangan ditetapkan memperoleh alokasi anggaran sebesar Rp15,4 triliun (0,3 persen terhadap PDB), atau naik sebesar Rp1,6 triliun (11,3 persen) bila dibandingkan

dengan perkiraan realisasi tahun 2008 sebesar Rp13,8 triliun. Alokasi anggaran Departemen Keuangan tahun 2009 tersebut, bersumber dari rupiah murni sebesar Rp14,9 triliun, PHLN sebesar Rp346,2 miliar, dan pagu penggunaan PNBP sebesar Rp161,0 miliar.

Alokasi anggaran pada Departemen Keuangan tersebut, akan dimanfaatkan untuk melaksanakan berbagai program kerja prioritas, diantaranya: (1) program peningkatan penerimaan dan pengamanan keuangan negara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,9 triliun; (2) program peningkatan efektivitas pengeluaran negara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp555,8 miliar; (3) program pembinaan akuntansi keuangan negara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp25,6 miliar; (4) program pengembangan kelembagaan keuangan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp72,9 miliar; (5) program stabilisasi ekonomi dan sektor keuangan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp87,8 miliar; (6) program pengelolaan dan pembiayaan utang, dengan alokasi anggaran sebesar Rp40,5 miliar; serta (7) program peningkatan efektivitas pengelolaan kekayaan negara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp187,4 miliar.

Pada program peningkatan penerimaan dan pengamanan keuangan negara, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya antara lain untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan sebagai berikut: (1) pemantapan modernisasi administrasi perpajakan, dengan alokasi dana sebesar Rp604,6 miliar; (2) modernisasi administrasi kepabeanan dan cukai, dengan alokasi dana sebesar Rp465,2 miliar; (3) peningkatan sarana pengawasan kepabeanan, dengan alokasi dana sebesar Rp186,0 miliar; (4) pengembangan sistem informasi kepabeanan dan cukai, dengan alokasi dana sebesar Rp95,7 miliar; dan (5) pengelolaan risiko fiskal dengan alokasi anggaran sebesar Rp20,3 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain meliputi: (1) tersedianya perangkat teknologi informasi perpajakan, terbentuknya *data processing center*, dan tersedianya sistem informasi pajak; (2) terbentuknya 2 kantor pengawasan dan pelayanan bea dan cukai utama, sewa jaringan telekomunikasi satelit, dan tersedianya sarana dan prasarana penunjang *National Single Window* (NSW); (3) tersedianya kapal patroli beserta sarana penunjangnya; (4) tersedianya sistem informasi kepabeanan dan cukai; dan (5) tersedianya rumusan rekomendasi dan laporan mengenai pengelolaan risiko fiskal.

Pada program peningkatan efektivitas pengeluaran negara, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas, antara lain: (1) penyempurnaan dan pengembangan manajemen keuangan Pemerintah, dengan alokasi anggaran sebesar Rp152,7 miliar; (2) peningkatan pengelolaan kas negara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp13,0 miliar; (3) penyelenggaraan dan peningkatan sistem informasi keuangan daerah (SIKD), dengan alokasi anggaran sebesar Rp57,2 miliar, dan (4) pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum, dengan alokasi anggaran sebesar Rp8,4 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain meliputi: (1) tersedianya laporan manajemen Pemerintah; (2) tersedianya laporan keuangan kas negara; (3) tersedianya infrastruktur jaringan, tersedianya *database* keuangan daerah, dan tersedianya program aplikasi data dasar APBD dan dana perimbangan; (4) terbitnya 20 PMK; serta (5) tersedianya Nota Keuangan dan RUU APBN 2010, Nota Keuangan dan RUU APBN-P 2009, dan Laporan Semester I Pelaksanaan APBN 2009, tersedianya bahan RUU APBN 2010 dan RUU APBN-P 2009, dan tersedianya sistem aplikasi perencanaan APBN yang terintegrasi.

Pada program pembinaan akuntansi keuangan negara, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas, antara lain meliputi: (1) penyempurnaan sistem informasi akuntansi berbasis *accrual*, dengan alokasi anggaran sebesar Rp4,3 miliar; (2) penyusunan laporan keuangan Pemerintah Pusat, dengan alokasi anggaran sebesar Rp7,3 miliar; (3) pengembangan dan pelaksanaan sistem akuntansi instansi (SAI), dengan alokasi anggaran sebesar Rp4,5 miliar; serta (4) penyusunan/ penyempurnaan/pengkajian peraturan perundang-undangan di bidang pertanggungjawaban dan pelaksanaan APBN, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,7 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain meliputi: (1) tersusunnya pedoman sistem informasi akuntansi berbasis akrual; (2) tersedianya satu laporan keuangan Pemerintah Pusat; (3) tersusunnya satu pedoman sistem akuntasi instansi; serta (4) tersusunnya Undang-Undang pertanggungjawaban dan pelaksanaan APBN.

Pada program pengembangan kelembagaan keuangan, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas, antara lain, meliputi: (1) pembinaan/pembuatan/pengembangan sistem, data, statistik dan informasi, dengan alokasi anggaran sebesar Rp12,8 miliar; (2) penyusunan/penyempurnaan/pengkajian peraturan perundang-undangan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,1 miliar; serta (3) peningkatan kerjasama pengkajian pengembangan produk pasar modal dan lembaga keuangan berbasis syariah, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,1 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain meliputi: (1) tersedianya data base/ statistik dan 5 sistem informasi dalam rangka meningkatkan efisiensi dan kemudahan transaksi dan pelaporan bidang pasar modal dan lembaga keuangan; (2) harmonisasi RUU tentang akuntan publik ke DPR; dan (3) tersusunnya 2 peraturan dan 2 hasil kajian pengembangan produk pasar modal dan lembaga keuangan berbasis syariah untuk kepastian hukum dalam penerapan prinsip-prinsip syariah.

Pada program stabilisasi ekonomi dan sektor keuangan, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas, antara lain: (1) pemantapan koordinasi penegakan hukum di bidang pasar modal dan lembaga keuangan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp22,7 miliar; (2) penyusunan dan evaluasi pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, dengan alokasi anggaran sebesar Rp22,8 miliar; dan (3) pengkajian kebijakan/analisis isu-isu ekonomi dan keuangan dalam kerangka kerjasama internasional dan penanganan liberalisasi bidang jasa, dengan alokasi anggaran sebesar Rp18,1 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain meliputi: (1) tersedianya 24 laporan hasil pengawasan/pemeriksaan/penyidikan, dan pengenaan sanksi atas pelanggaran hukum, termasuk pengaturan terhadap lembaga pembiayaan seperti *Indonesian infrastructure fund*, (2) tersedianya 24 laporan evaluasi pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro; dan (3) tersusunnya 14 laporan tentang isu-isu ekonomi dan keuangan dalam kerangka kerjasama internasional dan liberalisasi bidang jasa.

Pada program pengelolaan dan pembiayaan utang, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas, yang meliputi antara lain: (1) penyusunan/penyempurnaan/pengkajian peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan utang, dengan alokasi anggaran sebesar Rp8,9 miliar; (2) pengelolaan pinjaman dan hibah, dengan alokasi anggaran sebesar Rp5,0 miliar; (3) pengelolaan surat utang negara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp10,8 miliar; (4) pelaksanaan evaluasi akuntansi dan *settlement* utang, dengan alokasi anggaran sebesar Rp5,7 miliar; (5) pengelolaan strategi

dan portofolio utang, dengan alokasi anggaran sebesar Rp4,6 miliar; serta (6) pengelolaan dan pembiayaan syariah dengan alokasi anggaran sebesar Rp5,5 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain meliputi: (1) tersusunnya peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan utang; (2) tersedianya 20 *loan agreement*; (3) tersedianya 53 surat berharga negara (SBN); (4) tersedianya 10 laporan evaluasi, akuntansi, dan *settlement* utang; (5) tersedianya 6 laporan portofolio dan risiko utang; serta (6) tersedianya 4 penerbitan Sukuk dalam kerangka hukum yang memadai.

Pada program peningkatan efektivitas pengelolaan kekayaan negara, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas, antara lain meliputi: (1) inventarisasi dan penilaian kekayaan negara/barang milik negara (BMN), dengan alokasi anggaran sebesar Rp169,0 miliar; dan (2) penyusunan/penyempurnaan/ pengkajian peraturan perundang-undangan di bidang kekayaan negara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp9,2 miliar. *Output* yang diharapkan dari kegiatan-kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) tersedianya 3.000 inventarisasi BMN sebanyak 3.000 satker, 30.000 laporan penilaian (LP) BMN, 120 LP BMN dalam rangka pemanfaatan dan pemindahtanganan, 200 LP atas aset eks BPPN, 350 LP atas aset bea dan cukai, 6 LP atas kekayaan negara yang dipusatkan, 1 laporan potensi dan nilai sumber daya alam, 250 LP atas aset barang milik asing/China, 250 unit inventarisasi aset bekas milik asing/China, 250 unit inventarisasi aset eks BPPN, 200 unit penilaian aset eks BPPN, 350 unit inventarisasi dan penilaian aset eks bea dan cukai, penyelesaian dan peruntukan barang yang menjadi milik negara eks bea dan cukai sebanyak 350 unit; serta (2) tersusunnya 1 naskah akademis RUU Penilaian, draft RUU Pengelolaan Kekayaan Negara, draft RPP Pengelolaan Kekayaan Negara eks BPPN, Keppres Penyelesaian aset asing/China, draft PP/SKB/PMK tentang harmonisasi peraturan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan (KND), draft RPP tentang Penyertaan Modal Pemerintah, dan Keppres tentang pengakhiran tugas PT PPA.

Outcome yang diharapkan dari berbagai kebijakan, program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Departemen Keuangan pada tahun 2009 tersebut, antara lain adalah: (1) meningkatnya ketahanan sektor keuangan; (2) meningkatnya fungsi intermediasi perbankan dan penyaluran dana melalui lembaga keuangan nonbank (termasuk pasar modal) kepada UMKM; (3) meningkatnya peranan lembaga jasa keuangan nonbank terhadap perekonomian; (4) meningkatnya stabilitas sistem keuangan; (5) terselesaikannya penyempurnaan sistem akuntasi pemerintah (SAP); (6) tersusunnya standar akuntansi pemerintah berbasis akrual; terselesaikannya laporan keuangan Pemerintah Pusat; dan terselenggaranya sistem informasi keuangan daerah yang transparan dan akuntabel; serta (7) terwujudnya secara bertahap mekanisme pencegahan dan pengelolaan krisis dengan didukung infrastruktur pendukung jasa-jasa keuangan.

Departemen Pendidikan Nasional

Pembangunan pendidikan memiliki peran penting dan strategis dalam pembangunan bangsa. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa salah satu tujuan Negara Republik Indonesia adalah mencerdaskan kehidupan bangsa, dan untuk itu setiap warga negara Indonesia berhak memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan minat dan bakat yang dimilikinya tanpa memandang status sosial, ras, etnis, agama, dan gender. Pemerataan dan mutu

pendidikan akan membuat warga negara Indonesia memiliki keterampilan hidup sehingga memiliki kemampuan untuk mengenal dan mengatasi masalah diri dan lingkungannya.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) selaku penanggung jawab sistem pendidikan nasional telah menyusun Rencana Strategis (Renstra) Pembangunan Pendidikan Nasional Tahun 2005–2009. Pembangunan pendidikan nasional, sesuai dengan Renstra Pembangunan Pendidikan Nasional Tahun 2005–2009, didasarkan kepada tiga pilar kebijakan, yaitu: (1) pemerataan dan perluasan akses pendidikan; (2) peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pendidikan; serta (3) peningkatan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik. Ketiga pilar kebijakan pembangunan pendidikan nasional tersebut pada dasarnya merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004–2009.

Untuk mendukung pelaksanaan ketiga pilar kebijakan pembangunan pendidikan sesuai dengan Renstra tersebut, dalam APBN tahun 2009 Depdiknas ditetapkan memperoleh alokasi anggaran sebesar Rp62,1 triliun (1,2 persen terhadap PDB), atau naik sebesar Rp20,5 triliun (49,3 persen), bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008 sebesar Rp41,6 triliun. Alokasi anggaran Depdiknas sebesar Rp62,1 triliun tersebut bersumber dari rupiah murni sebesar Rp55,7 triliun, PHLN sebesar Rp1,6 triliun, dan PNBP sebesar Rp4,8 triliun.

Alokasi anggaran pada Depdiknas tersebut, akan dimanfaatkan untuk melaksanakan 14 program kerja, antara lain meliputi: (1) program pendidikan anak usia dini, dengan alokasi anggaran sebesar Rp606,5 miliar; (2) program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun, dengan alokasi anggaran sebesar Rp31,0 triliun; (3) program pendidikan menengah, dengan alokasi anggaran sebesar Rp6,4 triliun; (4) program pendidikan tinggi, dengan alokasi anggaran sebesar Rp17,9 triliun; serta (5) program peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,8 triliun.

Pada program pendidikan anak usia dini, alokasi anggaran terutama akan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas, yaitu: (1) peningkatan akses dan kualitas pelayanan pendidikan anak usia dini melalui pembangunan lembaga PAUD dan penyediaan bahan ajar dan alat permainan edukasi, dengan alokasi anggaran sebesar Rp307,0 miliar, serta (2) perluasan dan peningkatan mutu TK (subsidi TK-SD satu atap), dengan alokasi anggaran sebesar Rp29,6 miliar. *Output* yang diharapkan dari kegiatan-kegiatan tersebut antara lain adalah terbangunnya 16.910 lembaga PAUD, dan tersalurkannnya subsidi untuk peningkatan mutu 296 TK-SD satu atap.

Sementara itu, dalam rangka meningkatkan pemerataan dan perluasan pelayanan pendidikan dasar yang bermutu dan terjangkau, sehingga seluruh anak usia 7–15 tahun dapat memperoleh pendidikan setidak-tidaknya sampai dengan sekolah menengah pertama atau sederajat, maka dalam tahun 2009, anggaran pada program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun akan diprioritaskan antara lain untuk: (1) penyediaan bantuan operasional sekolah (BOS) untuk jenjang pendidikan dasar, baik formal maupun non formal untuk siswa SD/setara dan SMP/setara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp16,2 triliun; (2) penyediaan beasiswa untuk siswa miskin jenjang SD/setara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp654,0 miliar dan jenjang SMP/setara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp377,0 miliar; (3) penyelenggaraan pendidikan paket A setara SD dan paket B setara SMP, dengan alokasi anggaran masing-masing sebesar Rp53,9 miliar dan sebesar Rp584,5 miliar; (4) rehabilitasi sarana dan prasarana SMP dengan alokasi anggaran sebesar Rp21,9 miliar;

(5) pembangunan SD-SMP satu atap, unit sekolah baru SMP, dan ruang kelas baru SMP, dengan alokasi anggaran sebesar Rp668,7 miliar; dan (6) pembangunan prasarana pendukung berupa ruang perpustakaan dan pusat sumber belajar SD, dengan alokasi anggaran sebesar Rp419,8 miliar, serta pembangunan laboratorium IPA, termasuk peralatan laboratorium, dan perpustakaan SMP, dengan alokasi anggaran sebesar Rp446,1 miliar.

Output yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut, antara lain adalah: (1) tersedianya bantuan operasional sekolah (BOS) untuk 36,6 juta siswa SD/setara dan SMP/setara; (2) tersedianya beasiswa bagi sekitar 1,96 juta siswa miskin SD/setara dan SMP/setara; (3) terselenggaranya pendidikan alternatif bagi anak-anak yang tidak dapat mengikuti pendidikan reguler melalui pendidikan paket A setara SD dan paket B setara SMP bagi sekitar 573 ribu orang; (4) terselesaikannya rehabilitasi sarana dan prasarana SMP untuk 4.025 ruang; (5) terbangunnya 550 unit SD/SMP satu atap, 350 unit sekolah baru SMP, dan 7.000 ruang kelas baru SMP; dan (6) terbangunnya prasarana pendukung berupa 4.664 ruang perpustakaan dan pusat sumber belajar SD, dan 3.750 ruang laboratorium dan perpustakaan SMP, termasuk 1.593 paket peralatan laboratorium SMP.

Selanjutnya, anggaran belanja pada program pendidikan menengah akan dialokasikan antara lain untuk: (1) penyediaan beasiswa untuk siswa miskin jenjang pendidikan menengah sebesar Rp451,3 miliar; (2) rehabilitasi ruang kelas jenjang pendidikan SMA dan SMK masing-masing sebesar Rp3,9 miliar dan Rp3,0 miliar; dan (3) pembangunan unit sekolah baru SMA dan SMK, ruang kelas baru SMA dan SMK, dan perpustakaan, laboratorium dan *workshop* SMA dan SMK sebesar Rp627,5 miliar.

Output yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut, antara lain adalah: (1) tersedianya beasiswa untuk 887.147 siswa miskin pada jenjang pendidikan menengah SMA/SMK; (2) terehabilitasinya 102 ruang kelas SMA/SMK; dan (3) terselesaikannya pembangunan 110 unit sekolah baru SMA dan SMK, 4.500 ruang kelas baru SMA dan SMK, dan 413 ruang perpustakaan, laboratorium dan *workshop* SMA dan SMK.

Pada program pendidikan tinggi, alokasi anggarannya akan digunakan antara lain untuk: (1) penyediaan beasiswa untuk mahasiswa miskin dan peningkatan prestasi akademik, serta bantuan belajar bagi daerah konflik dan bencana sebesar Rp544,3 miliar; (2) pembangunan gedung dan laboratorium baru serta pengadaan peralatan laboratorium untuk PT sebesar Rp939,3 miliar; serta (3) pendirian dan peningkatan kapasitas politeknik sebesar Rp543,0 miliar. Dari berbagai kegiatan tersebut, keluaran yang diharapkan antara lain adalah: (1) tersedianya beasiswa untuk 230.307 mahasiswa miskin; (2) tersedianya 141 paket peralatan laboratorium untuk PT; dan (3) tersedianya 41 kampus politeknik.

Agar mutu pendidikan semakin dapat ditingkatkan, anggaran pada program peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan dalam tahun 2009 akan dialokasikan untuk berbagai kegiatan, antara lain: (1) percepatan sertifikasi akademik bagi pendidik sebesar Rp420,6 miliar; (2) peningkatan mutu dan profesionalisme guru sebesar Rp60,4 miliar, dan (3) tunjangan profesi guru sebesar Rp9,2 triliun. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut, antara lain adalah: (1) tercapainya percepatan sertifikasi akademik bagi 291.538 orang pendidik dan tenaga kependidikan; (2) tercapainya peningkatan mutu dan profesionalisme pendidik dan tenaga kependidikan di 33 provinsi, dan (3) tersalurkannya tunjangan profesi guru pendidikan menengah untuk 366.557 orang.

Berdasarkan berbagai kebijakan, program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Depdiknas pada tahun 2009 tersebut, maka *outcome* yang diharapkan adalah: (1) Meningkatnya partisipasi jenjang pendidikan dasar, yang diukur dengan meningkatnya angka partisipasi kasar (APK) dan angka partisipasi murni (APM) jenjang SD termasuk SDLB/MI/Paket A setara SD menjadi 115,76 persen dan 95,00 persen; meningkatnya APK jenjang SMP/MTs/Paket B setara SMP menjadi 98,09 persen; meningkatnya angka partisipasi sekolah (APS) penduduk usia 7-12 tahun menjadi 99,57 persen; dan meningkatnya APS penduduk usia 13-15 tahun menjadi 96,64 persen, (2) Meningkatnya partisipasi jenjang pendidikan menengah dan pendidikan tinggi yang diukur dengan meningkatnya APK jenjang SMA/SMK/MA/Paket C setara SMA menjadi 69,34 persen; dan meningkatnya APK jenjang pendidikan tinggi menjadi 18,00 persen; (3) Meningkatnya proporsi pendidik yang memenuhi kualifikasi pendidikan dan standar kompetensi yang disyaratkan, serta meningkatnya kesejahteraan pendidik; (4) Menurunnya angka buta aksara penduduk usia 15 tahun ke atas menjadi 5,00 persen, bersamaan dengan makin berkembangnya budaya baca; dan (5) Meningkatnya keadilan dan kesetaraan pendidikan antarkelompok masyarakat termasuk antara perkotaan dan perdesaan, antara daerah maju dan daerah tertinggal, antara penduduk kaya dan penduduk miskin, serta antara penduduk laki-laki dan perempuan.

Departemen Kesehatan

Kesehatan merupakan unsur penting yang menjadi indikator dan sekaligus merupakan faktor yang mempengaruhi tingkat kualitas sumber daya manusia (SDM). Dalam upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat guna mewujudkan manusia Indonesia yang sehat, cerdas dan produktif, dalam APBN tahun 2009 Departemen Kesehatan ditetapkan mendapat alokasi anggaran sebesar Rp20,3 triliun, atau naik sebesar Rp3.363,7 miliar (19,9 persen) bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi anggaran belanja Departemen Kesehatan dalam tahun 2008 sebesar Rp16,9 triliun. Alokasi tersebut terdiri dari rupiah murni sebesar Rp16,1 triliun, PHLN sebesar Rp819,2 miliar, dan pagu penggunaan PNBP sebesar Rp3,3 triliun.

Alokasi anggaran pada Departemen Kesehatan tersebut akan dimanfaatkan untuk melaksanakan 14 program kerja, diantaranya: (1) program obat dan perbekalan kesehatan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp959,5 miliar; (2) program upaya kesehatan perorangan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp9,9 triliun; (3) program upaya kesehatan masyarakat, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,5 triliun; (4) program pencegahan dan pemberantasan penyakit, dengan alokasi anggaran sebesar Rp715,1 miliar; (5) program perbaikan gizi masyarakat, dengan alokasi anggaran sebesar Rp449,0 miliar; dan (6) program sumber daya kesehatan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp525,0 miliar.

Pada program obat dan perbekalan kesehatan, alokasi anggaran akan digunakan terutama untuk membiayai kegiatan prioritas penyediaan dan pengelolaan obat dan vaksin, dengan alokasi anggaran sebesar Rp959,5 miliar. *Output* yang diharapkan dari kegiatan tersebut adalah tersedianya obat generik esensial (*buffer stock*), obat flu burung, obat bencana, obat haji, obat program, dan vaksin.

Selanjutnya, pada program upaya kesehatan perorangan, alokasi anggaran ditetapkan untuk membiayai kegiatan prioritas, yaitu: pelayanan kesehatan bagi penduduk miskin di kelas III rumah sakit sebesar Rp4,6 triliun, serta pemenuhan dan peningkatan sarana dan

prasarana kesehatan rujukan sebesar Rp255,2 miliar. *Output* yang diharapkan dari kegiatan-kegiatan tersebut adalah persentase penduduk miskin yang mendapatkan pelayanan di kelas III RS sebesar 100 persen, 75 persen RS Kabupaten/kota yang melaksanakan PONEK, dan tersedianya 4 RS *world class*, 330 RS rujukan UGD, 33 RS rujukan UTD, serta 20 RS lapangan di daerah terpencil dan perbatasan.

Pada program upaya kesehatan masyarakat, alokasi anggaran akan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan prioritas yang meliputi: (1) pelayanan kesehatan bagi seluruh penduduk di Puskesmas dan jaringannya, dengan alokasi anggaran Rp1,7 triliun; (2) peningkatan sarana dan prasarana pelayanan kesehatan dasar termasuk biaya operasional, dengan alokasi anggaran Rp146,0 miliar; serta (3) peningkatan kesehatan ibu dan anak, dengan alokasi anggaran Rp500,0 miliar.

Output yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut, antara lain meliputi: (1) terlayaninya pelayanan kesehatan dasar bagi seluruh penduduk di Puskesmas dan jaringannya sebesar 100 persen; (2) tersedianya biaya operasional di 8.114 Puskesmas dan jaringannya; serta (3) meningkatnya cakupan pelayanan *ante natal (K-4)* hingga 90 persen, cakupan kunjungan *neonatus* (KN-2) menjadi 87 persen dan cakupan pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan, dan cakupan kunjungan bayi sebesar 87 persen.

Sementara itu, alokasi anggaran pada program pencegahan dan pemberantasan penyakit akan digunakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan prioritas, yaitu: (1) penanggulangan penyakit flu burung dan kesiapsiagaan pandemi influenza, dengan alokasi anggaran Rp14,8 miliar; serta (2) pencegahan dan pemberantasan penyakit menular, dengan alokasi anggaran Rp426,0 miliar. *Output* yang diharapkan dari kegiatan-kegiatan tersebut, adalah: (1) meningkatnya persentase penderita flu burung yang diobati mencapai 100 persen; dan (2) meningkatnya persentase penderita yang ditangani masing-masing untuk penyakit DBD mencapai 100 persen dan malaria 100 persen, HIV AIDS yang ditemukan dan mendapat pengobatan 100 persen, angka kesembuhan TB sebesar 80 persen dan UCI desa sebesar 95 persen, serta terlaksananya pelayanan kesehatan haji.

Pada program perbaikan gizi masyarakat, alokasi anggaran akan digunakan terutama untuk membiayai kegiatan prioritas, yaitu berupa penanganan masalah gizi kurang dan gizi buruk pada ibu hamil dan menyusui, bayi dan anak balita sebesar Rp191,0 miliar. *Output* yang diharapkan dari kegiatan tersebut adalah meningkatnya penanganan gizi kurang dan gizi buruk mencapai 500 ribu anak usia 6-24 bulan, meningkatnya persentase balita yang mendapatkan Vitamin A mencapai 80 persen, dan dilakukannya pemberian Fe mencapai 90 persen, serta pencegahan GAKY.

Selanjutnya, pada program sumber daya kesehatan, alokasi anggaran belanja akan digunakan untuk melaksanakan berbagai kegiatan, antara lain: (1) pemenuhan kebutuhan tenaga kesehatan, terutama untuk pelayanan kesehatan di Puskesmas dan jaringannya serta rumah sakit di kabupaten/kota, terutama di daerah terpencil dan bencana, dengan alokasi anggaran Rp400,0 miliar; dan (2) pemenuhan kebutuhan dokter spesialis, dengan alokasi anggaran Rp200,0 miliar. *Output* yang diharapkan dari kegiatan-kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) 340 tenaga pendamping spesialis, dan 200 bidan komunitas; serta (2) terlaksananya pendidikan bagi 1.740 dokter spesialis, dan pendayagunaan 300 senior residen, (3) terpenuhinya tenaga kesehatan di 12.000 desa siaga dan 24.000 kader kesehatan, serta terlatihnya 29.728 bidan di desa siaga.

Outcome yang diharapkan dari berbagai kebijakan, program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Departemen Kesehatan pada tahun 2009 tersebut adalah: (1) menurunnya kematian ibu dan anak, kekurangan gizi dan pengendalian penyakit menular; terpenuhinya kebutuhan dokter spesialis; menurunnya masalah gizi kurang dan gizi buruk pada ibu hamil dan menyusui, bayi dan anak balita; meningkatnya surveilans, deteksi dini dan pengobatan penyakit menular, dan penanggulangan penyakit flu burung dan kesiapsiagaan pandemi influenza; (2) meningkatnya akses dan kualitas pelayanan kesehatan, terutama bagi masyarakat miskin, daerah tertinggal, terpencil dan perbatasan; (3) meningkatnya pemanfaatan obat, pengawasan obat dan makanan; serta (4) tersedianya tenaga kesehatan di rumah sakit, Puskesmas dan jaringannya.

Departemen Pekerjaan Umum

Departemen Pekerjaan Umum (DPU) merupakan lembaga yang bertugas membantu pemerintah dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum, dengan tujuan untuk membangun infrastruktur yang handal, bermanfaat, dan berkelanjutan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih baik.

Guna mendukung upaya tersebut, dalam APBN tahun 2009 Departemen Pekerjaan Umum ditetapkan mendapat alokasi anggaran Rp35,0 triliun, atau naik sebesar Rp4,9 triliun (16,2 persen) bila dibandingkan dengan pagu alokasi anggaran Departemen Pekerjaan Umum yang ditetapkan dalam perkiraan realisasi tahun 2008 sebesar Rp30,1 triliun. Rencana alokasi anggaran tersebut bersumber dari rupiah murni sebesar Rp25,7 triliun, PHLN sebesar Rp9,2 triliun, dan pagu penggunaan PNBP sebesar Rp28,4 miliar.

Alokasi anggaran pada Departemen Pekerjaan Umum dalam tahun 2009 tersebut, akan dimanfaatkan untuk melaksanakan berbagai program kerja, yaitu: (1) program peningkatan/ pembangunan jalan dan jembatan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp11,4 triliun; (2) program rehabilitasi/pemeliharaan jalan dan jembatan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp4,8 triliun; (3) program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya, dengan alokasi anggaran sebesar Rp3,3 triliun; (4) program pengembangan, pengelolaan dan konservasi sungai, danau, dan sumber air lainnya, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,2 triliun; (5) program pengendalian banjir dan pengamanan pantai, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,1 triliun; (6) program penyediaan dan pengelolaan air baku, dengan alokasi anggaran sebesar Rp934,1 miliar; (7) program pengembangan perumahan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,1 triliun; (8) program pemberdayaan komunitas perumahan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,8 triliun; (9) program pengembangan kinerja pengelolaan air minum dan air limbah, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,0 triliun; serta (10) program pengembangan kinerja pengelolaan persampahan dan drainase, dengan alokasi anggaran sebesar Rp516,0 miliar.

Pada program peningkatan/pembangunan jalan dan jembatan, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan pokok, antara lain: (1) peningkatan jalan dan jembatan nasional lintas dan nonlintas, dengan alokasi anggaran sebesar Rp6,2 triliun; (2) pembangunan jalan di kawasan perbatasan, lintas pantai selatan Jawa, pulau-pulau terpencil dan pulau terluar, dengan alokasi anggaran sebesar Rp603,1 miliar; dan (3) pembangunan jembatan Suramadu, dengan alokasi anggaran sebesar Rp283,9 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain meliputi:

(1) meningkatnya kondisi jalan dan jembatan nasional lintas dan nonlintas sepanjang 2.247 kilometer dan 5.594 meter; (2) terbangunnya jalan di kawasan perbatasan sepanjang 103 km, lintas pantai selatan Jawa sepanjang 50 km, pulau terpencil dan terluar sepanjang 45 km; (3) terbangunnya jembatan Suramadu; dan (4) terbangunnya jalan tol sepanjang 547,6 km di Jawa dan Sulawesi.

Pada program rehabilitasi/pemeliharaan jalan dan jembatan, alokasi anggaran akan digunakan terutama untuk membiayai pelaksanaan kegiatan: (1) rehabilitasi jalan dan jembatan nasional, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,9 triliun; serta (2) pemeliharaan jalan dan jembatan nasional, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,7 triliun. *Output* yang diharapkan dari kegiatan-kegiatan tersebut adalah terlaksananya rehabilitasi jalan nasional sepanjang 1.031 km jalan nasional dan 6.538 meter jembatan nasional, serta terpeliharanya 31.400 kilometer jalan nasional dan 29.442 meter jembatan pada jalan nasional yang tersebar di seluruh provinsi.

Pada program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya, alokasi anggaran akan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan pokok, yaitu antara lain: (1) pembangunan/peningkatan jaringan irigasi dan jaringan rawa, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,1 triliun; (2) rehabilitasi jaringan irigasi dan rawa, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,1 triliun; (3) operasi dan pemeliharaan jaringan irigasi, dan rawa, dengan alokasi anggaran sebesar Rp488,4 miliar; serta (4) peningkatan pengelolaan irigasi partisipatif, dengan alokasi anggaran sebesar Rp316,8 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut, antara lain adalah: (1) terbangun dan meningkatnya kinerja 70.000 hektar jaringan irigasi dan 20.700 hektar jaringan rawa; (2) terlaksananya rehabilitasi 239.000 hektar jaringan irigasi dan 164.806 hektar jaringan rawa; (3) terlaksananya operasi dan pemeliharaan 2.100.000 hektar jaringan irigasi, dan 530.000 hektar jaringan rawa; serta (4) meningkatnya pengelolaan irigasi partisipatif di 21 propinsi dan 110 kabupaten/ kota.

Pada program pengembangan, pengelolaan dan konservasi sungai, danau dan sumber air lainnya, alokasi anggaran direncanakan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan pokok, diantaranya yaitu: (1) pembangunan waduk, embung, situ dan bangunan penampung air lainnya, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,6 triliun; (2) rehabilitasi waduk, embung, situ dan bangunan penampung air lainnya, dengan alokasi anggaran sebesar Rp136,3 miliar; dan (3) operasi dan pemeliharaan waduk, embung, situ dan bangunan penampung air lainnya, dengan alokasi anggaran sebesar Rp117,0 miliar. Adapun *ouput* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut, antara lain adalah: (1) terlaksananya pembangunan 6 waduk dan 17 embung; (2) terlaksananya rehabilitasi 5 waduk dan 20 embung/situ; serta (3) terlaksananya operasi dan pemeliharaan 23 buah bangunan penampung air.

Pada program pengendalian banjir dan pengamanan pantai, alokasi anggaran ditetapkan untuk membiayai kegiatan-kegiatan pokok, diantaranya yaitu: (1) pembangunan sarana/ prasarana pengendali banjir, pengaman pantai, dan pengendalian lahar gunung berapi, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,7 triliun; (2) rehabilitasi sarana/prasarana pengendali banjir, pengaman pantai, dengan alokasi anggaran sebesar Rp128,4 miliar; serta (3) operasi dan pemeliharaan prasarana pengendali banjir, pengaman pantai, dan pengendalian lahar gunung berapi, dengan alokasi anggaran sebesar Rp134,2 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) terbangunnya 232,37 kilometer prasarana pengendali banjir, 49,0 kilometer prasarana pengaman pantai, dan 12 unit

pengendali lahar gunung berapi; (2) terehabilitasinya sarana/prasarana di 46 lokasi pengendali banjir, dan 4,45 km pengamanan pantai; serta (3) berlangsungnya operasi dan pemeliharaan bagi 240 kilometer prasarana pengendali banjir, dan 1,5 kilometer prasarana pengamanan pantai.

Pada program penyediaan dan pengelolaan air baku, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan pokok, diantaranya yaitu: (1) pembangunan prasarana pengambilan dan saluran pembawa air baku, dengan alokasi anggaran sebesar Rp593,8 miliar; (2) pembangunan tampungan untuk air baku, dengan alokasi anggaran sebesar Rp147,0 miliar; serta (3) operasi dan pemeliharaan prasarana pengambilan dan saluran pembawa air baku, dengan alokasi anggaran sebesar Rp6,2 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) tersedianya prasarana pengambilan dan saluran pembawa air baku sebesar 3,04 meter kubik per detik; (2) terbangunnya 46 buah tampungan air baku; serta (3) terpeliharanya prasarana pengambilan dan saluran pembawa untuk air baku di 26 titik.

Pada program pengembangan perumahan, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan pokok, diantaranya yaitu: (1) pembangunan rumah susun sederhana sewa, dengan alokasi dana sebesar Rp514,0 miliar; dan (2) penyediaan infrastruktur primer perkotaan bagi kawasan RSH, dengan alokasi dana sebesar Rp65,0 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) terbangunnya 80 *twin blocks* rumah susun sederhana sewa beserta fasilitas umum/ sosial; dan (2) tersedianya prasarana dan sarana dasar perkotaan di 125 kawasan.

Pada program pemberdayaan komunitas perumahan, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan pokok, diantaranya yaitu: (1) pembangunan sarana dan prasarana pemukiman di pulau kecil/terpencil, dengan alokasi dana sebesar Rp32,0 miliar; (2) pengembangan infrastruktur sosial ekonomi wilayah (RISE), dengan alokasi dana sebesar Rp470,6 miliar; dan (3) pembinaan rehabilitasi dan rekonstruksi di Provinsi DI Yogyakarta dan Jawa Tengah, dengan alokasi dana sebesar Rp16,4 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) terbangunnya sarana dan prasarana pemukiman di 32 kawasan pulau kecil/terpencil; (2) berkembangnya infrastruktur sosial ekonomi di 1.817 desa dalam 237 kecamatan; dan (3) dilaksanakannya upaya penanganan rehabilitasi dan rekonstruksi di Provinsi DI Yogyakarta, dan Jawa Tengah.

Pada program pengembangan kinerja pengelolaan air minum dan air limbah, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan pokok, di antaranya yaitu: (1) pembangunan sarana dan prasarana air minum dan penyehatan lingkungan berbasis masyarakat, dengan alokasi dana sebesar Rp484,0 miliar; (2) penyediaan sarana dan prasarana air minum pada kawasan strategis, dengan alokasi dana sebesar Rp473,2 miliar; (3) pembangunan sarana dan prasarana air limbah percontohan skala komunitas (SANIMAS), dengan alokasi dana sebesar Rp15,6 miliar, serta (4) pembangunan sistem penyediaan air minum bagi masyarakat berpendapatan rendah, dengan alokasi anggaran sebesar Rp171,7 miliar; serta (5) pembangunan sarana dan prasarana pembuangan air limbah sistem terpusat dengan alokasi dana sebesar Rp211,3 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) terselenggaranya pembangunan sarana dan prasarana air minum dan penyehatan lingkungan berbasis masyarakat di 1.669 desa; (2) tersedianya sarana dan prasarana air minum pada kawasan strategis nasional pada 168 kawasan dan 40 kabupaten/kota; (3) terbangunnya sarana dan

prasarana air limbah percontohan skala komunitas (SANIMAS) di 105 lokasi; (4) terbangunnya sistem penyediaan air minum bagi masyarakat berpendapatan rendah di 41 kawasan; dan (5) tersedianya sarana dan prasarana pembuangan air limbah sistem terpusat di 30 kawasan dan 4 kota.

Pada program pengembangan kinerja pengelolaan persampahan dan drainase, alokasi anggaran ditetapkan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan pokok, diantaranya yaitu: (1) peningkatan pengelolaan TPA sanitary *landfill*/sistem regional, dengan alokasi dana sebesar Rp290,1 miliar; dan (2) pengembangan sistem drainase, dengan alokasi dana sebesar Rp330,5 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) meningkatnya pengelolaan TPA sanitary *landfill* sistem regional pada 86 kabupaten/kota, dan (2) terlaksananya pengembangan sistem drainase di 33 kabupaten/ kota.

Berdasarkan berbagai kebijakan, program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Departemen Pekerjaan Umum pada tahun 2009, maka *outcome* yang diharapkan adalah: (1) terpeliharanya dan meningkatnya daya dukung, kapasitas, maupun kualitas pelayanan prasarana jalan untuk daerah-daerah yang perekonomiannya berkembang pesat; (2) meningkatnya aksesibilitas wilayah yang sedang dan belum berkembang melalui dukungan pelayanan prasarana jalan yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan transportasi, baik dalam hal kecepatan maupun kenyamanan, khususnya pada koridor-koridor utama di masing-masing pulau, dan wilayah; (3) tercapainya keseimbangan antara upaya untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek dan panjang, dan pola hubungan hulu-hilir agar tercapai pola pengelolaan yang lebih berkeadilan, serta sistem *conjuctive use* antara pemanfaatan air permukaan dan air tanah untuk menciptakan sinergi dan menjaga keberlanjutan ketersediaan air tanah; (4) optimalisasi tingkat layanan irigasi dan infrastruktur sistem irigasi, (5) optimalnya fungsi dan terbangunnya prasarana pengendali banjir di wilayah-wilayah strategis dan rawan banjir seperti Jabodetabek; (6) beroperasinya *flood forecasting* dan *warning system* di beberapa lokasi; (7) berkurangnya abrasi di wilayah-wilayah rawan abrasi pantai, termasuk pulau-pulau terluar Nusantara, (8) terpenuhinya kebutuhan hunian bagi masyarakat melalui terciptanya pasar primer yang sehat, efisien, akuntabel, tidak diskriminatif, dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat yang didukung oleh sistem pembiayaan perumahan jangka panjang yang *market friendly*, efisien, dan akuntabel; (9) menurunnya luas kawasan kumuh sebesar 50 persen dari luas yang ada saat ini pada akhir tahun 2009; (10) terlaksananya *open defecation free* untuk semua kabupaten/kota hingga akhir tahun 2009, yang berarti semua rumah tangga minimal mempunyai jamban sebagai tempat pembuangan *faeces*, dan meningkatkan kualitas air permukaan yang dipergunakan sebagai air baku bagi air minum; (11) meningkatnya jumlah sampah terangkut sampai dengan 75 persen hingga akhir tahun 2009, serta meningkatnya kinerja pengelolaan tempat pembuangan akhir (TPA) yang berwawasan lingkungan (*environmental friendly*) pada semua kota-kota metropolitan, kota besar, dan kota sedang; serta (12) terbebasnya saluran-saluran drainase dari sampah, sehingga mampu meningkatkan fungsi saluran drainase sebagai pengatur air hujan dan berkurangnya wilayah genangan permanen dan temporer hingga 75 persen dari kondisi saat ini.

Departemen Pertanian

Kontribusi pertanian dalam pembangunan bangsa dengan strategi yang *pro-poor, pro-job, dan pro-growth* sangatlah sentral, mengingat sektor ini masih harus menopang kehidupan sekitar 40–50 juta angkatan kerja. Kenyataan ini telah mendorong pemerintah untuk senantiasa meletakkan revitalisasi pertanian sebagai agenda prioritas di dalam RPJP 2005–2025 maupun RPJM 2004–2009 yang dituangkan setiap tahun dalam Rencana Kerja Pemerintah.

Membenahi sektor pertanian Indonesia yang kompleks memang tidak mudah karena erat kaitannya dengan aspek sosial, budaya, ekonomi, ekologi, dan bahkan stabilitas politik, pertahanan, dan keamanan. Upaya dan kerja keras pemerintah bersama masyarakat pertanian telah memberikan harapan-harapan positif bagi dunia pertanian nasional, sebagaimana ditunjukkan oleh indikator-indikator pembangunan pertanian beberapa tahun terakhir ini.

Strategi yang ditempuh Departemen Pertanian dalam melaksanakan pembangunan pertanian menggunakan pendekatan kawasan, fokus kegiatan sesuai keunggulan komparatif dengan mensinergiskan seluruh sumberdaya yang dimiliki, mengembangkan pola-pola integrasi tanaman dengan ternak, dan memperkuat kelembagaan petani.

Dalam rangka menunjang terwujudnya pertanian yang tangguh untuk memantapkan ketahanan pangan, meningkatkan nilai tambah dan daya saing produk pertanian, serta meningkatkan kesejahteraan petani, Departemen Pertanian dalam APBN 2009 ditetapkan memperoleh alokasi anggaran sebesar Rp8,2 triliun (0,2 persen dari PDB). Jumlah tersebut berarti naik sebesar Rp546,3 miliar, atau 7,2 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008 sebesar Rp7,6 triliun. Alokasi anggaran Departemen Pertanian tahun 2009 sebesar Rp8,2 triliun tersebut, bersumber dari rupiah murni sebesar Rp7,5 triliun, PHLN sebesar Rp645,0 miliar, dan pagu penggunaan PNBP sebesar Rp32,5 miliar.

Alokasi anggaran pada Departemen Pertanian dikonsentrasikan pada kegiatan yang bersifat penyediaan *public goods,* seperti infrastruktur, penyuluhan, fasilitasi pembiayaan pertanian, maupun pelatihan. Anggaran tersebut akan dimanfaatkan untuk melaksanakan 5 program kerja, antara lain, yaitu: (1) program pengembangan agribisnis, dengan alokasi dana sebesar Rp499,7 miliar; (2) program peningkatan ketahanan pangan, dengan alokasi dana sebesar Rp3,2 triliun; dan (3) program peningkatan kesejahteraan petani, dengan alokasi dana sebesar Rp3,3 triliun.

Alokasi anggaran pada program pengembangan agribisnis, akan diprioritaskan untuk melaksanakan berbagai kegiatan pokok, yaitu antara lain untuk: (1) pengembangan agroindustri terpadu, dengan alokasi dana sebesar Rp41,6 miliar; (2) peremajaan tanaman perkebunan rakyat dan pengembangan perkebunan komersial, dengan alokasi dana sebesar Rp3,9 miliar; dan (3) pengembangan pertanian organik dan pertanian berkelanjutan, dengan alokasi dana sebesar Rp27,2 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) terlaksananya pasar tani di 34 kabupaten, pengolahan hasil hortikultura di 50 kabupaten, pengolahan hasil kebun di 40 kabupaten, pengolahan hasil ternak di 15 kabupaten, operasionalisasi pengolahan pakan di 15 kabupaten sentra ternak, fasilitasi Unit Pelayanan Jasa Alsintan (UPJA) Inseminasi Buatan (IB) 300 unit, UPJA pengolah ransum sebanyak 25 kelompok unggas, dan fasilitasi pelayanan investasi

hortikultura di 32 kawasan, (2) peremajaan 2.275 ha kakao nonrevitaliasi, 4.967 ha karet non revitalisasi, 19.660 ha jambu mete, 1.170 ha cengkeh, 2.400 ha pala, 570 ha gambir, 20 ribu ha kapas, 16.300 ha kelapa, 150 ha kelapa sawit nonrevitalisasi, pemeliharaan 267 ha kebun induk tanaman jarak, pengutuhan 1.483 ha tanaman jarak pagar, operasionalisasi 923 orang tenaga kontrak pendamping (TKP) dan pembantu lapang TKP revitalisasi, kapas dan tebu, rehabilitasi bangunan eks UPP perkebunan 66 unit, pengawalan revitalisasi perkebunan (karet, kakao dan kelapa sawit) seluas 290 ribu ha, dan pengawalan akselerasi peningkatan produksi gula nasional; (3) diterbitkannya sertifikasi bagi 30 produk pertanian organik, berkembangnya usaha pengolahan kompos di 300 kelompok tani, pengolahan biogas di 300 kelompok peternak serta pembangunan 150 rumah kompos, integrasi kebun-ternak di 21 kabupaten, pengembangan hortikultura organik di 6 provinsi, penanggulangan daerah rawan longsor dan erosi, serta gerakan penanaman buah di hulu DAS di 13 provinsi, dan pengembangan tanaman alternatif hortikultura kerjasama dengan Badan Narkotika Nasional (BNN) 3 kabupaten di provinsi NAD.

Dalam rangka peningkatan ketahanan pangan, kebijakan yang ditempuh Departemen Pertanian adalah: (1) mengembangkan komoditas pangan strategis, yaitu padi, jagung, kedelai, tebu dan daging sapi untuk memenuhi konsumsi dalam negeri; (2) melaksanakan diversifikasi guna memenuhi kebutuhan produk pangan yang beraneka ragam, mengembangkan pangan lokal, dan mendorong pola konsumsi pangan masyarakat yang beragam, bergizi dan seimbang (mengurangi konsumsi karbohidrat dan menambah konsumsi protein, vitamin dan mineral); serta (3) mempercepat proses peningkatan kesadaran terhadap pangan yang aman dan bergizi, sehingga dapat mengubah perilaku konsumsi masyarakat guna mencapai status gizi yang baik. Upaya peningkatan ketahanan pangan perlu didukung dengan tersedianya kelembagaan/institusi yang kuat di tingkat lokal (kecamatan atau bahkan desa), seperti lumbung pangan maupun kelembagaan masyarakat lainnya yang dapat berperan aktif dalam mendeteksi masalah, serta memfasilitasi upaya-upaya peningkatan kualitas konsumsi pangan dan perbaikan gizi.

Anggaran Departemen Pertanian pada program peningkatan ketahanan pangan, akan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas, antara lain: (1) penyediaan dan perbaikan infrastruktur di tingkat usaha tani Rp719,9 miliar; (2) pengembangan pembibitan sapi, dengan alokasi dana sebesar Rp31,4 miliar; (3) mekanisasi pertanian pra, paska panen dan pemasaran, dengan alokasi dana sebesar Rp65,6 miliar; (4) bantuan benih/bibit, sarana produksi pertanian sebesar Rp424,8 miliar; (5) pengendalian organisme pengganggu tanaman (OPT), penyakit hewan, karantina dan keamanan pangan sebesar Rp427,9 miliar; (6) penelitian dan diseminasi inovasi pertanian (Primatani dan Sekolah Lapang Pengelolaan Tanaman Terpadu/PTT) sebesar Rp301,9 miliar; serta (7) peningkatan produksi, produktivitas, dan mutu produk pertanian, serta pengembangan kawasan, dengan alokasi dana sebesar Rp219,8 miliar. *Output* yang dihasilkan dari kegiatan tersebut antara lain berupa: (1) dikembangkannya Jaringan Irigasi Tingkat Usaha Tani (JITUT) 100 ribu ha, Jaringan Irigasi Tingkat Desa (JIDES) 60 ribu ha, Tata Air Mikro (TAM) 20 ribu ha, optimasi lahan 13.500 ha, dan cetak sawah 20 ribu ha; (2) terselenggaranya pengadaan 2.230 sapi bunting eks impor; (3) penanganan paska panen padi di 169 kabupaten, kelembagaan pasca panen horti di 30 kabupaten, hasil karet dan kakao di 35 kabupaten, operasionalisasi silo jagung di 56 kabupaten, tersedianya uang muka pembelian 2.600 traktor roda dua; terbangunnya Rumah Potong Hewan/Unggas (RPH/RPU) di 8 kabupaten, tersedianya alsin hortikultura di 9 kawasan, operasionalisasi pasar ternak di 30 kabupaten; (4) bantuan 25

ribu ton benih padi nonhibrida, 750 ton benih padi hibrida, 1.125 ton benih jagung hibrida, 4 ribu ton benih kedelai, bantuan benih hortikultura di 32 kawasan, bantuan bibit kopi 2.025 ha, bibit lada 710 ha, bibit teh 1.956 ha dan pengembangan kebun bibit tebu berjenjang 1.130 ha; (5) pengendalian OPT pertanian di 33 provinsi, dan terselenggaranya perkarantinaan hewan dan tumbuhan serta pengawasan keamanan hayati di 51 UPT; (6) terselenggaranya penelitian dan diseminasi inovasi teknologi pertanian oleh 65 UPT tersebar di 33 provinsi, meningkatnya akses pangan masyarakat dan diversifikasi pangan di 1.106 desa rawan pangan di 241 kabupaten/kota; dan (7) penyebaran sapi pejantan 1.600 ekor, serta produksi dan distribusi semen beku 2,7 juta dosis.

Selanjutnya, pada program peningkatan kesejahteraan petani, alokasi anggaran dalam tahun 2009 akan digunakan terutama untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas, yaitu: (1) penguatan kelembagaan ekonomi petani melalui PMUK dan LM3 (lembaga mandiri yang mengakar di masyarakat) dengan alokasi dana sebesar Rp1,4 triliun; (2) pengembangan usaha agribisnis perdesaan (PUAP), dengan alokasi dana sebesar Rp1,4 triliun; (3) magang sekolah lapangan dan pelatihan, pendidikan pertanian dan kewirausahaan agribisnis, dengan alokasi dana sebesar Rp324,3 miliar; (4) peningkatan sistem penyuluhan, SDM pertanian dan pengembangan kelompok tani, dengan alokasi dana sebesar Rp10,9 miliar; serta (5) penanganan kebakaran lahan dan kebun, serta gangguan usaha, dengan alokasi dana sebesar Rp13,9 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) dilakukannya bantuan bagi 200 LM3 tanaman pangan, 250 LM3 hortikultura, 653 LM3 ternak, dan 150 LM3 pengolahan dan pemasaran hasil, dan tertanganinya daerah rawan pangan di 241 kabupaten, (2) fasilitasi dan pengembangan PUAP di 10.000 desa; serta (3) terselanggaranya 100.000 unit SL-PTT (Sekolah Lapangan Pengelolaan Tanaman dan Sumberdaya Terpadu) tanaman pangan di 2 juta ha padi nonhibrida, 50 ribu ha padi hibrida, 75 ribu ha jagung hibrida dan 100 ribu ha kedelai, 500 kelompok SLPHT (Sekolah Lapangan Pengendalian Hama Terpadu) tanaman pangan, 91 unit SLPHT perkebunan, 100 unit SLGAP hortikultura, 113 unit Sekolah Lapangan Iklim (SLI), terlatihnya sebanyak 10 ribu orang petani dan petugas pertanian, (4) terfasilitasinya biaya operasional 28.879 orang penyuluh PNS dan 25.706 Tenaga Harian Lepas Tenaga Bantu Penyuluh Pertanian (THL-TBPP), dan (5) terlaksananya pengendalian kebakaran lahan dan kebun di 60 kabupaten dan gangguan usaha perkebunan di 95 kabupaten.

Dengan berbagai kebijakan, program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Departemen Pertanian pada tahun 2009, maka *outcome* yang diharapkan adalah: (1) tercapainya tingkat pertumbuhan di bidang pertanian, perikanan dan kehutanan sebesar 3,8 persen, dimana pertumbuhan pertanian dalam arti sempit (diluar kehutanan dan perikanan) sebesar 4,6 persen, yang terdiri dari pertumbuhan tanaman bahan makanan sebesar 0,99 persen, hortikultura sebesar 5,29 persen, perkebunan sebesar 10,7 persen, serta peternakan dan hasilnya sebesar 4,51 persen; (2) terlaksananya pengamanan produksi pangan pokok menuju swasembada, peningkatan produksi padi/beras dalam negeri menjadi 40 juta ton beras setara 63,5 juta ton GKG (rendemen beras standar BPS 63,2 persen), peningkatan produksi jagung menjadi 18,0 juta ton, produksi kedelai menjadi sebesar 1,5 juta ton, produksi tebu sebesar 3,3 juta ton, produksi kelapa sawit sebagai bahan baku minyak goreng sebesar 19,44 juta ton, serta produksi daging sebesar 399,5 ribu ton, meningkatnya produksi telur 1.475 ribu ton dan susu 627 ribu ton, meningkatnya produksi hortikultura 5,0 persen, dan perkebunan 6,65 persen; (3) meningkatnya produksi dan produktivitas nasional dalam rangka mendukung

pertumbuhan dan peningkatan pendapatan petani, dimana Nilai Tukar Petani (NTP) meningkat menjadi sekitar 105–110 (menggunakan tahun dasar 2007=100); serta (4) meningkatnya nilai ekspor produk pertanian strategis, dan menurunnya ketergantungan kepada produk impor, sehingga diharapkan surplus neraca perdagangan dapat terus ditingkatkan menjadi US$16,2 miliar.

Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas umum pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional. Untuk melaksanakan tugasnya tersebut, Kemeneg PPN/Bappenas melaksanakan fungsi antara lain: penyusunan Rencana Pembangunan Nasional, koordinasi dan perumusan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan nasional, pengkajian kebijakan pemerintah di bidang perencanaan pembangunan nasional, penyusunan program pembangunan sebagai bahan penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang dilaksanakan bersama-sama dengan Departemen Keuangan, dan koordinasi, fasilitasi, dan pelaksanaan pencarian sumber-sumber pembiayaan dalam dan luar negeri, serta pengalokasian dana untuk pembangunan bersama-sama instansi terkait.

Untuk mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional tersebut, dalam APBN tahun 2009, Bappenas ditetapkan memperoleh alokasi anggaran sebesar Rp393,1 miliar, atau naik sebesar Rp32,8 miliar (9,1 persen) bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008 sebesar Rp360,3 miliar. Alokasi anggaran Bappenas sebesar Rp393,1 miliar dalam tahun 2009 tersebut bersumber dari rupiah murni sebesar Rp265,8 miliar, dan PHLN sebesar Rp127,2 miliar.

Alokasi anggaran Bappenas tersebut akan digunakan untuk melaksanakan berbagai program kerja, diantaranya, yaitu: (1) program penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp188,3 miliar; serta (2) program pengelolaan sumber daya manusia aparatur, dengan alokasi anggaran sebesar Rp111,2 miliar.

Pada program penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan, alokasi anggaran akan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pokok, yang meliputi antara lain: (1) kerjasama antar instansi pemerintah/swasta/lembaga, dengan alokasi anggaran sebesar Rp105,9 miliar; (2) peningkatan kapasitas kelembagaan dan kualitas perencanaan pembangunan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp70,5 miliar, serta (3) penciptaan sistem administrasi pendukung dan *database* perencanaan yang efektif dan efisien, dengan alokasi anggaran sebesar Rp11,9 miliar. Keluaran *(output)* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut, diantaranya adalah: (1) terselenggaranya rapat koordinasi tingkat pusat, musrenbang propinsi, dan musrenbang nasional tahun 2009, serta penyelenggaraan konsultasi dan komunikasi publik dalam rangka penyusunan dan permintaan masukan konsep RPJM nasional tahun 2010–2014; (2) tersusunnya rencana kerja pemerintah tahun 2010; tersusunnya RPJMN nasional 2010–2014, tersusunnya *blue book*, dan tersusunnya bahan penyiapan RKP tahun 2011; serta (3) tersusunnya *database* perencanaan pembangunan pada tiap bidang pembangunan.

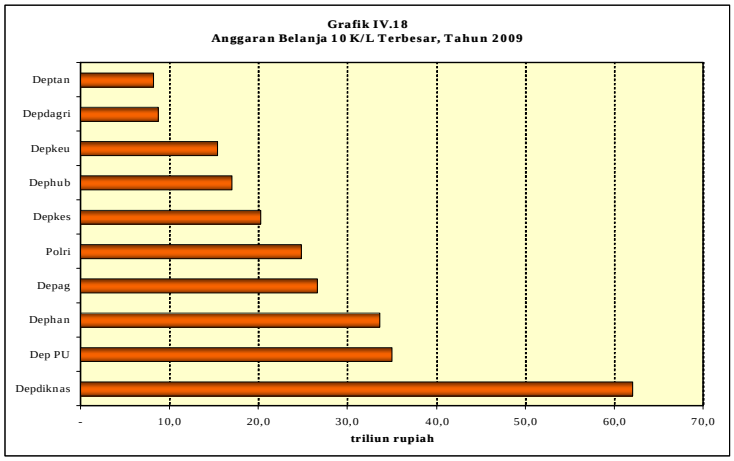
Sementara itu, pada program pengelolaan sumber daya manusia (SDM) aparatur, alokasi anggaran akan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pokok, antara lain:

(1) pengembangan kapasitas SDM aparatur, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,2 miliar; dan (2) pengembangan kapasitas SDM perencana, dengan alokasi anggaran sebesar Rp109,0 miliar. Dari berbagai kegiatan tersebut, keluaran *(output)* yang diharapkan adalah: (1) terselenggaranya pengembangan kapasitas SDM Kementerian Negara PPN/Bappenas; dan (2) terlaksananya diklat di dalam negeri dan luar negeri bagi SDM perencana di tingkat pusat dan daerah.

Selain program dan kegiatan sebagaimana tersebut di atas, Kementerian Negara PPN/ Bappenas bermaksud akan menggunakan sebagian anggaran tahun 2009 sekitar Rp84,0 miliar untuk penerapan manajemen kinerja termasuk pemberian tunjangan kinerja sebagai bentuk nyata pelaksanaan akuntabilitas organisasi pemerintah ke arah anggaran berbasis kinerja serta reformasi birokrasi.

Di samping keenam K/L di atas, dalam tahun 2009 terdapat beberapa K/L lain yang memperoleh alokasi anggaran belanja yang cukup besar, diantaranya adalah: Departemen Perhubungan, Departemen Pertahanan, dan Kepolisian Republik Indonesia (lihat **Grafik IV.18**).

Grafik IV.18
Anggaran Belanja 10 K/L Terbesar, Tahun 2009



Departemen Perhubungan

Sesuai Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia, Departemen Perhubungan bertugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang perhubungan. Sektor perhubungan (transportasi darat, laut dan udara) memiliki kontribusi yang sangat vital bagi pembangunan nasional, mengingat sifatnya sebagai penggerak dan pendorong kegiatan pembangunan. Pembangunan sektor perhubungan mempunyai peranan yang cukup besar dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, karena kegiatan di bidang transportasi darat, transportasi perkeretaapian, transportasi laut dan transportasi udara berperan penting dalam kegiatan distribusi barang, penumpang dan jasa ke seluruh pelosok tanah air dan antarnegara.

Guna mendukung upaya peningkatan aksesibilitas pelayanan transportasi yang terjangkau bagi masyarakat, sehingga mampu mempercepat pembangunan infrastruktur perhubungan dalam upaya mendukung dan mendorong pembangunan nasional, dalam APBN tahun 2009 Departemen Perhubungan ditetapkan memperoleh alokasi anggaran sebesar Rp17,0 triliun (0,3 persen terhadap PDB), atau naik sebesar Rp2,9 triliun (20,9 persen) bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008 sebesar Rp14,0 triliun. Alokasi anggaran Departemen Perhubungan tahun 2009 tersebut bersumber dari rupiah murni sebesar Rp13,5 triliun, PHLN sebesar Rp2,5 triliun, dan pagu penggunaan PNBP sebesar Rp975,0 miliar.

Alokasi anggaran pada Departemen Perhubungan tersebut akan digunakan untuk melaksanakan berbagai program kerja, diantaranya untuk: (1) program peningkatan dan pembangunan prasarana dan sarana kereta api, dengan alokasi anggaran sebesar Rp3,1 triliun; (2) program pembangunan transportasi laut, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,9 triliun; (3) program pembangunan transportasi udara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,6 triliun; serta (4) program pembangunan prasarana dan sarana ASDP, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,0 triliun.

Pada program peningkatan dan pembangunan prasarana dan sarana kereta api, alokasi anggaran akan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pokok, antara lain: (1) peningkatan jalan kereta api di lintas Sumatera bagian utara, selatan, lintas Jawa, dengan alokasi anggaran sebesar Rp706,5 miliar, (2) pembangunan jalur ganda Kroya-Kutoarjo, Cirebon-Kroya, Serpong-Maja, Tegal-Pekalongan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp853,0 miliar, (3) lanjutan pembangunan *double-double tracks* (DDT) Manggarai-Cikarang, dengan alokasi anggaran sebesar Rp542,4 miliar, serta (4) pembangunan perkeretaapian di provinsi NAD, dengan alokasi anggaran sebesar Rp35,0 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) meningkatnya jalan kereta api di lintas Sumatera bagian utara, selatan, dan lintas Jawa sepanjang 350 km; (2) meningkatnya panjang jalur ganda kereta api, diantaranya berupa terbangunnya jalur ganda kereta api masing-masing pada lintas Kroya-Kutoarjo sepanjang 76 km, Cirebon-Kroya sepanjang 24 km, Serpong-Maja sepanjang 32 km, dan Tegal-Pekalongan sepanjang 17 km; serta (3) terbangunnya DDT pada lintas Manggarai-Cikarang sepanjang 18 km.

Sementara itu, alokasi anggaran pada program pembangunan transportasi laut akan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pokok, antara lain meliputi: (1) pembangunan *vessel traffic system* (VTS) selat Malaka tahap I, dengan alokasi anggaran sebesar Rp100,0 miliar; (2) pengadaan kapal navigasi ATN Vessel, dengan alokasi anggaran sebesar Rp235,0 miliar; dan (3) pembangunan kapal perintis, dengan alokasi anggaran sebesar Rp114,0 miliar**.** *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut antara lain adalah: (1) terbangunnya *vessel traffic system* (VTS) sebanyak 1 paket di selat Malaka, (2) tersedianya 7 unit kapal navigasi ATN Vessel; (3) tersedianya kapal perintis berupa 2 unit kapal 900 dwt, 2 unit kapal 750 dwt, 2 unit kapal 500 dwt, dan 2 unit kapal 350 dwt; serta (4) terbangunnya sarana dan prasarana di berbagai pelabuhan tersebar di seluruh Indonesia.

Selanjutnya, pada program pembangunan transportasi udara, alokasi anggaran akan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pokok, antara lain: (1) pembangunan bandar udara Kualanamu sebagai pengganti bandar udara Polonia Medan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp978,9 miliar; (2) pengembangan bandar udara Hasanuddin Makassar, dengan alokasi anggaran sebesar Rp307,9 miliar; dan (3) pengadaan dan pemasangan fasilitas keselamatan penerbangan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp736,3 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut diantaranya adalah: (1) terbangunnya bandar udara Kualanamu; (2) terlaksananya pengembangan bandara Hasanuddin Makassar; serta (3) terpasangnya fasilitas keselamatan penerbangan di Sumatera, Jawa, Nusa tenggara, Sulawesi, Kalimantan, Maluku, Maluku Utara, Papua, dan Papua Barat.

Pada program pembangunan prasarana dan sarana ASDP, alokasi anggaran akan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pokok, antara lain: (1) pembangunan dermaga sungai danau dan penyeberangan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp477,4 miliar;

(2) pembangunan sarana ASDP, dengan alokasi anggaran sebesar Rp221,6 miliar; serta (3) pengerukan alur dan kolam pelabuhan penyeberangan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp35,0 miliar. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan pokok tersebut diantaranya adalah: (1) terbangunnya 65 dermaga, 5 dermaga penyeberangan baru, dan 8 dermaga sungai lanjutan, serta 1 dermaga danau; (2) tersedianya 12 unit kapal penyeberangan perintis, 30 unit bus air, dan 12 unit *speed boat*; serta (3) pengerukan alur dan kolam pelabuhan penyeberangan di 7 lokasi.

Outcome yang diharapkan dari berbagai kebijakan, program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Departemen Perhubungan pada tahun 2009, diantaranya adalah: (1) meningkatnya keselamatan transportasi melalui peningkatan keandalan kondisi prasarana dan sarana untuk memenuhi standar operasi pelayanan transportasi; (2) meningkatnya kelancaran jalur distribusi dan logistik nasional melalui peningkatan kapasitas dan pembangunan aksesibilitas menuju pelabuhan, bandara, maupun outlet-outlet distribusi; (3) meningkatnya disiplin penyelenggara dan pengguna transportasi; (4) terpenuhinya standar peraturan dan ketentuan-ketentuan standar internasional di bidang transportasi yang telah ditetapkan oleh organisasi internasional, seperti IMO (*International Maritime Organization*) dan ICAO (*International Civil Aviation Organization*); (5) meningkatnya aksesibilitas pelayanan transportasi yang terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat di wilayah perkotaan, perdesaan, daerah terpencil, pedalaman dan kawasan perbatasan, serta pulau-pulau kecil dan pulau terluar dalam rangka mempertahankan kedaulatan NKRI dan mendukung upaya peningkatan ketahanan pangan nasional, termasuk penyediaan angkutan masal; serta (6) meningkatnya kemampuan dan kecepatan tindak awal pencarian dan penyelamatan korban kecelakaan maupun bencana alam.

Departemen Pertahanan/TNI

Departemen Pertahanan mempunyai tugas untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang pertahanan. Untuk menjalankan tugasnya tersebut, Departemen Pertahanan menyelenggarakan fungsi sebagai berikut: (1) perumusan kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis di bidang pertahanan; (2) pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang pertahanan; (3) pengelolaan barang milik/kekayaan negara di bidang pertahanan; (4) pengawasan atas pelaksanaan kebijakan pertahanan; dan (5) penyampaian laporan hasil evaluasi, saran dan pertimbangan di bidang pertahanan kepada Presiden.

Sementara itu, sebagai bagian dari Departemen Pertahanan, Tentara Nasional Indonesia (TNI) mempunyai tugas pokok yaitu: menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Tugas pokok ini dilaksanakan melalui: (1) operasi militer untuk perang dan (2) operasi militer selain perang.

Untuk mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya tersebut, dalam APBN tahun 2009, Departemen Pertahanan/TNI ditetapkan memperoleh alokasi anggaran sebesar Rp33,7 triliun (0,6 persen terhadap PDB). Jumlah tersebut berarti naik sebesar Rp3,5 triliun, atau 11,6 persen bila dibandingkan dengan pagu alokasi anggaran Departemen Pertahanan dalam

perkiraan realisasi tahun 2008 sebesar Rp30,2 triliun. Alokasi anggaran Departemen Pertahanan tahun 2009 tersebut bersumber dari rupiah murni sebesar Rp30,9 triliun, dan PHLN sebesar Rp2,8 triliun.

Alokasi anggaran pada Departemen Pertahanan tahun 2009 tersebut, akan dimanfaatkan untuk melaksanakan 12 program kerja, antara lain untuk: (1) program pengembangan pertahanan integratif, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,1 triliun; (2) program pengembangan pertahanan matra darat, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,5 triliun; (3) program pengembangan pertahanan matra laut sebesar Rp1,8 triliun; (4) program pengembangan pertahanan matra udara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,7 triliun; serta (5) program pengembangan industri pertahanan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp4,0 triliun.

Dalam tahun 2009, alokasi anggaran pada program pengembangan pertahanan integratif akan diprioritaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pokok, antara lain: (1) pembangunan/pengadaan/peningkatan sarana dan prasarana, sebesar Rp10,0 miliar; (2) pengembangan materiil integratif, dengan alokasi anggaran sebesar Rp50,0 miliar; (3) pengembangan sistem dan evaluasi kinerja, dengan alokasi anggaran sebesar Rp0,9 miliar; (4) perbaikan/pemeliharaan/penggantian alutsista TNI, dengan alokasi anggaran sebesar Rp139,1 miliar; (5) penanggulangan bencana/tanggap darurat, dengan alokasi anggaran sebesar Rp11,0 miliar; dan (6) pengembangan dan peningkatan jaringan komunikasi intelijen, dengan alokasi anggaran sebesar Rp15,0 miliar. *Output* yang diharapkan dari kegiatan tersebut adalah: (1) terlaksananya pembangunan/pengadaan/peningkatan sarana dan prasarana; (2) terselenggaranya pengembangan materiil integratif; (3) terlaksananya pengembangan sistem dan evaluasi kinerja integratif; (4) meningkatnya kesiapan alutsista integratif TNI; (5) terselenggaranya penanggulangan bencana/tanggap darurat secara terbatas; dan (6) lanjutan modernisasi jaringan komunikasi intelijen.

Sementara itu, alokasi anggaran pada program pengembangan matra darat, akan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas, yang meliputi: (1) pembangunan/pengadaan/peningkatan sarana dan prasarana, sebesar Rp154,4 miliar, (2) pengembangan sistem dan evaluasi kinerja, dengan alokasi anggaran sebesar Rp14,2 miliar; (3) pengembangan personil matra darat, dengan alokasi anggaran sebesar Rp324,9 miliar; (4) pengembangan materiil matra darat, sebesar Rp42,0 miliar, dan (5) perbaikan/pemeliharaan/penggantian alutsista TNI, sebesar Rp123,8 miliar. *Output* yang dihasilkan dari kegiatan-kegiatan tersebut adalah: (1) kondisi kesiapan kesatrian komando; (2) terlaksananya pengembangan sistem dan evaluasi kinerja; (3) terwujudnya kesiapan tempur dan operasi prajurit; (4) terlaksananya dukungan operasi rutin matra darat; dan (5) kesiapan alutsista TNI AD menjadi 37 persen dari jumlah saat ini.

Alokasi anggaran pada program pengembangan pertahanan matra laut juga akan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas yang meliputi: (1) pembangunan/pengadaan/peningkatan sarana dan prasarana, sebesar Rp104,3 miliar; (2) pengembangan sistem dan evaluasi kinerja, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,2 miliar; (3) pengembangan personil matra laut, dengan alokasi anggaran sebesar Rp84,7 miliar; (4) pengembangan materiil matra laut, sebesar Rp24,8 miliar, dan (5) perbaikan/pemeliharaan/penggantian alutsista TNI, sebesar Rp431,6 miliar. Adapun *output* yang ingin dihasilkan dari kegiatan-kegiatan dimaksud adalah: (1) terwujudnya kesiapan Lantamal, Lanal, Sional, Denal, Posal, Lanudal, dan Lanmar di *hot area* serta ALKI I, II, dan III; (2) terlaksananya pengembangan sistem

dan evaluasi kinerja; (3) kuantitas cakupan latihan pengawalan dan tempur; (4) terwujudnya patroli laut di ALKI I, II, dan III, dan *hot area* terutama di perbatasan laut; dan (5) terwujudnya kesiapan alutsista TNI AL secara terbatas.

Selanjutnya, pada program pengembangan matra udara, alokasi anggaran tahun 2009 akan digunakan terutama untuk membiayai kegiatan-kegiatan prioritas, yaitu: (1) pembangunan/ pengadaan/peningkatan sarana dan prasarana sebesar Rp100,9 miliar; (2) pengembangan sistem dan evaluasi kinerja, dengan alokasi anggaran sebesar Rp3,8 miliar; (3) pengembangan personil matra udara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp105,6 miliar; (4) pengembangan materiil matra udara sebesar Rp72,5 miliar; serta (5) perbaikan/ pemeliharaan/penggantian alutsista TNI, sebesar Rp255,4 miliar. *Output* yang diharapkan dari kegiatan-kegiatan tersebut, adalah: (1) kesiapan lanud dan satuan radar di wilayah *blank spot* dengan kemampuan terbatas; (2) terlaksananya pengembangan sistem dan evaluasi kinerja; (3) terlaksananya porsi minimum jam terbang dan latihan prajurit; (4) berkurangnya frekuensi patroli udara, tranportasi udara dan SAR; serta (5) kesiapan alutsista TNI AU sebesar 35 persen dari jumlah saat ini.

Pada program pengembangan industri pertahanan, alokasi anggaran akan digunakan antara lain untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pokok: (1) pengembangan materiil industri pertahanan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp21,6 miliar; dan (2) pengadaan alutsista TNI, dengan alokasi anggaran sebesar Rp3,9 triliun. *Output* yang diharapkan dari kegiatan-kegiatan tersebut, adalah: (1) pemenuhan *blue print* alutsista 2005–2009 melalui industri dalam negeri; dan (2) pemenuhan *backlog blue print* alutsista 2005–2009 melalui pinjaman/ hibah luar negeri.

Outcome yang diharapkan dari berbagai kebijakan, program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Departemen Pertahanan pada tahun 2009, adalah: (1) tersusunnya rancangan postur pertahanan Indonesia berdasarkan *Strategic Defense Review* (SDR) dan strategi raya pertahanan yang disusun sebagai hasil kerjasama *civil society* dan militer; (2) dapat dipertahankannya sebagian kesiapan alutsista pertahanan serta pelaksanaan modernisasi Alutsista TNI secara sangat terbatas; (3) tercapainya dasar-dasar pemanfaatan teknologi dan produksi alutsista industri strategis dalam negeri dalam prinsip kemandirian berkesinambungan; (4) meningkatnya secara bertahap kesejahteraan prajurit TNI dan pensiunannya; (5) terpeliharanya profesionalisme TNI dalam operasi militer perang maupun selain perang; (6) terlaksananya optimasi anggaran pertahanan serta tercukupinya anggaran minimal secara simultan; serta (7) terselenggaranya pendayagunaan potensi pertahanan dan meningkatnya peran aktif masyarakat *(civil society)* dalam pembangunan pertahanan negara, terlebih masyarakat di daerah perbatasan.

Kepolisian Negara RI

Dalam rangka mewujudkan Kepolisian Negara RI (Polri) yang mampu menjadi pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat, penegak hukum yang profesional dan proporsional, serta pemelihara keamanan dan ketertiban yang dapat mewujudkan keamanan dalam negeri dalam suatu kehidupan nasional yang demokratis dan masyarakat yang sejahtera, dalam APBN 2009 Polri ditetapkan mendapat alokasi anggaran sebesar Rp24,8 triliun (0,5 persen terhadap PDB). Jumlah alokasi anggaran Polri tahun 2009 tersebut berarti mengalami

peningkatan sebesar Rp5,4 triliun atau sekitar 27,5 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisai tahun 2008 sebesar Rp19,5 triliun. Alokasi anggaran Polri tahun 2009 sebesar Rp24,8 triliun tersebut, bersumber dari rupiah murni sebesar Rp22,3 triliun, PHLN sebesar Rp883,7 miliar, dan pagu penggunaan PNBP sebesar Rp1,6 triliun.

Alokasi anggaran Polri tahun 2009 tersebut, akan dimanfaatkan untuk melaksanakan berbagai program kerja prioritas, yaitu: (1) program pengembangan SDM kepolisian, dengan alokasi anggaran sebesar Rp228,3 miliar; (2) program pengembangan sarana dan prasarana kepolisian, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,2 triliun; (3) program pemberdayaan potensi keamanan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp161,6 miliar; (4) program pemeliharaan kamtibmas, dengan alokasi anggaran sebesar Rp5,1 triliun; serta (5) program penyelidikan dan penyidikan tindak pidana, dengan alokasi anggaran sebesar Rp552,8 miliar.

Pada program pengembangan SDM kepolisian, alokasi anggaran direncanakan penggunaannya untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pokok, antara lain: (1) pengembangan kekuatan personel Polri, dengan alokasi anggaran sebesar Rp77,5 miliar; dan (2) pengembangan kemampuan personel Polri, dengan alokasi anggaran sebesar Rp91,2 miliar. *Output* yang diharapkan dari kegiatan-kegiatan tersebut meliputi: (1) terlaksananya percepatan rekruitmen personel Polri menuju rasio 1:500; dan (2) meningkatnya kompetensi tugas anggota Polri.

Pada program pengembangan sarana dan prasarana kepolisian, alokasi anggaran direncanakan penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan, antara lain: pembangunan materiil dan fasilitas Polri, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,1 triliun. *Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan tersebut meliputi: (1) validasi efektivitas dan efisiensi organisasi Polri di 31 Polda pada 33 Propinsi; dan (2) pemeliharaan kesiapan sarana dan prasarana operasional Polri sebesar 71 persen.

Pada program pemberdayaan potensi keamanan, alokasi anggaran direncanakan penggunaannya terutama untuk membiayai kegiatan pelayanan publik/birokrasi. *Output* yang diharapkan dari kegiatan tersebut adalah penyelenggaraan *community policing* di 20 Polda.

Pada program pemeliharaan kamtibmas, alokasi anggaran direncanakan penggunaannya untuk membiayai: (1) kegiatan pelayanan keamanan (pengamanan Pemilu 2009), dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,6 triliun; dan (2) pelayanan keamanan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp880,0 miliar; (3) kegiatan pelayanan publik/birokrasi sebesar Rp2,4 triliun. *Output* yang diharapkan dari kegiatan-kegiatan tersebut meliputi: (1) terciptanya suasana yang kondusif terutama dalam mendukung pelaksanaan Pemilu 2009; dan (2) tercapainya *crime rate* yang mendekati 120 per 100.000 penduduk.

Pada program penyelidikan dan penyidikan tindak pidana, alokasi anggaran direncanakan penggunaannya sebagian besar untuk membiayai kegiatan pelayanan publik/birokrasi. *Output* yang diharapkan dari kegiatan tersebut adalah tercapainya *clearance rate* sebesar 60 persen.

Outcome yang diharapkan dari berbagai kebijakan, program, dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Polri pada tahun 2009 tersebut, antara lain adalah: (1) Meningkatnya tingkat penyelesaian tindak kriminalitas (termasuk penanganan kasus-kasus domestik dan kekerasan dalam rumah tangga) dibarengi dengan semakin besarnya akses perlindungan keamanan masyarakat dari tindak kejahatan sejalan dengan semakin meningkatnya

profesionalisme Polri; (2) Meningkatnya kinerja lembaga-lembaga yang menangani penyalahgunaan narkoba di pusat dan di daerah seiring dengan meningkatnya sarana dan prasarana serta payung hukum lembaga-lembaga penanganan penyalahgunaan narkoba; (3) Menurunnya angka ketergantungan narkoba dan meningkatnya kesadaran masyarakat akan bahaya penyalahgunaan narkoba; (4) Terlindunginya keamanan lalu lintas informasi rahasia lembaga/fasilitas vital negara sebagai konsekuensi rencana pemberlakuan undang-undang kebebasan memperoleh informasi publik, pemberlakuan zona-zona pasar bebas regional dan kawasan, serta antisipasi meningkatnya suhu politik di tahun 2009; (5) Menurunnya tingkat kejahatan transnasional terutama di sepanjang alur laut kepulauan Indonesia sebagai jalur pelayaran perdagangan dan distribusi internasional serta wilayah-wilayah perbatasan yang rawan terhadap penyelundupan barang dan manusia (orang, perempuan dan anak); (6) Menurunnya tingkat pencurian sumber daya alam seiring dengan semakin membaiknya upaya penegakan hukum dalam memberantas praktek *illegal logging*, *illegal mining*, dan *illegal fishing*; serta (7) Meningkatnya toleransi keberagaman dan penghargaan pluralitas serta kepatuhan dan disiplin masyarakat terhadap hukum. Rincian alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut organisasi tahun 2009 dapat diikuti dalam **Tabel IV.9**.

4.4.2 Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi, APBN Tahun 2009

Alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam APBN tahun 2009, sesuai dengan amanat pasal 11 ayat (5) Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dirinci ke dalam 11 fungsi. Kesebelas fungsi tersebut adalah sebagai berikut: (1) pelayanan umum; (2) pertahanan; (3) ketertiban dan keamanan; (4) ekonomi; (5) lingkungan hidup; (6) perumahan dan fasilitas umum; (7) kesehatan; (8) pariwisata dan budaya; (9) agama; (10) pendidikan, dan (11) perlindungan sosial. Pengklasifikasian anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut fungsi tersebut dimaksudkan untuk menggambarkan tugas pemerintah dalam melaksanakan fungsi-fungsi tertentu dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

Alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut fungsi merupakan pengelompokkan belanja Pemerintah Pusat berdasarkan fungsi-fungsi utama pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, yang dirinci lebih lanjut ke dalam subfungsi-subfungsi, yang pada dasarnya merupakan kumpulan dari anggaran berbagai program dan kegiatan di setiap kementerian negara/lembaga.

Program merupakan penjabaran kebijakan kementerian negara/lembaga dalam bentuk upaya yang berisi satu atau beberapa kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misi kementerian negara/ lembaga. Sementara itu, kegiatan merupakan bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa satuan kerja sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur pada suatu program, dan terdiri dari sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya, baik yang berupa personil (sumber daya manusia), barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dan dana, atau kombinasi dari beberapa atau kesemua jenis sumber daya tersebut sebagai masukan (*input*) untuk menghasilkan keluaran (*output*) dalam bentuk barang/jasa.

Tabel IV.9
BELANJA KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA TAHUN 2008-2009 [1)]
(Miliar Rupiah)

KODE	KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA	2008		2009
		APBN-P	Perk.real	APBN
1	MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	195,4	179,4	337,7
2	DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	1.653,9	1.518,3	1.948,4
4	BADAN PEMERIKSA KEUANGAN	1.484,3	1.362,6	1.725,5
5	MAHKAMAH AGUNG	5.808,7	5.332,4	5.473,1
6	KEJAKSAAN AGUNG	1.840,7	1.689,8	1.911,2
7	SEKRETARIAT NEGARA	1.412,3	1.296,5	1.532,9
10	DEPARTEMEN DALAM NEGERI	5.712,8	5.244,3	8.702,2
11	DEPARTEMEN LUAR NEGERI	5.055,0	4.640,5	5.221,0
12	DEPARTEMEN PERTAHANAN	32.871,1	30.175,6	33.667,6
13	DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA	4.413,1	4.051,2	4.391,4
15	DEPARTEMEN KEUANGAN	14.950,3	13.810,7	15.369,6
18	DEPARTEMEN PERTANIAN	8.305,5	7.624,5	8.170,8
19	DEPARTEMEN PERINDUSTRIAN	1.800,4	1.652,8	1.763,0
20	DEPARTEMEN ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL	5.508,1	5.056,4	6.745,1
22	DEPARTEMEN PERHUBUNGAN	15.298,9	14.044,4	16.977,8
23	DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL	45.296,7	41.582,4	62.098,3
24	DEPARTEMEN KESEHATAN	18.420,3	16.909,9	20.273,5
25	DEPARTEMEN AGAMA	15.989,6	14.678,5	26.656,6
26	DEPARTEMEN TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI	2.643,4	2.426,6	2.828,1
27	DEPARTEMEN SOSIAL	3.462,5	3.178,6	3.427,2
29	DEPARTEMEN KEHUTANAN	3.857,9	3.541,5	2.616,9
32	DEPARTEMEN KELAUTAN DAN PERIKANAN	3.019,1	2.771,6	3.447,6
33	DEPARTEMEN PEKERJAAN UMUM	32.809,9	30.119,5	34.987,4
34	KEMENTERIAN KOORDINATOR BIDANG POLITIK, HUKUM DAN KEAMANAN	202,1	185,5	207,4
35	KEMENTERIAN KOORDINATOR BIDANG PEREKONOMIAN	119,1	109,3	129,1
36	KEMENTERIAN KOORDINATOR BIDANG KESEJAHTERAAN RAKYAT	146,6	134,6	99,3
40	DEPARTEMEN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA	1.078,1	989,7	1.118,2
41	KEMENTERIAN NEGARA BADAN USAHA MILIK NEGARA	186,9	171,6	176,4
42	KEMENTERIAN NEGARA RISET DAN TEKNOLOGI	466,0	427,7	424,5
43	KEMENTERIAN NEGARA LINGKUNGAN HIDUP	534,0	490,2	376,4
44	KEMENTERIAN NEGARA KOPERASI DAN USAHA KECIL MENENGAH	1.098,7	1.008,6	749,8
47	KEMENTERIAN NEGARA PEMBERDAYAAN PEREMPUAN	192,6	176,8	117,0
48	KEMENTERIAN NEGARA PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA	136,7	125,5	121,8
50	BADAN INTELIJEN NEGARA	970,0	890,4	982,9
51	LEMBAGA SANDI NEGARA	605,1	555,5	497,9
52	DEWAN KETAHANAN NASIONAL	26,6	24,4	25,6
54	BADAN PUSAT STATISTIK	1.426,1	1.309,2	1.706,3
55	KEMENTERIAN NEGARA PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL/BAPPENAS	392,5	360,3	393,1
56	BADAN PERTANAHAN NASIONAL	2.520,0	2.313,4	2.858,4
57	PERPUSTAKAAN NASIONAL	320,4	294,1	366,6
59	DEPARTEMEN KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA	2.128,9	1.954,4	2.061,0
60	KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA	21.205,5	19.466,6	24.816,7

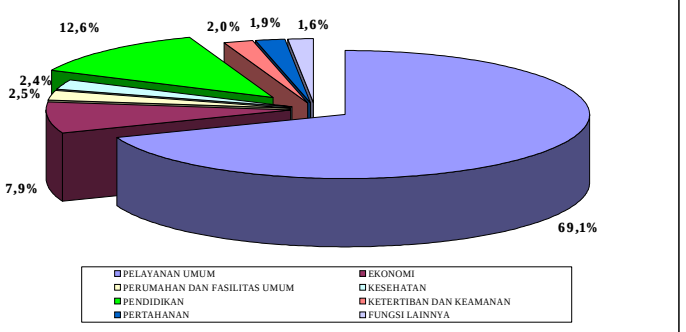
KODE	KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA	2008		2009
		APBN-P	Perk.real	APBN
63	BADAN PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN	638,4	586,1	661,4
64	LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL	184,3	169,2	128,2
65	BADAN KOORDINASI PENANAMAN MODAL	383,3	351,9	376,8
66	BADAN NARKOTIKA NASIONAL	295,9	271,6	324,8
67	KEMENTERIAN NEGARA PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL	922,5	846,9	1.091,8
68	BADAN KOORDINASI KELUARGA BERENCANA NASIONAL	1.196,6	1.098,5	1.196,0
74	KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA	51,0	46,9	55,1
75	BADAN METEOROLOGI DAN GEOFISIKA	721,3	662,1	801,1
76	KOMISI PEMILIHAN UMUM	714,8	714,8	956,6
77	MAHKAMAH KONSTITUSI	177,1	162,6	193,2
78	PUSAT PELAPORAN DAN ANALISIS TRANSAKSI KEUANGAN	96,3	88,4	113,2
79	LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA	522,6	479,7	478,6
80	BADAN TENAGA NUKLIR	327,0	300,2	382,0
81	BADAN PENGKAJIAN DAN PENERAPAN TEKNOLOGI	572,9	525,9	523,0
82	LEMBAGA PENERBANGAN DAN ANTARIKSA NASIONAL	191,9	176,2	206,2
83	BADAN KOORDINASI SURVEY DAN PEMETAAN NASIONAL	243,3	223,3	359,5
84	BADAN STANDARISASI NASIONAL	69,1	63,4	74,1
85	BADAN PENGAWAS TENAGA NUKLIR NASIONAL	56,0	51,4	55,6
86	LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA	188,8	173,3	193,9
87	ARSIP NASIONAL REPUBLIK INDONESIA	119,1	109,3	115,0
88	BADAN KEPEGAWAIAN NEGARA	401,2	368,3	360,1
89	BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN	594,3	545,6	610,2
90	DEPARTEMEN PERDAGANGAN	1.410,2	1.294,6	1.302,4
91	KEMENTERIAN NEGARA PERUMAHAN RAKYAT	674,5	619,2	964,2
92	KEMENTERIAN NEGARA PEMUDA DAN OLAH RAGA	748,0	686,7	858,1
93	KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI	237,8	218,3	315,2
94	BADAN REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI NAD DAN NIAS	10.888,3	9.995,5	-
95	DEWAN PERWAKILAN DAERAH	281,2	258,2	462,2
100	KOMISI YUDISIAL RI	91,7	84,2	99,8
103	BADAN KOORDINASI NASIONAL PENANGANAN BENCANA	111,3	102,1	147,5
104	BADAN NASIONAL PENEMPATAN DAN PERLINDUNGAN TKI	246,2	226,0	262,5
105	BADAN PENANGGULANGAN LUMPUR SIDOARJO	1.100,0	1.009,8	1.147,7
JUMLAH		**290.022,7**	**266.385,7**	**322.317,4**

1) Perbedaan angka dibelakang koma dalam penjumlahan adalah karena pembulatan
Sumber : Departemen Keuangan

Alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut fungsi, subfungsi, program merupakan hal yang krusial. Dalam sistem perencanaan dan penganggaran yang sekarang berlaku (sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara), kegiatan merupakan dasar pengalokasian anggaran. Hal ini terutama karena satuan kerja merupakan *business unit*, yang melakukan siklus anggaran, dari sejak perencanaan dan penganggaran hingga pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pelaporannya. Masing-masing satuan kerja diminta untuk menyusun rencana kerja dan anggaran, yang akan dikompilasi sebagai bahan penyusunan Nota Keuangan dan APBN.

Dalam APBN 2009, sebagian besar, yaitu mencapai 69,1 persen dari alokasi belanja Pemerintah Pusat masih didominasi oleh fungsi pelayanan umum, yang kemudian diikuti secara berturut-turut oleh fungsi pendidikan (12,6 persen), fungsi ekonomi (7,9 persen), fungsi perumahan dan fasilitas umum (2,5 persen), fungsi kesehatan (2,4 persen), fungsi ketertiban dan keamanan (2,0 persen), fungsi pertahanan (1,7 persen), serta sisanya sebesar

Grafik IV.19
Proporsi Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi, 2009



Sumber : Departemen Keuangan

1,8 persen tersebar pada fungsi-fungsi lainnya, seperti fungsi lingkungan hidup, fungsi pariwisata dan budaya, fungsi agama dan fungsi perlindungan sosial. Komposisi alokasi belanja Pemerintah Pusat tahun 2009 menurut fungsi dapat dilihat dalam **Grafik IV.19**.

Relatif tingginya proporsi alokasi anggaran pada fungsi pelayanan umum tersebut menunjukkan bahwa fungsi dominan pemerintah masih terkonsentrasi pada pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Dalam anggaran fungsi pelayanan umum tersebut, antara lain termasuk program-program pelayanan umum yang dilaksanakan kementerian negara/lembaga, subsidi, pembayaran bunga utang, rehabilitasi dan rekonstruksi NAD dan Nias, program penataan administrasi kependudukan, program pemberdayaan masyarakat, pembangunan daerah, serta program penelitian dan pengembangan iptek.

Alokasi Anggaran Fungsi Pelayanan Umum

Sejalan dengan upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, fungsi pelayanan umum dalam APBN 2009 memperoleh alokasi anggaran sebesar Rp494,8 triliun atau 9,3 persen terhadap PDB. Jumlah ini, berarti mengalami penurunan sebesar Rp70,9 triliun atau 12,5 persen lebih rendah bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi tahun 2008 sebesar Rp565,6 triliun. Alokasi anggaran fungsi pelayanan umum dalam APBN 2009 tersebut, terdiri dari: (1) alokasi anggaran pada subfungsi pelayanan umum lainnya sebesar Rp290,3 triliun (58,7 persen); (2) alokasi anggaran pada subfungsi pinjaman pemerintah sebesar Rp101,7 triliun (20,5 persen); dan (3) alokasi anggaran subfungsi lembaga eksekutif dan legislatif, keuangan dan fiskal, serta urusan luar negeri sebesar Rp99,8 triliun (20,0 persen). Sementara itu, sisanya sebesar Rp3,8 triliun (0,8 persen) tersebar pada subfungsi-subfungsi lainnya, seperti subfungsi pelayanan umum, litbang pelayanan umum pemerintahan, pembangunan daerah, penelitian dasar dan pengembangan iptek, dan bantuan luar negeri.

Pada subfungsi pelayanan umum lainnya, alokasi anggaran terdiri dari pagu anggaran beberapa program, antara lain: (1) program subsidi dan transfer lainnya, dengan alokasi anggaran sebesar Rp236,5 triliun atau (81,5 persen dari total pagu anggaran subfungsi pelayanan umum lainnya); dan (2) program rehabilitasi dan rekonstruksi NAD dan Nias, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,2 triliun atau (0,4 persen dari total pagu anggaran subfungsi pelayanan umum lainnya). Alokasi anggaran pada subfungsi pinjaman pemerintah, akan digunakan untuk melaksanakan program pembayaran bunga utang, yang ditetapkan memperoleh alokasi anggaran sebesar Rp101,7 triliun dari total. Sementara itu, alokasi anggaran subfungsi lembaga eksekutif dan legislatif, keuangan dan fiskal, serta urusan luar negeri, terdiri dari pagu anggaran beberapa program, antara lain: (1) program penerapan kepemerintahan yang baik, dengan alokasi anggaran Rp83,4 triliun atau 84,2 persen dari pagu anggaran; (2) program penyelenggaraan pimpinan kenegaraan dan kepemerintahan,

dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,3 triliun (1,3 persen); (3) program peningkatan sarana dan prasarana aparatur negara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp3,8 triliun (3,8 persen); dan (4) program pengelolaan sumber daya manusia aparatur, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,9 triliun (1,9 persen).

Keluaran (*output*) yang diharapkan dapat dihasilkan dari alokasi anggaran pada fungsi pelayanan umum dalam tahun 2009 tersebut, antara lain adalah: (1) terlaksananya penyaluran subsidi BBM dengan target volume 36,9 juta kilo liter; (2) terlaksananya penyaluran subsidi pangan dan penyediaan beras murah untuk 18,5 juta masyarakat miskin (RTS) sebanyak 15 Kg per RTS, selama 12 bulan; (3) terlaksananya penyaluran subsidi KPR, yang terdiri atas KPR konvensional sebanyak 197.956 unit dan KPR syariah sebanyak 5.180 unit; (4) terlaksananya penyaluran subsidi pupuk dan subsidi benih dalam bentuk penyediaan pupuk dan benih unggul; (5) terlaksananya penyaluran subsidi pengangkutan umum penumpang kereta api kelas ekonomi, dan penumpang kapal laut Pelni kelas ekonomi; (6) terlaksananya pemenuhan kewajiban pemerintah atas pembayaran bunga utang; (7) tersedianya publikasi informasi, peraturan perundang-undangan, statistik keuangan, dan fiskal yang dihasilkan baik oleh lembaga-lembaga eksekutif maupun legislatif; serta (8) terlaksananya pelayanan umum kepada masyarakat, antara lain meliputi administrasi kependudukan, pemberdayaan masyarakat, penelitian dasar dan pengembangan iptek.

Sementara itu, hasil (*outcome*) yang diharapkan dari alokasi anggaran pada fungsi pelayanan umum, antara lain meliputi: (1) terbantunya beban masyarakat dalam memenuhi kebutuhan BBM dan listrik; (2) terpenuhinya kebutuhan masyarakat miskin akan bahan pangan pokok beras dengan harga yang murah melalui pelaksanaan program raskin; (3) terpenuhinya kebutuhan petani (yang sebagian besar merupakan masyarakat miskin); (4) terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan publikasi informasi-informasi, berupa peraturan perundang-undangan, statistik keuangan, dan fiskal; dan (5) terlaksananya pelayanan umum kepada masyarakat.

Alokasi Anggaran Fungsi Pendidikan

Sementara itu, alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang menunjukkan besaran anggaran yang dialokasikan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang pendidikan, dari tahun ke tahun diupayakan untuk terus meningkat. Peningkatan alokasi anggaran pada fungsi pendidikan tersebut berkaitan dengan upaya pemerintah untuk mewujudkan amanat konstitusi, untuk mengalokasikan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN. Pada tahun 2009, sebagai hasil kompilasi dari anggaran berbagai program pendidikan yang dilaksanakan oleh beberapa kementerian negara/ lembaga, alokasi anggaran pada fungsi pendidikan ditetapkan sebesar Rp89,9 triliun (1,7 persen terhadap PDB). Dibandingkan dengan perkiraan realisasi anggaran fungsi pendidikan pada tahun 2008 sebesar Rp53,6 triliun (1,1 persen terhadap PDB), maka alokasi anggaran pada fungsi pendidikan dalam tahun 2009 tersebut, berarti lebih tinggi sebesar Rp36,4 triliun atau 67,9 persen. Jumlah tersebut, terdiri dari: (1) alokasi anggaran pada subfungsi pendidikan dasar sebesar Rp38,3 triliun atau 42,6 persen dari anggaran fungsi pendidikan; (2) alokasi anggaran pada subfungsi pendidikan menengah sebesar Rp7,7 triliun (8,5 persen); (3) alokasi anggaran pada subfungsi pendidikan tinggi sebesar Rp24,3 triliun (27,0 persen); (4) alokasi anggaran pada subfungsi pelayanan bantuan terhadap pendidikan sebesar Rp16,3

triliun (18,1 persen); dan (5) sisanya sebesar Rp3,5 triliun (3,8 persen) tersebar pada subfungsi-subfungsi lainnya, yang meliputi alokasi anggaran pada subfungsi pendidikan anak usia dini, pendidikan nonformal dan informal, pendidikan kedinasan, pendidikan keagamaan, dan litbang pendidikan.

Alokasi anggaran pada subfungsi pendidikan dasar akan digunakan untuk melaksanakan program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun, dengan alokasi anggaran sebesar Rp38,3 triliun. Pada subfungsi pendidikan tinggi, alokasi anggaran sebesar Rp24,3 triliun akan digunakan untuk melaksanakan program pendidikan tinggi. Sementara itu, alokasi anggaran pada subfungsi pendidikan menengah, sebagian besar akan digunakan untuk melaksanakan program pendidikan menengah, dengan alokasi anggaran sebesar Rp7,7 triliun. Selanjutnya, alokasi anggaran pada subfungsi pelayanan bantuan terhadap pendidikan akan digunakan untuk membiayai beberapa program, antara lain: (1) program peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp6,0 triliun atau 37,2 persen dari alokasi anggaran subfungsi pelayanan bantuan terhadap pendidikan; (2) program manajemen pelayanan pendidikan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp9,9 triliun (60,9 persen); dan program pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp313,3 miliar (1,9 persen).

Output yang diharapkan dapat dicapai dari alokasi anggaran untuk fungsi pendidikan tahun 2009 tersebut, diantaranya meliputi: (1) terlaksananya penyediaan dana dan pengadaan buku BOS untuk SD/MI/Sekolah Dasar Luar Biasa (SDLB), SMP/MTs, Pesantren Salafiyah dan Satuan Pendidikan Non Islam setara SD dan SMP, dengan sasaran 42,8 juta siswa; (2) terlaksananya penyediaan beasiswa bagi siswa miskin, yaitu masing-masing sebanyak 2,5 juta siswa SD dan SMP, 1,2 juta siswa MI dan MTs, 577,8 ribu siswa SMA dan SMK, 325 ribu siswa MA, 233,5 ribu mahasiswa Perguruan Tinggi, dan 65,3 ribu mahasiswa Perguruan Tinggi Agama ; (3) terlaksananya peningkatan daya tampung SD/MI, SMP/MTs melalui pembangunan 500 USB SMP, 1.000 unit SD–SMP Satu Atap, 275 unit MI–MTs Satu Atap untuk wilayah terpencil, 10.000 RKB SMP/MTs, dan pembangunan asrama siswa dan guru di daerah terpencil dan kepulauan; (4) terlaksananya percepatan sertifikasi akademik bagi pendidik, dengan target 291.000 guru sekolah umum, dan 92.000 orang guru sekolah agama; serta (5) terlaksananya peningkatan kesejahteraan pendidik, dengan target tersedianya tunjangan fungsional bagi 478.000 guru sekolah umum, dan 350.000 guru sekolah agama.

Sementara itu, *outcome* yang diharapkan dapat dihasilkan dari alokasi anggaran pada fungsi pendidikan, diantaranya adalah: (1) meningkatnya APK jenjang SD/MI/sederajat dan SMP/MTs/sederajat berturut-turut menjadi 115,76 persen dan 98,09 persen; (2) meningkatnya angka melanjutkan dari SD/MI/ sederajat ke SMP/MTs/sederajat menjadi 94 persen; (3) menurunnya angka putus sekolah, terutama untuk pendidikan dasar sampai 2,06 persen untuk jenjang SD/MI/sederajat dan 1,95 persen untuk jenjang SMP/MTs/sederajat; (4) menurunnya rata-rata lama penyelesaian pendidikan dari jenjang pendidikan dasar sampai menengah dengan menurunnya angka mengulang kelas; (5) meningkatnya APS pada semua kelompok usia, serta meningkatnya APK pendidikan menengah menjadi 69,34 persen, dan APK pendidikan tinggi menjadi 18,0 persen; (6) menurunnya angka buta aksara penduduk berusia 15 tahun keatas menjadi 5 persen; (7) meningkatnya keadilan dan kesetaraan pendidikan antar kelompok masyarakat, termasuk wilayah maju dan tertinggal, perkotaan dan perdesaan, penduduk kaya dan miskin, serta laki-laki dan perempuan; serta (8) tersedianya standar nasional pendidikan dan standar pelayanan minimal sampai tingkat kabupaten/kota.

Alokasi Anggaran Fungsi Ekonomi

Sejalan dengan prioritas percepatan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi, maka alokasi anggaran pada fungsi ekonomi dalam tahun 2009 ditetapkan sebesar Rp56,9 triliun (1,1 persen dari PDB). Jumlah ini berarti mengalami peningkatan sebesar Rp4,3 triliun atau 8,2 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi anggaran fungsi ekonomi tahun 2008 sebesar Rp52,5 triliun. Alokasi anggaran pada fungsi ekonomi dalam APBN tahun 2009 tersebut, terdiri dari: (1) alokasi anggaran pada subfungsi transportasi sebesar Rp29,6 triliun (52,1 persen); (2) alokasi anggaran pada subfungsi pertanian, kehutanan, perikanan, dan kelautan sebesar Rp9,3 triliun (16,4 persen); (3) alokasi anggaran pada subfungsi pengairan sebesar Rp5,4 triliun (9,6 persen); (4) alokasi anggaran pada subfungsi bahan bakar dan energi sebesar Rp4,4 triliun (7,8 persen); dan (5) sisanya sebesar Rp8,0 triliun (14,1 persen) tersebar pada subfungsi-subfungsi lainnya, yang meliputi subfungsi perdagangan, pengembangan usaha, koperasi, dan UKM, tenaga kerja, pertambangan, industri dan konstruksi, telekomunikasi dan informatika, litbang ekonomi, dan subfungsi ekonomi lainnya.

Pada subfungsi transportasi, alokasi anggaran akan digunakan untuk membiayai beberapa program, antara lain meliputi: (1) program peningkatan/pembangunan jalan dan jembatan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp11,9 triliun atau 40,1 persen; (2) program rehabilitasi/ pemeliharaan jalan dan jembatan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp4,8 triliun atau 16,2 persen; (3) program peningkatan dan pembangunan prasarana dan sarana kereta api, dengan alokasi anggaran sebesar Rp3,1 triliun atau 10,4 persen; (4) program pembangunan transportasi laut, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,9 triliun atau 9,7 persen; dan (5) program pembangunan transportasi udara, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,6 triliun atau 8,8 persen.

Output yang diharapkan dari alokasi anggaran pada subfungsi transportasi dalam tahun 2009 tersebut, diantaranya adalah: (1) terehabilitasinya jalan nasional sepanjang 1.031 km; (2) terehabilitasinya jembatan nasional sepanjang 6,4 km; (3) terpeliharanya jalan nasional sepanjang 31.400 km; serta (4) terpeliharanya jembatan pada jalan nasional yang tersebar di seluruh propinsi sepanjang 29,4 km.

Sementara itu, hasil (*outcome*) yang diharapkan dari pelaksanaan anggaran pada subfungsi transportasi dalam tahun 2009 antara lain adalah: (1) terlaksananya peningkatan kualitas pelayanan transportasi darat, air, dan udara, yang mencakup keselamatan, keamanan, kapasitas, dan kelancaran, baik yang terkait dengan penyediaan prasarana, sarana, maupun pengelolaannya; serta (2) terlaksananya peningkatan aksesibilitas pelayanan lalu lintas darat melalui pelayanan angkutan perintis untuk wilayah terpencil, pedalaman, dan perbatasan.

Sementara itu, pada subfungsi pertanian, kehutanan, perikanan, dan kelautan, alokasi anggaran akan digunakan untuk melaksanakan berbagai program, antara lain: (1) program peningkatan ketahanan pangan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp3,1 triliun atau 33,1 persen; (2) program pemantapan pemanfaatan potensi sumber daya hutan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp0,3 triliun atau 3,2 persen; (3) program peningkatan kesejahteraan petani, dengan alokasi anggaran sebesar Rp3,3 triliun atau 35,0 persen; dan (4) program

pengembangan sumber daya perikanan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,6 triliun atau 17,1 persen.

Output yang ditargetkan dari alokasi anggaran pada subfungsi pertanian, kehutanan, perikanan dan kelautan dalam tahun 2009 tersebut, diantaranya adalah: (1) tercapainya produksi padi sebanyak 62–63 juta ton gabah kering giling (GKG), hal ini berarti produksi padi nasional akan melampaui sasaran RPJM 2004–2009 sebesar 90 persen dari kebutuhan domestik; (2) tercapainya peningkatan produksi jagung hingga mencapai 18 juta ton, dan kedelai sebesar 1,5 juta ton; (3) tercapainya ekspor hasil perikanan sebanyak 1,6 juta ton, dengan devisa sebesar USD2,8 miliar; (4) tercapainya 30 unit IUPHHK bersertifikat PHPL *mandatory*; 50 unit HPH melaksanakan sistem silvikultur intensif; (5) tercapainya peningkatan nilai tambah dan manfaat hasil hutan kayu, terfasilitasinya peningkatan produksi industri pengolahan dan pemasaran hasil hutan sebesar 5 persen, serta efisiensi pemanfaatan bahan baku sebesar 5 persen, terlaksananya diversifikasi produk olahan; (6) tercapainya peningkatan produksi dan nilai tambah hasil hutan bukan kayu, terlaksananya pengembangan sentra-sentra HHBK (bambu seluas 2.605 ha di 12 propinsi, sutera alam seluas 160 ha, sentra rotan seluas 250 Ha, sentra gaharu 800 ha, sentra madu 12 unit, serta sentra HHBK unggulan seluas 250 Ha; (7) tercapainya peningkatan kawasan luasan hutan di daerah perkotaan (hutan kota), tercapainya produk tumbuhan dan satwa liar dan jasa lingkungan, tercapainya peningkatan penyerapan tenaga kerja pada produk tumbuhan dan satwa liar, dan pada pengelolaan jasa lingkungan/wisata alam.

Outcome yang diperkirakan dapat dihasilkan dari alokasi anggaran pada fungsi ekonomi untuk subfungsi pertanian, kehutanan, perikanan dan kelautan dalam tahun 2009, diantaranya adalah: (1) tercapainya produksi padi nasional yang mampu mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri; (2) tercapainya perbaikan tingkat kesejahteraan petani, yang ditunjukkan dari meningkatnya indikator NTP menjadi 115–120 pada tahun 2009; dan (3) tercapainya penyerapan tenaga kerja terutama di daerah perdesaan yang bekerja di sektor pertanian, kehutanan, perikanan, dan kelautan.

Selanjutnya, alokasi anggaran pada subfungsi pengairan merupakan kompilasi dari pagu anggaran dari beberapa program, antara lain: (1) program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa, dan jaringan pengairan lainnya, dengan alokasi anggaran sebesar Rp3,3 triliun atau 59,9 persen; serta (2) program pengembangan, pengelolaan, dan konservasi sungai, danau, dan sumber air lainnya, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,2 triliun atau 40,1 persen.

Output yang diperkirakan dapat tercapai dari alokasi anggaran pada subfungsi pengairan dalam tahun 2009, diantaranya adalah: (1) terlaksananya rehabilitasi 5 waduk dan 20 embung, dan terlaksananya pembangunan 6 waduk dan 17 embung; (2) terlaksananya pemeliharaan jaringan irigasi seluas 2,1 juta ha, rehabilitasi seluas 240.000 ha, dan pembangunan jaringan irigasi seluas 70.000 ha; (3) terlaksananya operasi dan pemeliharaan prasarana pengendali banjir sepanjang 240 km, rehabilitasi di 46 lokasi, dan pembangunan prasarana pengendali banjir sepanjang 232,4 km; serta (4) terlaksananya pembangunan prasarana air tanah untuk air minum di 12 lokasi daerah terpencil/perbatasan.

Hasil (*outcome*) yang diharapkan dari pelaksanaan anggaran pada subfungsi pengairan dalam tahun 2009, antara lain adalah: (1) terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan air

baku, baik yang digunakan untuk permukiman, pertanian maupun industri; serta (2) terlaksananya program pengelolaan irigasi partisipatif di 14 provinsi dan 108 kabupaten.

Dalam tahun 2009, alokasi anggaran pada subfungsi bahan bakar dan energi akan digunakan untuk membiayai beberapa program, antara lain: (1) program peningkatan kualitas jasa pelayanan sarana dan prasarana ketenagalistrikan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp4,1 triliun atau 93,2 persen; dan (2) program peningkatan kualitas jasa pelayanan sarana dan prasarana energi, dengan alokasi anggaran sebesar Rp173,0 miliar atau 3,9 persen.

Output yang ditargetkan untuk dapat dicapai dari alokasi anggaran pada subfungsi bahan bakar dan energi dalam tahun 2009, diantaranya adalah: (1) tercapainya rasio elektrifikasi sekitar 66,0 persen dan rasio elektrifikasi perdesaan sebesar 94,0 persen; (2) tercapainya target efisiensi sistem ketenagalistrikan nasional, yang terutama ditunjukkan dengan indikator susut energi sebesar 10,4 persen; (3) tercapainya penambahan kapasitas pembangkit sekitar 11.881 MW sampai dengan tahun 2009; dan (4) terlaksananya rehabilitasi, *debottlenecking* dan *uprating*, serta interkoneksi transmisi dan distribusi di Jawa, Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi.

Sementara itu, hasil (*outcome*) yang diharapkan dari pelaksanaan anggaran pada fungsi ekonomi untuk subfungsi bahan bakar dan energi dalam tahun 2009, antara lain adalah: (1) tercapainya peningkatan aksesibilitas masyarakat dalam memenuhi kebutuhan listrik; (2) tercapainya peningkatan efisiensi di sarana pembangkit melalui rehabilitasi dan *repowering*; serta (3) terlaksananya penyempurnaan restrukturisasi ketenagalistrikan melalui pengkajian struktur industri kelistrikan.

Rincian alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut fungsi tahun 2008 dan 2009 dapat diikuti dalam **Tabel IV.10**.

Tabel IV.10
Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi, 2008-2009[1)]
(triliun rupiah)

Kode	Fungsi	2008				2009 APBN	% thd PDB
		APBN-P	% thd PDB	Perk. Real	% thd PDB		
01	Pelayanan Umum	518,2	11,6	565,6	12,0	494,8	9,3
02	Pertahanan	10,5	0,2	7,8	0,2	12,3	0,2
03	Ketertiban Dan Keamanan	12,3	0,3	12,2	0,3	14,5	0,3
04	Ekonomi	57,2	1,3	52,5	1,1	56,9	1,1
05	Lingkungan Hidup	6,4	0,1	5,8	0,1	7,0	0,1
06	Perumahan Dan Fasilitas Umum	13,0	0,3	11,9	0,3	18,1	0,3
07	Kesehatan	16,0	0,4	14,5	0,3	17,3	0,3
08	Pariwisata Dan Budaya	1,4	0,0	1,3	0,0	1,5	0,0
09	Agama	0,8	0,0	0,7	0,0	0,8	0,0
10	Pendidikan	58,0	1,3	53,6	1,1	89,9	1,7
11	Perlindungan Sosial	3,3	0,1	3,0	0,1	3,3	0,1
Jumlah		**697,1**	**15,5**	**729,1**	**15,4**	**716,4**	**13,4**

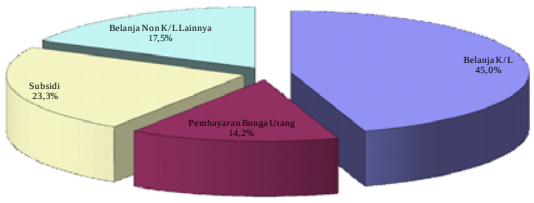
1) Perbedaan satu angka di belakang koma dalam angka penjumlahan adalah karena pembulatan
Sumber: Departemen Keuangan

4.4.3 Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis, APBN Tahun 2009

Rincian belanja Pemerintah Pusat menurut jenis belanja merupakan turunan dari pengalokasian anggaran belanja menurut program dan kegiatan yang dilakukan, baik oleh kementerian negara/lembaga (K/L) maupun non-K/L, yang pada dasarnya merupakan rincian dari kombinasi *input* (berupa biaya) dari program dan kegiatan yang diselenggarakan dalam rangka mencapai sasaran (*output* dan *outcome*) tertentu.

Dilihat dari jenis belanjanya, dari alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam tahun 2009 sebesar Rp716,4 triliun, sebagian besar (57,0 persen) masih didominasi oleh pengeluaran yang sifatnya wajib *(non discretionary expenditure)*, yang meliputi belanja pegawai (19,6 persen), pembayaran bunga utang (14,2 persen), dan subsidi (23,3 persen). Sedangkan porsi anggaran belanja yang tidak mengikat *(discretionary expenditure)* hanya mencapai 43,0 persen, yang meliputi belanja barang (12,8 persen), belanja modal (10,0 persen), bantuan sosial (11,0 persen), dan belanja lain-lain (9,1 persen). Komposisi alokasi belanja Pemerintah Pusat tahun 2009 menurut jenis dapat dilihat dalam **Grafik IV.20**.

Grafik IV.20
Proporsi Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis, 2009



Sumber : Departemen Keuangan

Alokasi Anggaran Belanja Pegawai

Belanja pegawai adalah bentuk pengeluaran yang merupakan kompensasi terhadap penyelenggara negara, baik dalam bentuk uang ataupun barang, yang harus dibayarkan kepada aparatur negara yang bertugas di dalam maupun di luar negeri, baik sebagai pejabat negara, pegawai negeri sipil, maupun pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS, sebagai imbalan atas pekerjaan atau pelaksanaan tugasnya, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal. Dalam APBN tahun 2009, alokasi anggaran belanja pegawai ditetapkan sebesar Rp140,2 triliun atau 2,6 persen terhadap PDB. Jumlah ini berarti mengalami peningkatan sebesar Rp17,3 triliun atau 14,1 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi belanja pegawai dalam tahun 2008 sebesar Rp122,9 triliun (2,6 persen terhadap PDB). Peningkatan alokasi anggaran belanja pegawai yang cukup besar dalam tahun 2009 tersebut, terutama berkaitan dengan meningkatnya alokasi anggaran untuk gaji dan tunjangan, dan kontribusi sosial.

Alokasi anggaran untuk belanja pegawai dalam APBN tahun 2009 sebesar Rp140,2 triliun tersebut, terdiri dari alokasi anggaran untuk belanja gaji dan tunjangan, kontribusi sosial serta alokasi anggaran untuk honorarium, vakasi, dan lain-lain. Peningkatan alokasi anggaran belanja gaji dan tunjangan dalam tahun 2009 tersebut, terutama berkaitan dengan berbagai langkah kebijakan yang diambil Pemerintah dalam kerangka reformasi birokrasi, baik dalam memperbaiki kesejahteraan aparatur pemerintah maupun dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Langkah-langkah kebijakan tersebut antara lain meliputi: (1) penyesuaian gaji pokok pegawai negeri sipil (PNS) dan anggota TNI/Polri rata-rata

sebesar 15 persen; (2) pemberian gaji bulan ketiga belas bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan anggota TNI/Polri; serta (3) pengangkatan pegawai baru instansi Pemerintah Pusat untuk mengantisipasi kebutuhan tambahan pegawai dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Sementara itu, peningkatan alokasi anggaran untuk kontribusi sosial dalam tahun 2009, terutama dipergunakan untuk menampung: (1) tambahan anggaran berkaitan dengan kebijakan penyesuaian pensiun pokok sebesar 15 persen dan pemberian pensiun bulan ketiga belas; (2) kewajiban untuk memenuhi iuran asuransi kesehatan (Askes) yang menjadi beban Pemerintah Pusat melalui PT Askes, untuk mendukung upaya perbaikan pelayanan asuransi kesehatan kepada pegawai, pensiunan, serta veteran nontuvet; (3) pemberian bantuan/ subsidi pemerintah untuk pelayanan kesehatan yang menggunakan alat kesehatan canggih dan/atau penyakit katastrofi; (4) percepatan pembayaran *unfunded liability* program THT; serta (5) pendanaan program pensiun melalui sistem *pay as you go* untuk menjaga agar dana pensiun yang diperoleh dari akumulasi iuran peserta tidak habis dipakai untuk pembayaran *sharing* pensiun. Dengan penerapan sistem *pay as you go* murni tersebut, berarti Pemerintah menanggung 100 persen kewajiban pembayaran pensiun. Sebelumnya, beban pembayaran pensiun terbagi atas 85,5 persen merupakan beban APBN dan 14,5 persen menjadi beban PT Taspen pada tahun 2007, dan meningkat menjadi 91,0 persen beban APBN dan 9 persen beban PT Taspen pada tahun 2008.

Selanjutnya, peningkatan alokasi anggaran untuk honorarium, vakasi, dan lain-lain dalam APBN tahun 2009 , antara lain berkaitan dengan meningkatnya cadangan belanja pegawai transito untuk menampung kebutuhan anggaran guna mengantisipasi adanya tambahan anggaran untuk remunerasi dalam rangka lanjutan pelaksanaan reformasi birokrasi.

Alokasi Anggaran Belanja Barang

Sementara itu, alokasi anggaran belanja barang dalam APBN tahun 2009 ditetapkan mencapai Rp91,7 triliun atau 1,7 persen terhadap PDB. Jumlah ini, berarti mengalami peningkatan sebesar Rp34,3 triliun atau 59,7 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi belanja barang dalam tahun 2008 sebesar Rp57,4 triliun (1,2 persen terhadap PDB). Peningkatan alokasi anggaran belanja barang tersebut, antara lain disebabkan oleh (1) penyediaan belanja operasional bagi satuan kerja baru, (2) penyediaan dana operasional pengamanan Pemilu 2009, dan (3) efisiensi yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam pemeliharaan aset negara. Alokasi anggaran belanja barang dalam APBN tahun 2009 tersebut dialokasikan untuk anggaran belanja barang dan jasa, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan, dan belanja BLU.

Alokasi Anggaran Pembayaran Bunga Utang

Dalam rangka tetap menjaga kredibilitas Indonesia, baik di mata investor dalam dan luar negeri, maupun terhadap lembaga-lembaga internasional dan negara-negara pemberi pinjaman, dalam tahun 2009 Pemerintah akan tetap berupaya untuk dapat memenuhi kewajiban pembayaran bunga utang secara tepat waktu. Di samping itu, pemanfaatan dan pengelolaan utang akan dilakukan secara bijaksana, agar beban pembayaran bunga (dan

cicilan pokok) utang di masa-masa mendatang tetap dalam batas kemampuan ekonomi, dan tidak menimbulkan tekanan terhadap APBN dan neraca pembayaran.

Dengan memperhitungkan: (1) asumsi nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat, dan tingkat suku bunga SBI 3 bulan, (2) *outstanding* utang, serta (3) perkiraan pinjaman baru dalam tahun 2009, alokasi anggaran untuk pembayaran bunga utang dalam APBN tahun 2009 ditetapkan Rp101,7 triliun (1,9 persen terhadap PDB). Pembayaran bunga utang dalam APBN tahun 2009 tersebut, berarti lebih tinggi Rp6,2 triliun atau 6,5 persen apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi pembayaran bunga utang tahun 2008 sebesar Rp95,5 triliun (2,0 persen terhadap PDB) (lihat **Tabel IV.11**). Peningkatan pembayaran bunga utang dalam APBN tahun 2009 tersebut, terutama berkaitan dengan kebijakan pengelolaan utang, dan perubahan stok utang pemerintah.

Tabel IV.11
Pembayaran Bunga Utang, 2008 - 2009

Uraian	2008		2009 APBN
	APBN-P	Perk. Real	
Pembayaran Bunga Utang (triliun Rp)	**94,8**	**95,5**	**101,7**
i. Dalam Negeri	65,8	64,9	69,3
ii. Luar Negeri	29,0	30,6	32,3
% terhadap PDB			
Pembayaran Bunga Utang	2,1	2,0	1,9
i. Dalam Negeri	1,5	1,4	1,3
ii. Luar Negeri	0,6	0,6	0,6
Asumsi dan Parameter			
- Rata-rata nilai tukar (Rp/USD)	9.100,0	9.256,7	9.400,0
- Rata-rata tingkat bunga SBI 3 bulan (%)	7,5	9,1	7,5
Pembiayaan Utang : (triliun Rp)	104,7	76,8	45,3
i. Dalam Negeri	93,0	51,8	36,1
- SBN domestik (neto)	93,0	51,8	36,1
ii. Luar Negeri	11,7	25,1	9,2
- Pinjaman luar negeri (neto)	(13,1)	(14,9)	(9,4)
- SBN internasional	24,8	39,9	18,6

Sumber: Departemen Keuangan RI

Dari pembayaran bunga utang dalam APBN tahun 2009 sebesar Rp101,7 triliun tersebut, sebesar 68,2 persen atau sebesar Rp69,3 triliun merupakan pembayaran bunga utang dalam negeri, sedangkan sisanya sebesar 31,8 persen atau Rp32,3 triliun merupakan pembayaran bunga utang luar negeri. Pembayaran bunga utang dalam negeri dalam APBN tahun 2009 tersebut, apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi pembayaran bunga utang dalam negeri dalam tahun 2008 sebesar Rp64,9 triliun, berarti menunjukkan peningkatan sebesar Rp4,4 triliun (6,9 persen). Kenaikan alokasi anggaran pembayaran bunga utang dalam negeri dalam APBN tahun 2009 tersebut antara lain disebabkan oleh adanya pembayaran tunggakan bunga SU-002, SU-004 dan SU-007 tahun 2008, serta pembayaran imbalan atas SBSN domestik yang mulai diterbitkan pada tahun 2008.

Sementara itu, pembayaran bunga utang luar negeri dalam APBN tahun 2009 ditetapkan Rp32,3 triliun (0,6 persen PDB). Jumlah ini, apabila dibandingkan dengan perkiraan realisasi pembayaran bunga utang luar negeri dalam tahun 2008 sebesar Rp30,6 triliun (0,6 persen PDB), menunjukkan peningkatan sebesar Rp1,7 triliun atau 5,6 persen. Kenaikan beban pembayaran bunga utang luar negeri dalam APBN tahun 2009 tersebut terutama berkaitan dengan meningkatnya *outstanding* utang luar negeri pada tahun 2009 dan melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat dari Rp9.257 per USD menjadi Rp9.400 per USD. Jumlah pembayaran bunga utang luar negeri dalam APBN tahun 2009 tersebut dialokasikan untuk: (1) pembayaran bunga pinjaman luar negeri sebesar Rp22,7 triliun atau 70,3 persen; dan (2) pembayaran bunga SBN internasional sebesar Rp9,6 triliun atau 29,7 persen.

Alokasi Anggaran Belanja Subsidi

Subsidi dalam belanja negara dialokasikan dalam rangka meringankan beban masyarakat dalam memperoleh kebutuhan dasarnya, dan sekaligus untuk menjaga agar produsen mampu menghasilkan produk, khususnya yang merupakan kebutuhan dasar masyarakat, dengan harga yang terjangkau. Dalam tahun 2009, subsidi yang sudah berjalan namun masih diperlukan atau belum berakhir jangka waktu pemberiannya akan terus dilanjutkan, namun pemberian subsidi tersebut akan terus dievaluasi agar lebih tepat sasaran.

Mengingat program subsidi merupakan program pemerintah, maka pengajuan usulan subsidi dilakukan oleh kementerian negara/lembaga yang mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dengan harga yang terjangkau, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Dengan demikian, usulan subsidi diajukan bersamaan dengan pengajuan kegiatan kementerian negara/lembaga yang bersangkutan dalam rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga (RKA-KL).

Dengan kerangka kebijakan tersebut, maka dalam APBN 2009, alokasi anggaran untuk subsidi ditetapkan mencapai Rp166,7 triliun (3,1 persen PDB) atau turun sebesar 40,8 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi belanja subsidi dalam tahun 2008 sebesar Rp281,7 triliun. Sebagaimana dalam tahun-tahun sebelumnya, sebagian besar (62,1 persen) dari keseluruhan alokasi anggaran subsidi dalam APBN tahun 2009 ditetapkan akan disalurkan untuk subsidi energi, yaitu subsidi BBM sebesar Rp57,6 triliun (34,5 persen), dan subsidi listrik sebesar Rp46,0 triliun (27,6 persen); sedangkan sisanya, yaitu sebesar 37,9 persen akan disalurkan untuk subsidi non-energi, yaitu: (1) subsidi pangan sebesar Rp13,0 triliun; (2) subsidi pupuk sebesar Rp17,5 triliun; (3) subsidi benih sebesar Rp1,3 triliun; (4) bantuan/subsidi PSO sebesar Rp1,4 triliun; (5) subsidi bunga kredit program sebesar Rp4,7 triliun; serta (6) subsidi pajak sebesar Rp25,3 triliun.

Dengan tetap melanjutkan pola subsidi harga dengan pendekatan PSO yang telah diterapkan sejak tahun 2006, dalam APBN tahun 2009 jenis BBM yang disubsidi masih terdiri dari minyak tanah untuk rumah tangga, premium, dan minyak solar, dengan harga jual kepada masyarakat tetap mengacu pada Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 16 Tahun 2008 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Jenis Minyak Tanah *(Kerosene)*, Bensin *(Premium)*, dan Minyak Solar *(Gas Oil)* untuk keperluan rumah tangga, usaha kecil, usaha perikanan, transportasi dan pelayanan. Dengan kebijakan demikian, diharapkan kebutuhan masyarakat akan BBM dapat terpenuhi dengan harga yang terjangkau.

Alokasi anggaran untuk subsidi BBM yang disalurkan melalui PT Pertamina, dalam APBN 2009, ditetapkan mencapai Rp57,6 triliun (1,1 persen PDB), yang berarti mengalami penurunan sebesar Rp89,0 triliun atau 60,7 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi subsidi BBM dalam tahun 2008 sebesar Rp146,6 triliun (3,1 persen PDB). Penurunan beban anggaran subsidi BBM dalam APBN 2009 tersebut, berkaitan dengan: (1) lebih rendahnya konsumsi BBM terutama minyak tanah sebagai dampak pelaksanaan program konversi minyak tanah ke LPG; dan (2) menurunnya ICP, sebagai dampak dari menurunnya harga minyak mentah dunia. Perhitungan beban anggaran subsidi BBM dalam APBN tahun 2009 tersebut didasarkan atas parameter-parameter sebagai berikut: (1) ICP sebesar US$80,0 per barel; (2) konsumsi BBM diperkirakan mencapai 36,9 juta kiloliter (kl) dan konversi minyak tanah ke LPG sebesar 4,0 juta kl; (3) efisiensi PT Pertamina melalui pengurangan biaya distribusi dan margin (*alpha* 8,0 persen); dan (4) nilai tukar rupiah sebesar Rp9.400 per dolar Amerika Serikat (lihat **Tabel IV.12**).

Tabel IV.12
Asumsi, Parameter dan Besaran Subsidi BBM, 2008 - 2009

Uraian	2008		2009
	APBN-P	Perk. Real	APBN
Subsidi BBM (triliun Rp)	**126,9**	**146,6**	**57,6**
% terhadap PDB	*2,8*	*3,1*	*1,1*
Asumsi dan Parameter			
ICP (US$/barel) *)	**95,00**	**110,56**	**80,00**
Nilai Tukar (Rp/US$) **)	**9.100**	**9.196,0**	**9.400**
Volume BBM (Kiloliter)	**35.537.746**	**39.317.679**	**36.854.448**
- Premium	16.976.292	19.470.813	19.444.354
- Minyak Tanah	7.561.454	7.955.184	5.804.911
- Minyak Solar	11.000.000	11.891.682	11.605.183
Vol. mitan yg disubstitusi ke LPG (kg)	**1.144.019.920**	**599.375.637**	**1.600.000.000**
setara (Kiloliter)	2.013.475	1.498.439	4.000.000
Alpha (%)	**9,0**	**9,0**	**8,0**
Harga Jual (Rp/liter)			
- Premium	4.500	4.500-6.000	6.000
- Minyak Tanah	2.000	2.000-2.500	2.500
- Minyak Solar	4.300	4.300-5.500	5.500

*) Perhitungan perkiraan realisasi ICP tahun 2008 menggunakan data realisasi Jan-Agustus : US$113,34/barel dan Sept-Des : US$105/barel

**) Perhitungan perkiraan realisasi nilai tukar tahun 2008 menggunakan data realisasi Jan-Agustus : Rp9.188,84/US$ dan Sept-Des : Rp9.210,32/US$

Sumber: Departemen Keuangan RI

Pengendalian subsidi bahan bakar minyak (BBM) dalam tahun anggaran 2009 ditempuh dengan kebijakan penetapan besaran subsidi BBM sesuai dengan Undang-Undang APBN dengan toleransi alokasi maksimum dari realokasi cadangan risiko fiskal, yaitu sebesar Rp6,0 triliun.

Selain itu, untuk menekan meningkatnya konsumsi BBM bersubsidi, Pemerintah akan tetap berupaya untuk mempercepat program konversi bahan bakar minyak tanah rumah tangga ke bahan bakar gas (LPG), dan memanfaatkan energi alternatif, seperti batubara, gas, panas bumi, air, dan bahan bakar nabati, serta mengendalikan konsumsi BBM bersubsidi melalui kebijakan fiskal dan nonfiskal.

Sementara itu, pengendalian anggaran subsidi listrik dalam tahun anggaran 2009 dilakukan melalui: (1) penerapan tarif dasar listrik (TDL) sesuai harga keekonomian secara otomatis

untuk pelanggan rumah tangga 6.600 VA ke atas; (2) perluasan penerapan kebijakan tarif insentif dan disinsentif untuk pelanggan dengan daya di bawah 6.600 VA; (3) penerapan diversifikasi tarif regional, seperti Batam dan Tarakan pada daerah-daerah lain; (4) penyediaan kebutuhan pasokan gas untuk PT Perusahaan Listrik Negara (PT PLN) dari PT Perusahaan Gas Negara (PT PGN) dan KKKS berkoordinasi dengan BP Migas; (5) penyediaan *Domestic Market Obligation* (DMO) batubara yang berasal dari kebutuhan ketersediaan *inkind* batubara; serta (6) Penurunan biaya pembelian BBM oleh PLN dari Pertamina dan badan usaha lain melalui penurunan alpha (margin, biaya produksi, serta biaya distribusi dan pengangkutan) ke tingkat yang sesuai harga pasar.

Selain berbagai kebijakan tersebut, penghitungan beban subsidi listrik dalam tahun 2009 didasarkan pada parameter-parameter antara lain: (1) perkiraan peningkatan penjualan tenaga listrik berkisar 9,43 persen dari penjualan tahun 2008; dan (2) susut jaringan sebesar 10,4 persen. Penurunan *alpha* bertujuan agar biaya distribusi dan pengangkutan menjadi lebih kecil, sedangkan percepatan pembangunan listrik 10.000 MW berbahan batubara dan peningkatan penggunaan bahan bakar non-BBM sebagai pembangkit PLN, selain bertujuan mengurangi ketergantungan terhadap BBM yang makin langka dan mahal harganya, juga untuk mendukung program pemanfaatan energi alternatif dalam rangka mengurangi konsumsi BBM. Sementara itu, penerapan TDL sesuai harga keekonomian secara otomatis untuk pelanggan rumah tangga 6.600 VA ke atas, dan perluasan penerapan kebijakan tarif insentif dan disinsentif, bertujuan agar harga listrik bersubsidi benar-benar dinikmati oleh masyarakat yang berhak (*real targeted*). Adapun penerapan diversifikasi tarif regional seperti Batam dan Tarakan pada daerah-daerah lain bertujuan agar daerah turut menanggung beban subsidi listrik (*sharing the pain*). Berbagai langkah kebijakan tersebut diharapkan akan dapat menekan makin membengkaknya beban subsidi listrik.

Berdasarkan pada perkiraan asumsi ICP sebesar US$80 per barel, *growth sales* 7,0 persen, *energy losses* 10,4 persen, serta *alpha* Pertamina dan badan usaha lainnya masing-masing sebesar 5,0 persen dan 3,35 persen, serta nilai tukar rupiah sebesar Rp9.400 per dolar Amerika Serikat, maka besaran beban subsidi listrik yang disalurkan melalui PT PLN dalam APBN tahun 2009 ditetapkan sebesar Rp46,0 triliun (0,9 persen terhadap PDB). Alokasi anggaran subsidi listrik dalam tahun 2009 tersebut, berarti lebih rendah sebesar Rp30,0 triliun atau 39,5 persen dari perkiraan realisasi subsidi listrik dalam tahun 2008 sebesar Rp76,0 triliun (1,6 persen terhadap PDB) (lihat **Tabel IV.13**). Lebih rendahnya alokasi anggaran subsidi listrik dalam APBN tahun 2009 tersebut, terutama berkaitan dengan menurunnya biaya pokok produksi karena menurunnya ICP dan penerapan TDL sesuai harga keekonomian secara otomatis untuk pelanggan rumah tangga 6.600 VA ke atas.

Selanjutnya, dalam rangka membantu masyarakat berpenghasilan rendah untuk memenuhi kebutuhan akan pangan, dalam APBN tahun 2009 ditetapkan alokasi anggaran untuk subsidi pangan sebesar Rp13,0 triliun (0,2 persen terhadap PDB), yang akan disalurkan melalui Perum Bulog. Kebijakan penyediaan subsidi pangan disalurkan dalam bentuk penjualan beras kepada rumah tangga sasaran (RTS) dengan harga di bawah harga pasar, sehingga dapat terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Dalam tahun 2009, program subsidi pangan ini disediakan untuk menjangkau 18,5 juta RTS, dalam bentuk penyediaan beras murah oleh Perum Bulog sebanyak 3,3 juta ton. Jumlah tersebut akan dialokasikan untuk jangka waktu 12 bulan, dengan alokasi sebanyak 15 kg per RTS per bulan dan harga jual sebesar Rp1.600 per kg (lihat **Tabel IV.14**).

Tabel IV.13
Asumsi, Parameter dan Besaran Subsidi Listrik, 2008 - 2009

Uraian	2008		2009
	APBN-P	Perk. Real	APBN
Subsidi Listrik (triliun Rp)	60,3	76,0	46,0
% terhadap PDB	*1,3*	*1,6*	*0,9*
Asumsi dan Parameter			
ICP US$/barel *)	95,00	109,68	80,00
Nilai Tukar (Rp/US$) **)	9.100	9.196,0	9.400
Alpha			
- Pertamina (%)	5,0	5,0	5,0
- Badan Usaha Lain (%)	5,00	3,50	3,35
Margin	-	-	1,0
Growth Sales (%)	1,9	3,8	7,0
Energy Sales (MWh)	119.787.945	124.253.207	135.986.028
Energy Losses (%)	11,20	11,00	10,4

*) Perhitungan perkiraan realisasi ICP tahun 2008 menggunakan data realisasi Jan-Juli : US$113,02/barel dan Sept-Des : US$105/barel

**) Perhitungan perkiraan realisasi nilai tukar tahun 2008 menggunakan data realisasi Jan-Agustus : Rp9.188,84/US$ dan Sept-Des : Rp9.210,32/US$

Sumber: Departemen Keuangan RI

Tabel IV.14
Asumsi, Parameter dan Besaran Subsidi Pangan, 2008-2009

Uraian	2008		2009
	APBN-P	Perk. Real	APBN
Beban Anggaran (triliun Rp)	**8,6**	**12,0**	**13,0**
% thd PDB	*0,2*	*0,3*	*0,2*
Asumsi dan Parameter			
a Kuantum (ton)	2.674.000	3.342.500	3.330.000
- Sasaran (RTS)	19.100.000	19.100.000	18.500.000
- Durasi (bulan)	10	12	12
- Alokasi (kg/RTS/bulan)	10-15	10-15	15
b HPB (Rp/kg)	4.700	4.900-5.200	5.500
c Harga jual (Rp/kg)	1.600	1.600	1.600

Sumber: Departemen Keuangan RI

Sementara itu, mengingat sampai dengan saat ini ketahanan pangan dalam negeri dinilai masih rentan, selain karena pertumbuhan produksi pangan, khususnya beras masih belum stabil (bahkan dalam beberapa tahun terakhir, rata-rata pertumbuhan produksinya masih lebih rendah dari pertumbuhan penduduk), juga karena ketahanan pangan masyarakat masih belum didukung dengan meningkatnya akses rumah tangga terhadap pangan, maka upaya untuk mendorong swasembada pangan pokok yang sangat rentan terhadap lonjakan harga dan ketersediaan di dalam negeri dipandang perlu terus ditingkatkan.

Berkaitan dengan itu, dalam RKP tahun 2009 melalui prioritas percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi, Pemerintah dalam tahun 2009 akan memfokuskan pada upaya peningkatan ketahanan pangan nasional. Fokus tersebut, akan dicapai antara lain melalui peningkatan produksi, produktivitas dan mutu produk pertanian, bantuan benih/bibit sarana produksi pertanian dan perbaikan mekanisme subsidi pupuk, dan berbagai penyediaan subsidi, seperti subsidi pupuk, subsidi benih, serta subsidi bunga kredit ketahanan pangan dan energi.

Sejalan dengan prioritas dan fokus dalam RKP 2009 langkah-langkah yang ditempuh dalam kebijakan subsidi pupuk, meliputi: (1) Pemerintah menjamin kecukupan pasokan gas yang dibutuhkan perusahaan produsen pupuk dalam negeri dalam rangka menjaga ketahanan pangan; (2) dalam rangka untuk mengurangi subsidi pangan terutama pupuk pada masa yang akan datang, Pemerintah menjamin harga gas untuk memenuhi kebutuhan perusahaan produsen pupuk dalam negeri dengan harga domestik; (3) pemerintah daerah diberi kewenangan mengawasi penyaluran pupuk bersubsidi melaui mekanisme rencana definitif kebutuhan kelompok (RDKK), dan (4) mengadakan perubahan mekanisme penyaluran pupuk bersubsidi dari pola terbuka menjadi pola tertutup. Dalam APBN tahun 2009 ditetapkan alokasi subsidi pupuk sebesar Rp17,5 triliun (0,3 persen terhadap PDB). Dibandingkan dengan perkiraan realisasi subsidi pupuk dalam tahun 2008 sebesar Rp15,2 triliun (0,3 persen terhadap PDB), maka alokasi subsidi pupuk dalam APBN tahun 2009 tersebut berarti lebih tinggi Rp2,4 triliun atau 15,5 persen. Lebih tingginya alokasi subsidi pupuk tersebut terutama disebabkan oleh meningkatnya volume pupuk yang disubsidi dari 7,0 juta ton dalam tahun 2008 menjadi sekitar 8,2 juta ton dalam tahun 2009, akibat adanya perluasan cakupan penerima pupuk bersubsidi, serta meningkatnya harga pokok produksi (HPP) (lihat **Tabel IV.15**). Alokasi anggaran subsidi pupuk tersebut diharapkan dapat membantu meringankan beban petani dalam memenuhi kebutuhan pupuk dengan harga yang relatif lebih murah, dan sekaligus mampu mendukung program ketahanan pangan secara berkesinambungan. Mekanisme penyaluran pupuk bersubsidi dilakukan secara tertutup melalui masing-masing perusahaan produsen pupuk, yaitu PT Pupuk Sriwijaya, PT Petrokimia Gresik, PT Pupuk Kaltim, dan PT Pupuk Kujang Cikampek. Dalam alokasi subsidi pupuk sebesar Rp17,5 triliun tersebut, juga termasuk alokasi bantuan langsung pupuk melalui PT Pertani dan PT Sang Hyang Seri sebesar Rp963,0 miliar.

Sejalan dengan itu, dalam rangka membantu meringankan beban petani dalam melengkapi kebutuhan akan sarana produksi pertanian di bidang benih, dalam APBN tahun 2009 juga dialokasikan anggaran untuk subsidi benih sebesar Rp1,3 triliun, yang ditetapkan pendistribusiannya melalui PT Sang Hyang Seri, dan PT Pertani. Alokasi anggaran subsidi benih dalam APBN tahun 2009 tersebut direncanakan untuk mendukung peningkatan produktivitas pertanian melalui penyediaan benih unggul untuk padi, jagung, kedele dengan harga terjangkau, pemberian bantuan langsung benih unggul, dan cadangan benih nasional.

Selanjutnya, dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan dan mendukung program diversifikasi energi, Pemerintah akan meneruskan kebijakan pemberian subsidi bunga kredit program, dalam bentuk subsidi bunga kredit program ketahanan pangan dan energi (KKP-E), penyediaan anggaran beban pemerintah atas *risk sharing* terhadap KKP-E yang bermasalah, kredit pengembangan energi nabati dan revitalisasi perkebunan (KPEN-RP). Selain dialokasikan melalui ketiga skim tersebut, subsidi bunga kredit program yang bertujuan

Tabel IV.15
Asumsi, Parameter dan Besaran Subsidi Pupuk, 2008 - 2009

Uraian	2008		2009
	APBN-P	Perk. Real.	APBN
Subsidi Pupuk (triliun Rp)	**7,8**	**15,2**	**17,5**
% terhadap PDB	*0,2*	*0,3*	*0,3*
Asumsi dan Parameter			
a. Volume (ton)	**4.987.429**	**7.045.000**	**8.223.000**
1. Urea	3.063.706	4.300.000	4.550.000
2. Non-Urea	1.923.723	2.745.000	3.673.000
b. HPP			
1. Urea			
a. Pusri (Pupuk Sriwijaya)	2.929,3	2.100,3	2.124,0
b. PKT (Pupuk Kaltim)	2.889,1	4.052,2	4.118,6
c. PKC (Pupuk Kujang Cikampek)	2.349,3	2.443,3	2.472,2
d. PKG (Petro Kimia Gresik)	1.977,4	2.168,3	2.198,8
e. PIM (Pupuk Iskandar Muda)	2.726,8	-	-
2. Non-Urea			
a. SP-36 (Petro Kimia Gresik)	2.586,0	4.256,7	-
b. Superphos (Petro Kimia Gresik)	-	2.821,6	2.878,5
c. ZA (Petro Kimia Gresik)	1.730,9	3.573,1	3.657,2
d. NPK			
i. Ponska (Petro Kimia Gresik)	3.381,4	5.170,9	5.306,9
ii. Pelangi (Pupuk Kaltim)	3.555,3	5.746,3	5.746,3
iii. Kujang (Pupuk Kujang Cikampek)	3.065,4	4.483,4	4.483,4
e. Pupuk Organik	-	-	-
i. Petrokimia Gresik	-	1.548,6	1.548,6
ii. Pupuk Sriwijaya	-	1.545,0	1.545,0
iii. Pupuk Kaltim	-	1.545,0	1.545,0
iv. Pupuk Kujang Cikampek	-	1.691,3	1.691,3
c. HET (ribu Rp/ton)			
1. Urea	1.200,0	1.200,0	1.200,0
2. Non-Urea	-	-	-
a. SP-36	1.550,0	1.550,0	-
b. Superphos	-	1.550,0	1.550,0
c. ZA	1.050,0	1.050,0	1.050,0
d. NPK	1.750,0	-	-
i. Ponska	-	1.750,0	1.750,0
ii. Pelangi	-	1.830,0	1.830,0
iii. Kujang	-	1.586,0	1.586,0
e. Pupuk Organik	-	1.000,0	500,0

Sumber: Departemen Keuangan RI

untuk membantu meringankan beban masyarakat dalam memenuhi kebutuhan akan sumber dana dengan bunga yang relatif lebih rendah, juga dialokasikan untuk kredit program eks-KLBI yang dikelola oleh PT PNM, dan kredit pemilikan rumah sederhana sehat (KPRSh) dan Rusunami, serta subsidi bunga baru berupa kredit usaha sektor peternakan dan resi gudang. Dengan langkah-langkah kebijakan tersebut, dalam APBN tahun 2009, ditetapkan alokasi anggaran bagi subsidi bunga kredit program sebesar Rp4,7 triliun (0,1 persen terhadap PDB). Bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi subsidi bunga kredit program dalam tahun 2008 sebesar Rp3,2 triliun (0,1 persen terhadap PDB), alokasi anggaran subsidi bunga kredit program dalam APBN 2009 tersebut, berarti lebih tinggi sebesar Rp1,5 triliun atau

46,6 persen. Lebih tingginya alokasi subsidi bunga kredit program dalam APBN 2009 tersebut, terutama berkaitan dengan peningkatan unit rumah dan rusunami yang dibeli oleh masyarakat berpenghasilan rendah, serta adanya penambahan pada kredit program sektor peternakan dan resi gudang.

Sementara itu, untuk memberikan kompensasi finansial kepada BUMN yang diberikan tugas untuk menjalankan pelayanan umum (*public service obligation*/PSO), seperti penyediaan jasa di daerah tertentu dan/atau dengan tingkat tarif yang relatif lebih murah dari harga pasar (seperti pada angkutan laut dan kereta api kelas ekonomi), dalam APBN tahun 2009 ditetapkan alokasi bantuan/subsidi PSO sebesar Rp1,4 triliun. Jumlah ini, berarti lebih rendah Rp0,4 triliun (21,3 persen) dari alokasi anggaran bantuan subsidi PSO di dalam tahun 2008 sebesar Rp1,7 triliun. Anggaran tersebut dialokasikan masing-masing kepada PT Kereta Api sebesar Rp0,5 triliun untuk penugasan layanan jasa angkutan kereta api penumpang kelas ekonomi; PT Posindo sebesar Rp0,2 triliun untuk tugas layanan jasa pos di daerah terpencil, PT Pelni sebesar Rp0,6 triliun untuk penugasan layanan jasa angkutan penumpang laut kelas ekonomi, dan PT LKBN Antara sebesar Rp50,0 miliar untuk penugasan layanan berita berupa teks, foto, radio, multimedia, *english news*, dan TV.

Selanjutnya, sebagaimana tahun sebelumnya, dalam APBN 2009 Pemerintah mengalokasikan subsidi pajak sebesar Rp25,3 triliun (0,5 persen terhadap PDB), yang terdiri dari subsidi pajak penghasilan (PPh), pajak pertambahan nilai (PPN), fasilitas bea masuk dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB). Alokasi anggaran subsidi pajak tahun 2009 tersebut berarti lebih besar Rp250,0 miliar (1,0 persen), jika dibandingkan dengan realisasi subsidi pajak yang diperkirakan mencapai Rp25,0 triliun (0,5 persen terhadap PDB) pada tahun 2008.

Dalam tahun 2009, alokasi subsidi pajak penghasilan terdiri atas PPh panas bumi sebesar Rp 0,8 triliun, PPh bunga obligasi Rp1,2 triliun, dan PPh pasal 25/29 badan (ekslusivitas PT Telkom) sebesar Rp0,3 triliun. Alokasi anggaran subsidi pajak penghasilan tahun 2009 tersebut berarti lebih besar Rp1,0 triliun (73,1 persen) jika dibandingkan dengan realisasi subsidi pajak penghasilan yang diperkirakan mencapai Rp1,3 triliun pada tahun 2008. Peningkatan tersebut disebabkan Pemerintah memberikan subsidi PPh 25/29 badan untuk eksklusivitas PT Telkom dan meningkatnya alokasi subsidi PPh atas bunga obligasi.

Di samping subsidi pajak penghasilan, dalam tahun 2009 juga dialokasikan subsidi pajak pertambahan nilai untuk sektor tertentu dalam rangka *counter cyclical* di bidang pangan, energi dan industri sebesar Rp10,0 triliun serta subsidi pajak pertambahan nilai atas BBM dalam negeri sebesar Rp10,0 triliun. Alokasi anggaran subsidi pajak pertambahan nilai tahun 2009 tersebut berarti lebih kecil Rp1,7 triliun (7,8 persen), jika dibandingkan dengan realisasi subsidi pajak pertambahan nilai yang diperkirakan mencapai Rp21,7 triliun pada tahun 2008. Sedangkan subsidi pajak untuk fasilitas bea masuk dialokasikan sebesar Rp2,5 triliun. Alokasi subsidi pajak atas fasilitas bea masuk tersebut berarti lebih tinggi Rp500,0 miliar (25,0 persen) apabila dibandingkan dengan realisasinya pada tahun 2008 yang diperkirakan mencapai Rp2,0 triliun. Selain diberikan untuk ketiga jenis subsidi pajak di atas, pada tahun 2009 juga dialokasikan subsidi atas BPHTB sebesar Rp500,0 miliar.

Alokasi Anggaran Belanja Modal

Dalam rangka mendukung tercapainya sasaran-sasaran pembangunan sesuai dengan arah kebijakan, tema, dan prioritas pembangunan dalam RKP tahun 2009, alokasi anggaran belanja modal dalam APBN tahun 2009 ditetapkan mencapai Rp72,0 triliun atau 1,4 persen terhadap PDB. Jumlah ini, berarti mengalami peningkatan sebesar Rp0,8 triliun, atau 1,1 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi anggaran belanja modal tahun 2008 sebesar Rp71,2 triliun (1,5 persen terhadap PDB). Peningkatan alokasi anggaran belanja modal dalam tahun 2009 tersebut, sejalan dengan upaya percepatan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas.

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi, serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah. Aset tetap tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja bukan untuk dijual. Anggaran belanja modal tersebut, bersama-sama dengan anggaran belanja barang, akan dialokasikan ke berbagai program pembangunan sesuai dengan tema dan prioritas pembangunan yang telah ditetapkan. Dalam kaitan ini, belanja modal akan digunakan untuk antara lain: (1) penyediaan pembangunan infrastruktur dasar (jalan, jembatan, pelabuhan, pembangkit tenaga listrik) untuk mendukung pencapaian target pertumbuhan ekonomi dan perbaikan kesejahteraan rakyat; (2) penyediaan pembangunan infrastruktur pertanian (irigasi, optimalisasi/konservasi/ reklamasi lahan, dan pengembangan agrobisnis) untuk mendukung pencapaian program ketahanan pangan; (3) pengembangan infrastruktur dalam rangka rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana alam, dan penanggulangan lumpur Sidoarjo; serta (4) prioritas diberikan untuk pendanaan kegiatan *multiyears* guna mendukung kesinambungan pembiayaan.

Di samping itu, terdapat beberapa kegiatan yang akan dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga tahun 2009 dalam bentuk belanja modal, meliputi antara lain: (1) pengadaan panser dan alutsista lainnya; (2) pembangunan irigasi dalam rangka ketahanan pangan, dan pengadaan sarana air bersih; (3) revitalisasi perkeretaapian, dan pembangunan pelabuhan; (4) penguatan Politeknik; serta (5) pembangunan listrik jaringan transmisi/distribusi ketenagalistrikan.

Alokasi Anggaran Belanja Hibah

Anggaran belanja hibah dipergunakan untuk menampung pengeluaran Pemerintah Pusat kepada BUMN, BUMD, pemerintah negara lain, atau lembaga/organisasi internasional yang tidak perlu dibayar kembali, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak terus menerus. Dalam APBN tahun 2009, alokasi belanja hibah ditetapkan nihil, sama dengan tahun-tahun sebelumnya.

Alokasi Anggaran Bantuan Sosial

Dalam APBN 2009, alokasi anggaran bantuan sosial ditetapkan sebesar Rp79,0 triliun atau 1,5 persen terhadap PDB. Jumlah ini, berarti mengalami peningkatan sebesar Rp24,9 triliun

atau 46,2 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi bantuan sosial dalam tahun 2008 sebesar Rp54,0 triliun (1,1 persen terhadap PDB). Alokasi anggaran bantuan sosial dalam tahun 2009 tersebut, terdiri dari: (1) alokasi dana penanggulangan bencana alam sebesar Rp3,0 triliun (3,8 persen), dan (2) alokasi bantuan sosial yang disalurkan kepada masyarakat melalui berbagai kementerian negara/lembaga sebesar Rp76,0 triliun (96,2 persen).

Alokasi dana penanggulangan bencana alam dalam tahun 2009 sebesar Rp3,0 triliun tersebut, berarti sama bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi dana penanggulangan bencana alam dalam tahun 2008. Alokasi dana penanggulangan bencana alam tersebut akan dipergunakan untuk melindungi masyarakat terhadap berbagai dampak yang ditimbulkan oleh bencana alam, yang akhir-akhir ini kejadiannya cenderung meningkat.

Sementara itu, alokasi anggaran bantuan sosial yang akan disalurkan melalui berbagai kementerian negara/lembaga dalam tahun 2009 sebesar Rp76,0 triliun tersebut, berarti mengalami peningkatan Rp25,0 triliun, atau 49,0 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi bantuan sosial yang disalurkan melalui K/L dalam 2008 sebesar Rp51,0 triliun. Peningkatan alokasi anggaran bantuan sosial tersebut, antara lain berkaitan dengan: (1) bertambahnya cakupan penerima bantuan sosial; (2) peningkatan nilai bantuan sosial kepada masyarakat dan lembaga-lembaga; serta (3) perluasan dan peningkatan program-program pemberdayaan masyarakat yang berada di bawah naungan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Beberapa program yang termasuk dalam kategori bantuan sosial antara lain adalah: (1) bantuan operasional sekolah, dengan alokasi anggaran sebesar Rp19,1 triliun; (2) beasiswa pendidikan untuk siswa dan mahasiswa miskin, dengan alokasi anggaran sebesar Rp3,0 triliun; (3) program upaya kesehatan masyarakat (pelayanan kesehatan di Puskesmas) dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,7 triliun; (4) program upaya kesehatan perorangan (pelayanan kesehatan di rumah sakit kelas III), dengan alokasi anggaran sebesar Rp4,6 triliun; (5) peningkatan keberdayaan masyarakat dan PNPM pedesaan dengan kecamatan (PPK), dengan alokasi anggaran sebesar Rp6,0 triliun; (6) pengembangan infrastruktur sosial ekonomi wilayah/penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP), dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,6 triliun; serta program keluarga harapan (PKH), dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,1 triliun.

Program BOS merupakan amanat dari Pasal 34 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN), yang menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Tujuan dari program BOS yaitu membebaskan biaya pendidikan bagi siswa tidak mampu, dan meringankan beban siswa lainnya agar semua siswa memperoleh layanan pendidikan dasar yang lebih bermutu sampai tamat dalam rangka penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun. Program BOS tersebut diberikan kepada sekolah tingkat SD dan SMP, dan dimaksudkan untuk mengurangi beban masyarakat, khususnya masyarakat miskin dalam membiayai pendidikan, sehingga diharapkan angka putus sekolah dapat menurun. BOS diberikan, baik dalam bentuk pemenuhan kebutuhan operasional sekolah, maupun dalam bentuk BOS buku. Dana BOS tersebut dialokasikan berdasarkan jumlah murid, dengan alokasi Rp397.000 untuk SD/MI kabupaten dan Rp400.000 untuk SD/MI kota per murid per tahun, dan Rp570.000 untuk SMP/MTs kabupaten dan Rp575.000 untuk SMP/MTs kota per murid per tahun. Dalam tahun 2009, BOS akan disediakan bagi 42,8 juta siswa tingkat pendidikan dasar dengan total alokasi anggaran sebesar Rp19,1 triliun.

Disamping program BOS yang dialokasikan untuk pendidikan dasar, Pemerintah juga mengalokasikan program beasiswa untuk siswa miskin mulai dari jenjang pendidikan dasar hingga perguruan tinggi. Program beasiswa untuk siswa miskin dalam tahun 2009 akan dialokasikan untuk 2,5 juta siswa SD dan SMP dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,0 triliun; 1,2 juta siswa MI dan MTs dengan alokasi anggaran sebesar Rp624,7 miliar; 577,8 ribu siswa SMA dan SMK dengan alokasi anggaran sebesar Rp450,7 miliar; 325,0 ribu siswa MA dengan alokasi anggaran sebesar Rp246,7 miliar; 233,5 ribu mahasiswa Perguruan Tinggi dengan alokasi anggaran sebesar Rp572,8 miliar; 65,3 ribu mahasiswa Perguruan Tinggi Agama dengan alokasi anggaran sebesar Rp78,2 miliar.

Dalam rangka meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan dasar, khususnya bagi penduduk miskin, daerah tertinggal, terpencil, dan perbatasan, pemberian jaminan pemeliharaan kesehatan bagi masyarakat yang sudah dilaksanakan dalam tahun-tahun sebelumnya dalam bentuk Askeskin akan terus dilanjutkan dan diperluas cakupannya. Dalam tahun 2009, program jaminan pelayanan kesehatan pada masyarakat (jamkesmas) akan diberikan dalam bentuk: (1) peningkatan akses penduduk miskin dan kurang mampu di kelas III RS Pemerintah dan RS swasta tertentu yang ditunjuk, mencakup sebanyak 76,4 juta RTS, dengan alokasi anggaran bantuan sosial sebesar Rp4,6 triliun; (2) pelayanan kesehatan dasar bagi seluruh penduduk di Puskesmas dan jaringannya, dengan sasaran seluruh penduduk, dan alokasi anggaran bantuan sosial sebesar Rp1,7 triliun; dan (3) penyediaan obat dan perbekalan kesehatan dengan alokasi anggaran bantuan sosial sebesar Rp479,0 miliar.

Dalam rangka menyempurnakan sistem perlindungan sosial, khususnya bagi masyarakat miskin, selain beras untuk rakyat miskin yang dialokasikan melalui pos belanja subsidi dalam tahun 2009, juga akan dilakukan penyediaan bantuan bagi rumah tangga sangat miskin (RTSM) dalam pos bantuan sosial melalui program bantuan dan jaminan kesejahteraan sosial (program keluarga harapan/PKH) bagi 720.000 RTSM, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,1 triliun.

Selanjutnya, dalam rangka menjaga keberlanjutan berbagai program penanggulangan kemiskinan, dalam tahun 2009, cakupan PNPM akan diperluas ke seluruh kecamatan di perkotaan dan perdesaan, dan akan terus dilakukan harmonisasi antarprogram penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat dari berbagai sektor, ke dalam wadah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Penyempurnaan dan perluasan cakupan program pembangunan berbasis masyarakat antara lain meliputi: (1) Peningkatan keberdayaan masyarakat dan PNPM perdesaan dengan kecamatan *grant* (PNPM Perdesaan), yang mencakup pemberdayaan di 2.886 kecamatan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp6,0 triliun; (2) penanggulangan infrastruktur sosial ekonomi wilayah penanggulangan kemiskinan perkotaan/P2KP (PNPM perkotaan), yang mencakup perluasan kelurahan di 11.128 kelurahan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,6 triliun; (3) PNPM infrastruktur pedesaan (PPIP) yang mencakup 3.250 desa dengan alokasi anggaran Rp857,0 miliar; (4) PNPM Daerah Tertinggal dan Khusus yang mencakup seluruh kabupaten di Nangroe Aceh Darussalam dan 199 kabupaten lainnya dengan alokasi anggaran Rp328,9 miliar; serta (5) PNPM Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah yang mencakup pemberdayaan di 327 kecamatan dengan alokasi anggaran Rp486,9 miliar.

Alokasi Anggaran Belanja Lain-lain

Selanjutnya, alokasi anggaran belanja lain-lain dalam APBN tahun 2009 ditetapkan sebesar Rp65,1 triliun, atau 1,2 persen terhadap PDB. Jumlah ini, berarti mengalami peningkatan sebesar Rp18,8 triliun, atau 40,6 persen bila dibandingkan dengan pagu alokasi anggaran belanja lain-lain yang ditetapkan dalam perkiraan realisasi tahun 2008 sebesar Rp46,3 triliun (1,0 persen terhadap PDB). Alokasi anggaran belanja lain-lain dalam tahun 2009 tersebut terdiri dari: (1) cadangan risiko fiskal 24,2 persen; dan (2) belanja lainnya 75,8 persen.

Dana cadangan risiko fiskal antara lain berupa dana cadangan risiko asumsi makro, yang akan digunakan untuk mengantisipasi apabila terjadi deviasi antara berbagai asumsi ekonomi makro yang ditetapkan Pemerintah seperti harga minyak, dan besaran *lifting*, serta besarnya tingkat konsumsi BBM, dengan realisasinya. Di samping itu, dana cadangan risiko fiskal juga menampung dana *contingent liabilities,* terkait dengan proyek infrastruktur, khususnya pengadaan tanah untuk proyek jalan tol. Pemberian dukungan pemerintah ini dimaksudkan untuk mendorong percepatan pembangunan jalan tol yang tersendat, karena adanya permasalahan dalam pembebasan tanah akibat terjadinya kenaikan harga tanah yang akan digunakan dalam pembangunan jalan tol.

Dengan mempertimbangkan hal-hal tersebut, maka alokasi dana cadangan risiko fiskal dalam tahun 2009 ditetapkan sebesar Rp15,8 triliun (0,3 persen terhadap PDB). Jumlah ini, berarti mengalami peningkatan sebesar Rp14,8 triliun bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi dana cadangan risiko fiskal dalam tahun 2008 sebesar Rp1,0 triliun. Peningkatan alokasi anggaran dana cadangan risiko fiskal dalam tahun 2009 tersebut, antara lain berkaitan dengan meningkatnya perkiraan risiko atas berbagai asumsi dan kebijakan yang diambil Pemerintah, berkenaan dengan bertambah besarnya ketidakpastian yang bisa timbul akibat faktor -faktor eksternal, terutama perkembangan harga minyak mentah di pasaran internasional dan harga-harga pangan dunia, serta perkembangan nilai tukar dan tingkat suku bunga, berkenaan dengan masih besarnya ketidakpastian tentang prospek perkembangan ekonomi Amerika Serikat.

Sementara itu, belanja lainnya menampung semua jenis pengeluaran/belanja Pemerintah Pusat yang menurut sifatnya, tidak dapat diklasifikasikan ke dalam jenis-jenis belanja yang ada. Pengeluaran ini bersifat tidak biasa, *ad hoc*, dan tidak diharapkan berulang, seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial dan pengeluaran tidak terduga lainnya, yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah. Dalam APBN tahun 2009, alokasi anggaran belanja lainnya ditetapkan sebesar Rp49,4 triliun (0,9 persen terhadap PDB). Jumlah ini, berarti lebih tinggi Rp4,0 triliun atau 8,9 persen bila dibandingkan dengan perkiraan realisasi anggaran belanja lainnya dalam tahun 2008 sebesar Rp45,3 triliun (1,0 persen terhadap PDB). Peningkatan alokasi anggaran belanja lainnya dalam tahun 2009 tersebut, antara lain dipergunakan untuk menampung: (1) kebutuhan dana operasional lembaga pemerintah non-departemen baru yang belum memiliki bagian anggaran tersendiri sebesar Rp152,0 miliar; (2) anggaran rehabilitasi dan rekontruksi Aceh pasca berakhirnya masa tugas BRR NAD-Nias sebesar Rp2,3 triliun; (3) lanjutan bantuan langsung tunai sebesar Rp3,8 triliun; (4) percepatan program konversi energi dari minyak tanah ke LPG sebesar Rp5,1 triliun; (5) kebutuhan pendanaan Pemilu 2009 sebesar Rp15,1 triliun.

Bantuan langsung tunai (BLT) diberikan dalam rangka melanjutkan upaya perlindungan sosial *(social protection)* kepada masyarakat terhadap dampak kenaikan harga BBM dalam

negeri, yang diberlakukan sejak akhir Mei 2008. Tujuan dari dilaksanakannya program BLT adalah: (1) membantu masyarakat miskin agar tetap dapat memenuhi kebutuhan dasarnya; (2) mencegah penurunan taraf kesejahteraan masyarakat miskin; serta (3) meningkatkan tanggung jawab sosial bersama. Program BLT merupakan program jangka pendek yang bersifat sementara, dan diarahkan sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan ketergantungan, dan tidak mendorong menguatnya *culture of poverty*.

Sama seperti tahun sebelumnya, besarnya alokasi dana BLT dalam tahun 2009 adalah Rp100.000 per bulan per rumah tangga sasaran (RTS). Yang dimaksud dengan rumah tangga sasaran adalah rumah tangga yang masuk ke dalam kategori sangat miskin, miskin dan hampir miskin. Pemberian BLT direncanakan ditujukan kepada 18,5 juta RTS untuk dua bulan. Data sebesar 18,5 juta tersebut berdasarkan perkiraan maksimum hasil pendataan program perlindungan sosial (PPLS) tahun 2008 yang dilakukan oleh BPS.

Pelaksanaan program BLT tahun 2009 merupakan lanjutan dari program serupa yang telah dilaksanakan dalam tahun 2008. Dalam tahun 2008, alokasi anggaran untuk program BLT adalah sebesar Rp14,1 triliun, termasuk di dalamnya biaya operasional sebesar Rp0,7 triliun. Tahap I diberikan untuk 3 bulan (Juni–Agustus 2008), dan tahap II diberikan untuk 4 bulan (September–Desember 2008). Dalam tahun 2009, BLT direncanakan hanya akan diberikan selama 2 bulan, dengan alokasi dana sebesar Rp3,8 triliun, termasuk Rp0,1 triliun untuk biaya operasional dan monitoring. Selain itu, agar pelaksanaan program BLT dapat berjalan dengan lancar, Pemerintah juga telah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai untuk Rumah Tangga Sasaran.

Alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut jenis dalam tahun 2008 dan 2009, dapat dilihat pada **Tabel IV.16**.

Tabel IV.16
Perkembangan Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis, 2008-2009
(triliun rupiah)

No.	Uraian	2008					2009		
		APBN-P	% thd PDB	Perkiraan Realisasi	% thd PDB	% thd BPP	APBN	% thd PDB	% thd BPP
1.	Belanja Pegawai	123,5	2,8	122,9	2,6	16,9	140,2	2,6	19,6
2.	Belanja Barang	67,5	1,5	57,4	1,2	7,9	91,7	1,7	12,8
3.	Belanja Modal	79,1	1,8	71,2	1,5	9,8	72,0	1,4	10,0
4.	Pembayaran Bunga Utang	94,8	2,1	95,5	2,0	13,1	101,7	1,9	14,2
5.	Subsidi	234,4	5,2	281,8	6,0	38,6	166,7	3,1	23,3
6.	Belanja Hibah	-	-	-	-	-	-	-	-
7.	Bantuan Sosial	59,7	1,3	54,0	1,1	7,4	79,0	1,5	11,0
8.	Belanja lain-lain	38,0	0,8	46,3	1,0	6,4	65,1	1,2	9,1
Jumlah		697,1	15,5	729,1	15,4	100,0	716,4	13,4	100,0

Sumber : Departemen Keuangan

BAB V

KEBIJAKAN DESENTRALISASI FISKAL DAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH 2009

5.1 Pendahuluan

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang telah dilaksanakan sejak tahun 2001 adalah dalam rangka mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional. Seiring dengan perubahan dinamika sosial politik, Pemerintah telah melakukan revisi beberapa materi dalam undang-undang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dengan ditetapkannya Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Substansi perubahan kedua undang-undang tersebut adalah semakin besarnya kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan dan keuangan daerah. Dengan demikian diharapkan pembangunan daerah dapat berjalan sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas daerah, sehingga dapat memberikan dampak positif bagi perkembangan ekonomi regional, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Desentralisasi fiskal sebagai salah satu instrumen kebijakan Pemerintah mempunyai prinsip dan tujuan, antara lain, untuk (1) mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah *(vertical fiscal imbalance)* dan antardaerah *(horizontal fiscal imbalance);* (2) meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah; (3) meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional; (4) tata kelola, transparan, dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran, tepat waktu, efisien, dan adil; dan (5) mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro. Di samping itu, untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, kepada daerah diberikan kewenangan memungut pajak (*taxing power*).

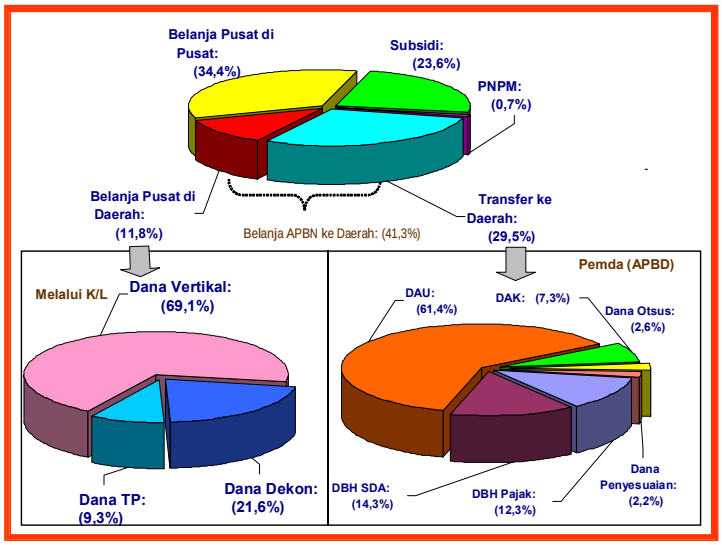
Instrumen utama kebijakan desentralisasi fiskal adalah melalui kebijakan transfer ke daerah, yang terdiri atas dana perimbangan dan dana otonomi khusus. Dana perimbangan tersebut terdiri atas dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK), yang merupakan komponen terbesar dari dana transfer ke daerah. Alokasi dana transfer ke daerah terus meningkat seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu dari Rp81,1 triliun pada tahun 2001 menjadi Rp253,3 triliun pada tahun 2007, dan diperkirakan menjadi Rp293,6 triliun pada tahun 2008, atau tumbuh rata-rata sebesar 20,2 persen per tahun.

Selain dana desentralisasi tersebut, Pemerintah juga mengalokasikan dana untuk membiayai program dan kegiatan yang menjadi kewenangan Pemerintah di daerah, yaitu dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan, dan dana untuk melaksanakan program dan kegiatan instansi vertikal di daerah. Walaupun dana-dana tersebut tidak masuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), secara nyata dana tersebut dibelanjakan di daerah, baik dalam bentuk belanja fisik maupun nonfisik. Jumlah dana tersebut cukup signifikan

dan proporsinya terhadap belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) cukup tinggi. Pada tahun 2008, total dana yang dibelanjakan di daerah telah mencapai 41,3 persen dari total belanja APBN.

Jumlah dana tersebut di atas akan menjadi lebih besar lagi apabila ditambahkan dengan dana yang digulirkan dalam rangka program pembangunan daerah dan program pengentasan kemiskinan, yaitu program Subsidi dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang sebagian besar juga dibelanjakan di daerah. Besarnya dana untuk kedua program tersebut pada tahun 2008 berturut-turut adalah 23,6 persen dan 0,7 persen dari total belanja APBN. Dengan demikian, kurang lebih 65 persen dari total belanja APBN akan dibelanjakan di daerah (lihat **Grafik V.1**).

Grafik V.1
Alokasi Belanja pada APBN-P Tahun 2008



Sumber: Departemen Keuangan

Selain dana-dana tersebut, daerah juga mempunyai sumber dana sendiri berupa pendapatan asli daerah (PAD) yang pada tahun 2007 dan 2008 jumlah keseluruhan untuk provinsi dan kabupaten/kota masing-masing sebesar Rp47,3 triliun dan Rp54,0 triliun. Jumlah keseluruhan dana tersebut, baik yang berasal dari APBN maupun yang berasal dari PAD, akan sangat bermanfaat dan menjadi stimulus fiskal bagi perekonomian di daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Keberhasilan suatu daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat sangat tergantung pada kebijakan masing-masing pemerintahan daerah. Kebijakan tersebut dapat dilakukan melalui alokasi sumber-sumber pendanaan pada program dan kegiatan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat (kepentingan publik), sehingga dapat menciptakan lapangan kerja dan mengurangi jumlah penduduk miskin.

Alokasi sumber-sumber pendanaan tersebut akan tercermin pada alokasi belanjanya. Apabila alokasi belanja daerah dibagi menurut jenis belanjanya, maka selama tahun 2005-2008, porsi belanja pegawai masih menempati peringkat tertinggi yaitu rata-rata 38,0 persen dari total belanja. Sementara itu, porsi belanja barang mencapai 25,9 persen, belanja modal 25,8 persen, dan belanja lainnya 10,3 persen, sedangkan apabila dibagi menurut fungsi atau bidangnya, maka pada tahun 2007 belanja daerah yang digunakan untuk melaksanakan fungsi pelayanan umum menempati urutan teratas yaitu 35,0 persen dari total belanja daerah. Selanjutnya, belanja daerah yang digunakan untuk mendanai fungsi pendidikan mencapai 23,0 persen, fungsi perumahan dan fasilitas umum 19,0 persen, dan fungsi kesehatan hanya 8,0 persen, atau di bawah alokasi untuk fungsi ekonomi yaitu 10,0 persen.

Pemerintah mempunyai peranan yang penting dalam meningkatkan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat melalui upaya percepatan penyaluran dana transfer ke daerah

dan mendorong pelaksanaan atau realisasi belanja pemerintah daerah. Untuk itu, Pemerintah terus mendorong agar proses penetapan Peraturan Daerah (Perda) APBD dapat dilakukan secara tepat waktu guna mempercepat realisasi belanja daerah. Hal ini perlu dilakukan karena keterlambatan penetapan Perda APBD dikhawatirkan akan mengakibatkan penumpukkan dana yang belum terpakai, sehingga cenderung ditempatkan ke dalam bentuk investasi jangka pendek, seperti Sertifikat Bank Indonesia (SBI) melalui bank pembangunan daerah (BPD).

Percepatan penetapan APBD dan realisasi belanja daerah harus dibarengi dengan kualitas belanja daerah, yang dapat dilakukan antara lain melalui pola penganggaran yang berbasis kinerja, penganggaran dalam kerangka penganggaran jangka menengah, dan sistem pelaporan yang akuntabel, sebagaimana telah diatur dalam pedoman pengelolaan keuangan daerah dan standar akuntansi pemerintah.

Percepatan penyaluran dana transfer ke daerah, percepatan realisasi belanja daerah, dan peningkatan kualitas belanja daerah diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan pembangunan ekonomi daerah. Namun, peningkatan kualitas pelayanan publik dan pembangunan ekonomi daerah tersebut harus diimbangi juga dengan pemerataannya dan tingkat kesejahteraan masyarakat antardaerah.

Untuk mengukur tingkat pemerataan tersebut di atas, berdasarkan angka Indeks *Williamson* yang mengukur tingkat pemerataan produk domestik regional bruto (PDRB) antarprovinsi (tidak termasuk Provinsi DKI Jakarta), pada tahun 2002 kesenjangan tingkat aktivitas perekonomian di Indonesia berada pada indeks sebesar 0,722 dan menurun menjadi 0,589 pada tahun 2006. Penurunan angka Indeks *Williamson* tersebut mengindikasikan bahwa perkembangan aktivitas perekonomian antarprovinsi di Indonesia semakin menurun tingkat kesenjangannya, meskipun indeksnya masih relatif tinggi.

Selanjutnya, untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat, dapat digunakan indeks pembangunan manusia (IPM). Berdasarkan hasil survei *United Nations Development Program* (UNDP), nilai IPM Indonesia pada tahun 2001 sebesar 0,682 dan pada tahun 2005 meningkat menjadi sebesar 0,728. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat selama kurun waktu tersebut. Berdasarkan data IPM yang diukur oleh Badan Pusat Statistik (BPS), pada tahun 2007, Provinsi DKI Jakarta menempati posisi IPM tertinggi dengan nilai indeks sebesar 76,33, sedangkan Provinsi Papua menempati posisi IPM terendah dengan nilai indeks sebesar 59,91.

Ukuran agregat yang memperlihatkan peningkatan kondisi perekonomian dan tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut di atas, merupakan indikasi dari dampak peningkatan jumlah dana yang dibelanjakan di daerah, baik melalui mekanisme dana desentralisasi maupun dana-dana lain di daerah. Akan tetapi, apabila dilihat secara parsial, perkembangan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat setiap daerah relatif masih berbeda. Meskipun rata-rata nasional persentase penduduk miskin mengalami penurunan, masih ada beberapa provinsi yang justru mengalami peningkatan persentase jumlah penduduk miskin.

Daerah-daerah yang mempunyai alokasi dana per kapita besar, baik melalui mekanisme dana desentralisasi, dana dekonsentrasi, dan dana tugas pembantuan, maupun dana instansi vertikal, seyogyanya juga mempunyai prestasi yang menggembirakan dalam hal peningkatan pertumbuhan ekonomi, pengentasan kemiskinan, dan pengurangan jumlah pengangguran. Namun , berdasarkan hasil evaluasi beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa beberapa daerah yang memperoleh dana per kapita besar ternyata masih memiliki indikator tingkat

kesejahteraan yang belum memuaskan dan tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif lambat. Hal ini mengindikasikan bahwa pola belanja di beberapa daerah masih belum optimal dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat dan pembangunan ekonomi daerah.

Berdasarkan fakta-fakta tersebut, kebijakan desentralisasi fiskal ke depan perlu diarahkan pada upaya untuk melakukan reformulasi kebijakan transfer dana desentralisasi, penguatan *taxing power* daerah, dan sinkronisasi antara dana desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Di sisi belanja, upaya peningkatan efektivitas pengeluaran APBD akan dilakukan melalui percepatan penetapan APBD, penerapan APBD yang berbasis kinerja, dan penerapan penganggaran jangka menengah.

Harus diakui bahwa untuk mengejar pembangunan di beberapa daerah yang masih tertinggal dibutuhkan dana yang cukup besar, terutama untuk investasi awal di bidang infrastruktur. Di samping itu, untuk mendukung efektivitas percepatan pembangunan di beberapa daerah tersebut, kebijakan belanja daerah harus lebih diarahkan kepada program-program riil yang langsung menyentuh kehidupan masyarakat. Pada akhirnya, keberhasilan desentralisasi fiskal dalam mendorong pembangunan daerah harus didukung pula oleh peran sektor swasta dan penciptaan iklim yang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi daerah, di samping adanya pengaruh dari dinamika perkembangan ekonomi global.

5.2 Perkembangan Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia

5.2.1 Kebijakan Desentralisasi Fiskal

Sejalan dengan tuntutan demokratisasi dalam bernegara, penyelenggaraan pemerintahan juga mengalami perubahan. Sistem pemerintahan yang semula lebih condong pada sentralisasi menjadi desentralisasi. Selaras dengan perubahan sistem tersebut, maka tata aturan juga mengalami perubahan yang lebih mengarah kepada penyempurnaan pelaksanaan otonomi daerah, melalui pemberian kewenangan yang seluas-luasnya dengan tetap menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Berbagai penyempurnaan dilakukan seperti yang tertuang dalam UU Nomor 33 Tahun 2004, yang merupakan penyempurnaan dari UU Nomor 25 Tahun 1999, dengan pokok-pokok perubahan bahwa penyediaan sumber-sumber pendanaan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan kewenangan Pemerintah, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, perlu diatur melalui perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah, yang berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antarsusunan pemerintahan.

Hakikat penyempurnaan utamanya menjaga prinsip *money follows function*, artinya pendanaan mengikuti fungsi-fungsi pemerintahan sehingga kebijakan perimbangan keuangan mengacu kepada 3 prinsip yakni (1) perimbangan keuangan antara Pemerintah dengan pemerintahan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan pemerintah daerah; (2) pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal; dan (3) perimbangan keuangan antara

Pemerintah dan pemerintah daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Mempertegas perimbangan keuangan sebagai unsur utama dalam kebijakan desentralisasi fiskal, maka pelaksanaan tiga paket undang-undang di bidang keuangan negara, yakni UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara merupakan acuan dasar pelaksanaan UU Nomor 33 Tahun 2004, khususnya pengaturan komponen dana perimbangan yang terdiri atas DBH, DAU, dan DAK. Apabila dibandingkan dengan pelaksanaan UU Nomor 25 Tahun 1999, maka penyempurnaan yang dimuat dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 antara lain (1) DBH Pajak, yang meliputi DBH PBB dan DBH BPHTB, ditambah dengan DBH PPh wajib pajak orang pribadi dalam negeri (WPOPDN); (2) DBH SDA kehutanan, dengan mengakomodir dana reboisasi, yang semula merupakan DAK-DR; dan (3) DBH SDA, yang meliputi SDA minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan dan perikanan, ditambahkan dengan DBH Panas Bumi.

Pelaksanaan kebijakan perimbangan keuangan dalam tatanan keuangan negara yang semula termasuk dalam kategori belanja ke daerah juga disempurnakan secara bertahap. Penyempurnaan tersebut meliputi pola pembagian DBH yang lebih transparan dan akuntabel, penyempurnaan formulasi DAU yang dilakukan secara konsisten dan mengarah kepada fungsi pemerataan kemampuan keuangan daerah, serta penyempurnaan terhadap penerapan kriteria penentuan DAK. Selain itu, penyempurnaan juga dilakukan untuk memenuhi ketentuan perbendaharaan negara, sehingga sejak tahun 2008 sebagai pelaksanaan pemindahbukuan dari rekening kas umum negara ke rekening kas umum daerah, belanja ke daerah dikategorikan sebagai transfer ke daerah. Dengan demikian, diharapkan arah kebijakan desentralisasi fiskal dalam pelaksanaannya menjadi lebih terukur sebagai capaian kinerja, baik Pemerintah maupun pemerintahan daerah.

Pemerintah juga memberikan perhatian yang besar terhadap sumber PAD. Hal ini dimaksudkan agar daerah dapat memungut sumber-sumber pendapatannya secara optimal sesuai dengan potensi tiap-tiap daerah. Namun, pelaksanaan pemungutannya tidak boleh menimbulkan ekonomi biaya tinggi dan tetap menciptakan iklim yang kondusif bagi para investor. Dalam hubungan ini, Pemerintah dan DPR saat ini sedang melakukan perubahan UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah untuk memperkuat *taxing power* daerah dan meningkatkan kepastian hukum di bidang perpajakan daerah.

Sumber-sumber PAD yang sebagian besar terdiri atas pajak daerah dan retribusi daerah diatur oleh undang-undang tersendiri, yang memberikan kewenangan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk memungut pajak dan retribusi. Dalam undang-undang tersebut juga diatur jenis-jenis pajak dan retribusi yang dipungut provinsi dan kabupaten/kota, sehingga dapat dihindari adanya tumpang tindih pemungutan pajak atau satu objek pajak dikenai dua atau lebih pungutan pajak.

Berbagai kebijakan tersebut diharapkan dapat memperkuat pendanaan daerah dalam menyelenggarakan pembangunan dan pelayanan masyarakat. Namun, apabila APBD mengalami defisit, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman. Pelaksanaan pinjaman daerah harus mengikuti kriteria dan persyaratan yang ditetapkan oleh Pemerintah, seperti pemerintah daerah tidak dapat melakukan pinjaman langsung ke luar negeri, jumlah pinjaman tidak boleh lebih dari 75 persen penerimaan umum APBD, *Debt Service Coverage*

Ratio paling sedikit 2,5 persen.

Dalam pengelolaan keuangan, daerah diberikan keleluasaan, sehingga dapat mengalokasikan dananya sesuai dengan kebutuhan daerah dengan tetap mengacu pada peraturan perundangan. Hal ini sejalan dengan alokasi dana transfer Pemerintah yang sebagian besar telah diberikan diskresi sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Namun, dalam mengelola keuangannya, daerah harus melakukan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada para pemangku kepentingan. Seluruh penerimaan dan pengeluaran daerah yang menjadi hak dan kewajiban harus diadministrasikan dalam APBD. Pengelolaan keuangan daerah selain dilakukan secara efektif dan efisien diharapkan dapat mendukung terwujudnya tata kelola pemerintah daerah yang baik bersandarkan pada transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Dalam pengelolaan keuangan daerah, telah dilakukan juga perubahan yang cukup mendasar antara lain mengenai bentuk dan struktur APBD, anggaran berbasis kinerja, klasifikasi anggaran, dan prinsip- prinsip akuntansi.

5.2.2 Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah meliputi keseluruhan kegiatan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah secara umum mengacu pada paket reformasi keuangan negara, yang dituangkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sebagai subsistem dari pengelolaan keuangan negara dan merupakan kewenangan pemerintah daerah, pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang mengatur secara komprehensif dan terpadu *(omnibus regulation)* ketentuan-ketentuan dalam bidang pengelolaan keuangan daerah, dengan mengakomodasi berbagai substansi yang terdapat dalam berbagai undang-undang di atas.

Dengan adanya peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan daerah, diharapkan dapat mengharmoniskan pengelolaan keuangan daerah, baik antara Pemerintah dan pemerintah daerah, serta antara pemerintah daerah dan DPRD, ataupun antara pemerintahan daerah dan masyarakat. Dengan demikian, daerah dapat mewujudkan pengelolaan keuangan secara efektif dan efisien, serta dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, berdasarkan tiga pilar utama, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 memuat berbagai kebijakan terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah. Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, proses dan mekanisme penyusunan APBD dapat memperjelas jenjang tanggung jawab, baik antara pemerintah daerah dan DPRD, maupun di lingkungan internal pemerintah daerah.

Pengelolaan keuangan daerah juga menerapkan prinsip anggaran berbasis kinerja. Dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan oleh tiap-tiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD) disusun dalam format rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD dan harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas, tentang tujuan, sasaran, serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan), dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Dalam hal ini, penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk bertanggung jawab atas hasil proses dan penggunaan sumber dayanya.

Aspek lainnya yang penting adalah keterkaitan antara kebijakan perencanaan dengan penganggaran oleh pemerintah daerah sedemikian rupa, sehingga sinkron dengan berbagai kebijakan Pemerintah. Di samping itu, dari sisi pelaksanaan APBD telah diatur mengenai pemberian peran dan tanggung jawab pengelola keuangan, sistem pengawasan pengeluaran dan sistem pembayaran, manajemen kas dan perencanaan keuangan, pengelolaan piutang dan utang, pengelolaan investasi, pengelolaan barang milik daerah, larangan penyitaan uang dan barang milik daerah dan/atau yang dikuasai negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBD, serta akuntansi dan pelaporan.

Pengaturan bidang akuntansi dan pelaporan dilakukan dalam rangka menguatkan pilar akuntabilitas dan transparansi. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban berupa (1) laporan realisasi anggaran; (2) neraca; (3) laporan arus kas; dan (4) catatan atas laporan keuangan. Laporan keuangan dimaksud disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah, sebagaimana diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah dan PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Selanjutnya, dalam rangka menilai ketaatan dan kewajaran sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui DPRD, laporan keuangan perlu diperiksa terlebih dahulu oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sesuai UU Nomor 15 Tahun 2004.

Dalam tataran implementasinya, penerapan pengelolaan keuangan daerah telah ditindaklanjuti dengan berbagai peraturan teknis sebagai acuan pelaksanaan bagi setiap pemerintah daerah, antara lain dituangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007.

Dari aspek tata urutan dan kelengkapan peraturan perundang-undangan, masih banyak daerah yang belum memiliki peraturan daerah dan peraturan kepala daerah terkait pengelolaan keuangan daerah, sebagaimana diamanatkan oleh PP Nomor 58 Tahun 2005. Peraturan daerah dan peraturan kepala daerah ini sangat penting sebagai acuan bersama baik bagi eksekutif, legislatif, pemeriksa, dan berbagai pemangku kepentingan lainnya.

5.2.3 Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal

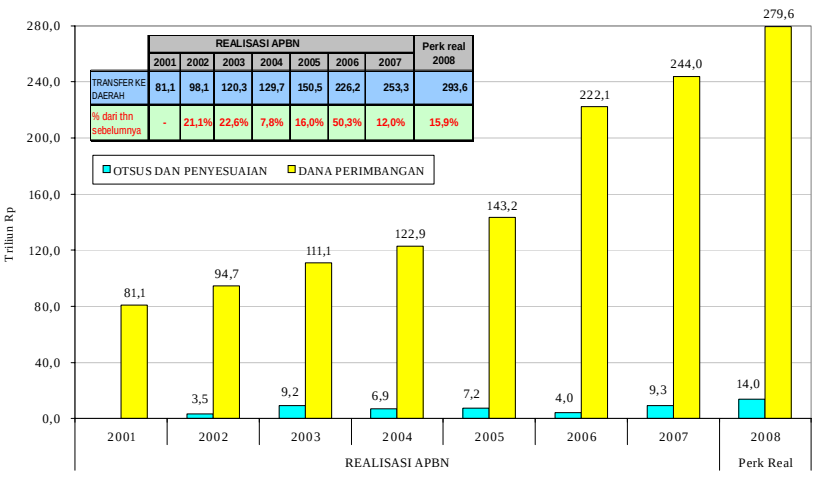
Seiring dengan perkembangan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, nomenklatur pendanaan desentralisasi dalam APBN juga mengalami perubahan. Sejak tahun 2001—2007, dalam postur APBN nomenklatur untuk pendanaan desentralisasi telah mengalami penyesuaian beberapa kali. Anggaran yang didaerahkan disesuaikan menjadi belanja daerah,

dan terakhir sampai dengan tahun 2007 disesuaikan menjadi belanja ke daerah. Mulai tahun 2008 nomenklatur tersebut berubah menjadi transfer ke daerah yang selanjutnya ditetapkan pengaturannya dalam Bagan Akun Standar.

Pada tahun 2001, alokasi transfer ke daerah baru mencakup dana perimbangan. Sejak tahun 2002, alokasi transfer ke daerah juga mencakup dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua sebagai pelaksanaan UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, dan Dana Penyeimbang (Dana Penyesuaian), yang dialokasikan kepada daerah-daerah yang menerima DAU lebih kecil dari tahun sebelumnya. Mulai tahun 2008, sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pemerintah juga mengalokasikan dana otonomi khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dengan nilai setara 2 persen dari pagu DAU nasional selama 15 tahun, mulai tahun ke-16 sampai dengan tahun ke-20 setara 1 persen dari pagu DAU nasional.

Setelah dilaksanakannya kebijakan desentralisasi fiskal, perkembangan alokasi transfer ke daerah dari tahun 2001—2008 secara nominal terus meningkat, dari Rp81,1 triliun (4,8 persen terhadap PDB) pada tahun 2001 menjadi Rp253,3 triliun (6,4 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan menjadi Rp293,6 triliun (6,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2008, atau rata-rata tumbuh 20,2 persen per tahun. Alokasi transfer ke daerah dapat dilihat pada **Grafik V.2** dan **Tabel V.1.**

Grafik V.2
Tren Tansfer ke Daerah
(Dana Perimbangan, Dana Otsus dan Penyesuaian)
Tahun 2001-2008



Keterangan : - Realisasi 2001 s.d 2003 berdasarkan PAN, 2004, 2005, dan 2006 berdasarkan LKPP (audited).
- Tahun 2007 menggunakan angka APBN-P 2007 ;
- Tahun 2008 angka APBN-P 2008

Sumber : Departemen Keuangan

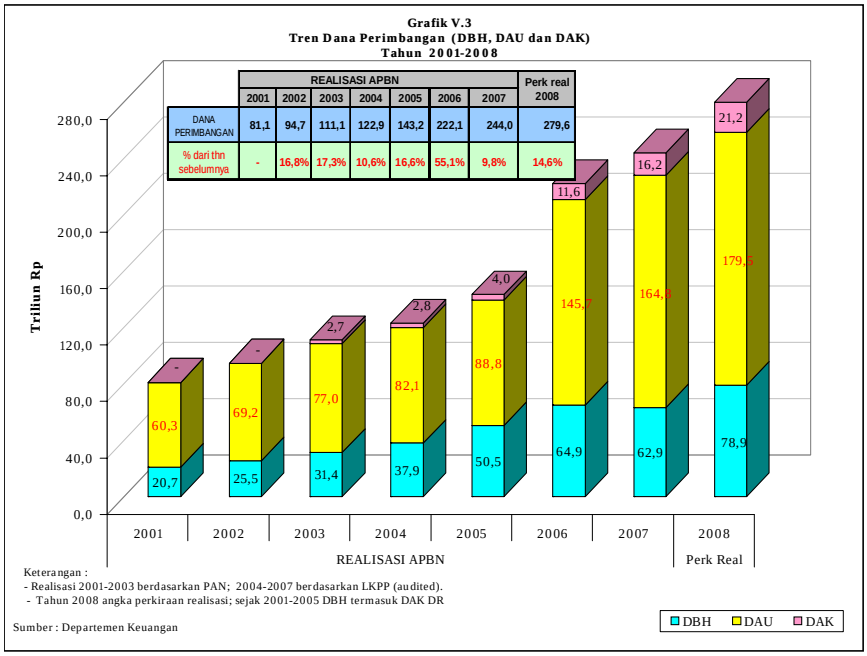
Tabel V.1
Perkembangan Transfer ke Daerah Tahun 2001 - 2008
(miliar Rupiah)

Uraian	Realisasi APBN														Perkiraan Realisasi	
	2001	% thd PDB	2002	% thd PDB	2003	% thd PDB	2004	% thd PDB	2005	% thd PDB	2006	% thd PDB	2007	% thd PDB	2008	% thd PDB
I. Dana Perimbangan	**81.054,4**	**4,8**	**94.656,6**	**5,1**	**111.070,4**	**5,4**	**122.867,6**	**5,3**	**143.221,3**	**5,1**	**222.130,6**	**6,7**	**243.967,2**	**6,2**	**279.567,9**	**5,9**
a. Dana Bagi Hasil *)	20.708,6	1,2	25.497,2	1,4	31.369,5	1,5	37.900,8	1,6	50.479,2	1,8	64.900,3	1,9	62.942,0	1,6	78.858,6	1,7
b. Dana Alokasi Umum	60.345,8	3,6	69.159,4	3,7	76.977,9	3,8	82.130,9	3,6	88.765,4	3,2	145.664,2	4,4	164.787,4	4,2	179.507,1	3,8
c. Dana Alokasi Khusus	-	-	-	-	2.723,0	0,1	2.835,9	0,1	3.976,7	0,1	11.566,1	0,3	16.237,8	0,4	21.202,1	0,4
II. Dana Otsus dan Penyesuaian	**-**	**-**	**3.547,5**	**0,2**	**9.243,9**	**0,5**	**6.855,3**	**0,3**	**7.242,6**	**0,3**	**4.049,4**	**0,1**	**9.296,0**	**0,2**	**13.986,7**	**0,3**
a. Dana Otonomi Khusus	-	-	1.175,0	0,1	1.539,6	0,1	1.642,6	0,1	1.775,3	0,1	3.488,3	0,1	4.045,7	0,1	7.510,3	0,2
b. Dana Penyesuaian	-	-	2.372,5	0,1	7.704,3	0,4	5.212,7	0,2	5.467,3	0,2	561,1	0,0	5.250,3	0,1	6.476,4	0,1
Jumlah	**81.054,4**	**4,8**	**98.204,1**	**5,3**	**120.314,3**	**5,9**	**129.722,9**	**5,6**	**150.463,9**	**5,4**	**226.180,0**	**6,8**	**253.263,2**	**6,4**	**293.554,6**	**6,2**

Catatan : *) Sejak tahun 2001 - 2005, DBH termasuk DAK DR
Sumber: Departemen Keuangan

Dalam kurun waktu 2001—2008, dana perimbangan, yang merupakan komponen terbesar dari transfer ke daerah, yang terdiri atas dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK), menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan, dari Rp81,1 triliun (4,8 persen terhadap PDB) pada tahun 2001 menjadi Rp244,0 triliun (6,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp279,6 triliun (6,0 persen terhadap PDB) pada tahun 2008, atau rata-rata tumbuh 19,3 persen per tahun. Perkembangan alokasi dana perimbangan dari tahun 2001—2008 dapat dilihat pada **Grafik V.3.**

Grafik V.3
Tren Dana Perimbangan (DBH, DAU dan DAK)
Tahun 2001-2008



Sebagaimana diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004, DBH dihitung berdasarkan persentase tertentu dari penerimaan dalam negeri yang dibagihasilkan, baik dari penerimaan pajak maupun penerimaan sumber daya alam. Penerimaan negara yang berasal dari penerimaan pajak yang dibagihasilkan ke daerah meliputi Pajak Penghasilan, yaitu PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri (WPOPDN), pajak bumi dan bangunan (PBB), serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB). Sementara itu, penerimaan negara yang berasal dari SDA yang dibagihasilkan ke daerah meliputi SDA minyak bumi, gas bumi, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan. Sejak tahun 2006, DBH SDA kehutanan juga mencakup DBH dana reboisasi, yang merupakan pengalihan dari dana alokasi khusus dana reboisasi (DAK DR).

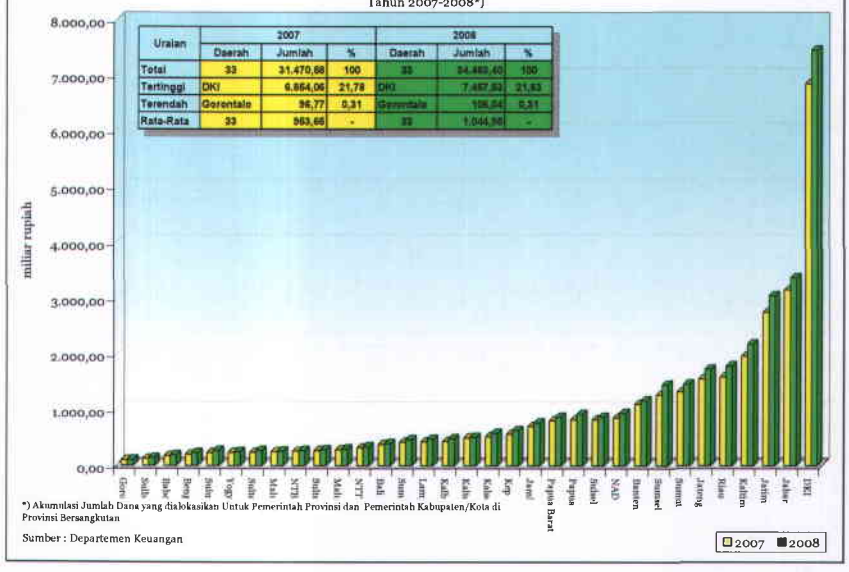
Sejalan dengan peningkatan realisasi penerimaan negara yang dibagihasilkan, realisasi DBH (termasuk pengalihan DAK DR ke dalam DBH SDA Kehutanan) menunjukkan peningkatan yang signifikan, dari Rp20,7 triliun (1,2 persen terhadap PDB) dalam tahun 2001 menjadi Rp62,9 triliun (1,6 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan menjadi Rp78,9 triliun (1,7 persen terhadap PDB) pada tahun 2008, atau rata-rata tumbuh 21,0 persen per tahun.

Pada **Grafik V.4** dapat dilihat bahwa daerah kabupaten/kota yang menerima DBH pajak tertinggi terdapat di provinsi DKI Jakarta, dengan proporsi penerimaan DBH pajak terhadap keseluruhan DBH pajak pada tahun 2007 dan 2008, masing-masing mencapai 21,78 persen dan 21,63 persen. Sementara itu, kabupaten/kota yang memperoleh DBH pajak terendah terdapat di Provinsi Gorontalo, dengan proporsi penerimaan DBH pajak terhadap keseluruhan DBH pajak pada tahun 2007 dan 2008, masing-masing sama sebesar 0,31 persen.

Selanjutnya, pada **Grafik V.5** dapat dilihat bahwa untuk tahun 2007 dan 2008, daerah kabupaten/kota yang menerima DBH SDA tertinggi terdapat di provinsi Kalimantan Timur, dengan proporsi penerimaan DBH SDA terhadap keseluruhan DBH SDA, masing-masing sebesar 37,44 persen dan 38,93 persen, sedangkan daerah kabupaten/kota yang menerima DBH SDA paling rendah terdapat di Provinsi DI Yogyakarta, dengan proporsi penerimaan DBH SDA terhadap keseluruhan DBH SDA pada tahun 2007 dan 2008, masing-masing sama sebesar 0,01 persen.

Grafik V.4
Peta Dana Bagi Hasil Pajak
Kabupaten/Kota Se-Provinsi di Indonesia
Tahun 2007-2008*)

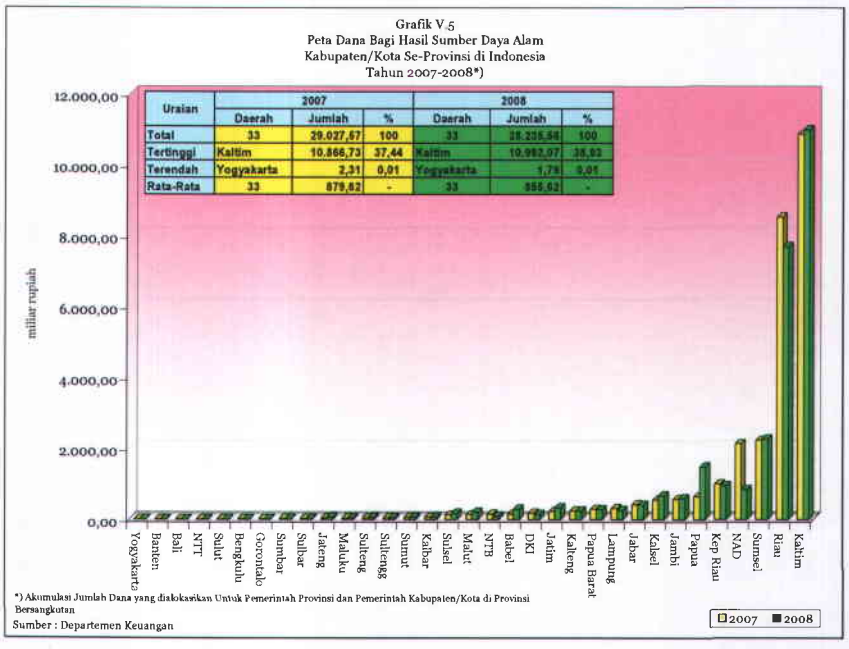
Uraian	2007			2008		
	Daerah	Jumlah	%	Daerah	Jumlah	%
Total	33	31.470,68	100	33	34.489,40	100
Tertinggi	DKI	6.864,06	21,78	DKI	7.467,82	21,83
Terendah	Gorontalo	96,77	0,31	Gorontalo	106,04	0,31
Rata-Rata	33	953,65	-	33	1.044,56	-



*) Akumulasi Jumlah Dana yang dialokasikan Untuk Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bersangkutan
Sumber : Departemen Keuangan

Grafik V.5
Peta Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam
Kabupaten/Kota Se-Provinsi di Indonesia
Tahun 2007-2008*)

Uraian	2007			2008		
	Daerah	Jumlah	%	Daerah	Jumlah	%
Total	33	29.027,67	100	33	28.235,58	100
Tertinggi	Kaltim	10.866,73	37,44	Kaltim	10.992,07	38,93
Terendah	Yogyakarta	2,31	0,01	Yogyakarta	1,78	0,01
Rata-Rata	33	879,62	-	33	855,62	-



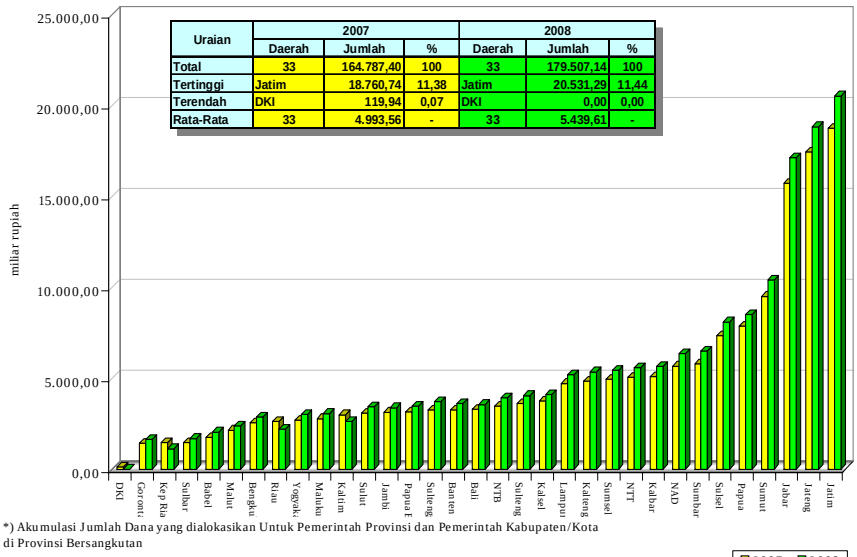
*) Akumulasi Jumlah Dana yang dialokasikan Untuk Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bersangkutan
Sumber : Departemen Keuangan

Selain DBH, peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun juga terjadi pada DAU, terkait dengan meningkatnya rasio alokasi DAU terhadap penerimaan dalam negeri (PDN) neto, dari 25 persen dalam periode 2001—2003, menjadi 25,5 persen dalam periode tahun 2004—2005, dan kemudian menjadi 26,0 persen dalam periode tahun 2006—2008. Sejalan dengan peningkatan rasio DAU terhadap PDN neto tersebut, maka dalam rentang waktu 2001— 2008, realisasi DAU meningkat dari Rp60,3 triliun (3,6 persen terhadap PDB) dalam tahun 2001, menjadi Rp164,8 triliun (4,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan menjadi Rp179,5 triliun (3,8 persen terhadap PDB) pada tahun 2008 atau rata-rata tumbuh sebesar 16,9 persen per tahun.

Pada **Grafik V.6,** dapat dilihat bahwa pada tahun 2008, wilayah provinsi (termasuk kabupaten/ kota) yang menerima DAU tertinggi adalah provinsi Jawa Timur, dengan alokasi sekitar 11,44 persen dari total DAU.

Selanjutnya pada **Tabel V.2** dapat dilihat perkembangan alokasi dan proporsi DAU setiap pemerintah provinsi pada periode tahun 2005—2008.

Grafik V.6
Peta Dana Alokasi Umum Se-Provinsi di Indonesia
Tahun 2007-2008*)



*) Akumulasi Jumlah Dana yang dialokasikan Untuk Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bersangkutan

Sumber : Departemen Keuangan

Tabel V.2
Perkembangan Alokasi dan Proporsi DAU Provinsi Tahun 2005—2008
(miliar Rupiah)

NO.	DAERAH	2005		2006		2007		2008	
		Rp.	Proporsi (%)	Rp.	Proporsi (%)	Rp.	Proporsi (%)	Rp.	Proporsi (%)
1	Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	271,1	3,1	460,9	3,2	487,9	3,0	557,3	3,1
2	Provinsi Sumatera Utara	313,7	3,5	539,7	3,7	657,4	4,0	727,9	4,1
3	Provinsi Sumatera Barat	247,5	2,8	477,0	3,3	546,3	3,3	631,7	3,5
4	Provinsi Riau	92,2	1,0	92,2	0,6	277,7	1,7	198,4	1,1
5	Provinsi Jambi	243,6	2,7	374,4	2,6	415,0	2,5	468,8	2,6
6	Provinsi Sumatera Selatan	242,7	2,7	421,4	2,9	510,2	3,1	545,8	3,0
7	Provinsi Bengkulu	230,7	2,6	378,0	2,6	405,9	2,5	482,5	2,7
8	Provinsi Lampung	300,9	3,4	460,9	3,2	509,7	3,1	570,5	3,2
9	Provinsi DKI Jakarta	768,1	8,7	768,1	5,3	119,9	0,7	0,0	0,0
10	Provinsi Jawa Barat	495,6	5,6	565,8	3,9	933,4	5,7	904,2	5,0
11	Provinsi Jawa Tengah	550,0	6,2	890,4	6,1	1.050,7	6,4	1.053,5	5,9
12	Provinsi DI Yogyakarta	238,7	2,7	402,5	2,8	437,4	2,7	511,3	2,8
13	Provinsi Jawa Timur	454,6	5,1	820,8	5,6	1.091,2	6,6	1.022,9	5,7
14	Provinsi Kalimantan Barat	312,6	3,5	586,0	4,0	610,9	3,7	728,1	4,1
15	Provinsi Kalimantan Tengah	287,6	3,2	552,0	3,8	571,3	3,5	670,2	3,7
16	Provinsi Kalimantan Selatan	230,7	2,6	378,7	2,6	428,0	2,6	466,5	2,6
17	Provinsi Kalimantan Timur	72,5	0,8	72,5	0,5	235,7	1,4	126,2	0,7
18	Provinsi Sulawesi Utara	247,9	2,8	404,3	2,8	447,0	2,7	532,9	3,0
19	Provinsi Sulawesi Tengah	271,8	3,1	477,7	3,3	502,1	3,0	606,5	3,4
20	Provinsi Sulawesi Selatan	332,7	3,7	509,5	3,5	599,5	3,6	656,7	3,7
21	Provinsi Sulawesi Tenggara	254,2	2,9	426,4	2,9	461,8	2,8	566,4	3,2
22	Provinsi Bali	199,9	2,3	353,3	2,4	436,5	2,6	448,2	2,5
23	Provinsi Nusa Tenggara Barat	249,9	2,8	404,1	2,8	447,7	2,7	511,3	2,8
24	Provinsi Nusa Tenggara Timur	300,0	3,4	479,4	3,3	553,6	3,4	616,6	3,4
25	Provinsi Maluku	272,8	3,1	425,1	2,9	476,0	2,9	556,2	3,1
26	Provinsi Papua	418,9	4,7	810,2	5,6	876,3	5,3	1.002,4	5,6
27	Provinsi Maluku Utara	226,8	2,6	338,6	2,3	370,7	2,2	451,5	2,5
28	Provinsi Banten	198,0	2,2	245,3	1,7	330,6	2,0	342,7	1,9
29	Provinsi Bangka Belitung	187,4	2,1	275,7	1,9	319,4	1,9	391,0	2,2
30	Provinsi Gorontalo	209,4	2,4	391,4	2,7	291,4	1,8	368,6	2,1
31	Provinsi Riau Kepulauan	26,0	0,3	178,3	1,2	333,3	2,0	288,9	1,6
32	Provinsi Papua Barat	128,2	1,4	350,5	2,4	464,9	2,8	578,1	3,2
33	Provinsi Sulawesi Barat	-	-	255,2	1,8	279,3	1,7	366,7	2,0
	Total	8.876,7	100,0	14.566,3	100,0	16.478,7	100,0	17.950,5	100,0
	Rata-rata	277,4		441,4		499,4		544,0	

Sumber: Departemen Keuangan, data diolah

Sementara itu, dari **Tabel V.3** dapat dilihat bahwa berdasarkan konsolidasi DAU kabupaten/kota seluruh Indonesia yang dikelompokkan menurut provinsi, daerah yang menerima DAU tertinggi pada tahun 2008 adalah kabupaten/kota se-provinsi Jawa Timur. Hal ini dikarenakan jumlah kabupaten/kota se-Provinsi Jawa Timur paling banyak dibandingkan dengan provinsi lainnya, sehingga akumulasi total DAU secara keseluruhan tertinggi secara nasional.

Tabel V.3
Perkembangan Alokasi dan Proporsi DAU Kabupaten/Kota per Provinsi Tahun 2005—2008
(miliar Rupiah)

NO.	DAERAH	2005		2006		2007		2008	
		Rp.	Proporsi (%)	Rp.	Proporsi (%)	Rp.	Proporsi (%)	Rp.	Proporsi (%)
1	Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	2.830,7	3,5	4.560,0	3,5	5.178,4	3,5	5.791,4	3,7
2	Provinsi Sumatera Utara	4.509,2	5,6	7.793,9	5,9	8.854,6	6,0	9.676,5	6,2
3	Provinsi Sumatera Barat	2.590,1	3,2	4.651,7	3,5	5.233,0	3,5	5.880,1	3,8
4	Provinsi Riau	1.542,5	1,9	1.784,7	1,4	2.352,3	1,6	2.012,1	1,3
5	Provinsi Jambi	1.561,6	2,0	2.425,0	1,8	2.718,5	1,8	2.912,1	1,9
6	Provinsi Sumatera Selatan	2.271,4	2,8	3.829,2	2,9	4.437,7	3,0	4.906,2	3,1
7	Provinsi Bengkulu	879,7	1,1	1.922,9	1,5	2.144,4	1,4	2.385,5	1,5
8	Provinsi Lampung	2.393,2	3,0	3.800,6	2,9	4.209,1	2,8	4.630,3	3,0
9	Provinsi DKI Jakarta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10	Provinsi Jawa Barat	8.475,5	10,6	12.696,1	9,7	14.800,4	10,0	16.240,9	10,4
11	Provinsi Jawa Tengah	9.904,7	12,4	14.960,0	11,4	16.406,3	11,1	17.789,1	11,4
12	Provinsi DI Yogyakarta	1.327,2	1,7	2.050,0	1,6	2.267,0	1,5	2.495,1	1,6
13	Provinsi Jawa Timur	10.494,0	13,1	15.796,0	12,0	17.669,6	11,9	19.508,4	12,5
14	Provinsi Kalimantan Barat	2.148,0	2,7	4.068,6	3,1	4.468,9	3,0	4.919,3	3,1
15	Provinsi Kalimantan Tengah	2.072,4	2,6	3.821,8	2,9	4.280,1	2,9	4.681,3	3,0
16	Provinsi Kalimantan Selatan	1.741,1	2,2	2.981,7	2,3	3.316,1	2,2	3.647,2	2,3
17	Provinsi Kalimantan Timur	1.624,1	2,0	2.135,0	1,6	2.759,0	1,9	2.502,8	1,6
18	Provinsi Sulawesi Utara	1.289,8	1,6	2.355,0	1,8	2.624,6	1,8	2.894,9	1,8
19	Provinsi Sulawesi Tengah	1.567,8	2,0	2.785,1	2,1	3.106,1	2,1	3.443,5	2,2
20	Provinsi Sulawesi Selatan	4.443,7	5,6	6.076,8	4,6	6.752,3	4,6	7.439,4	4,8
21	Provinsi Sulawesi Tenggara	1.216,2	1,5	2.466,4	1,9	2.781,6	1,9	3.139,3	2,0
22	Provinsi Bali	1.624,6	2,0	2.500,8	1,9	2.856,2	1,9	3.107,0	2,0
23	Provinsi Nusa Tenggara Barat	1.662,2	2,1	2.594,7	2,0	3.031,2	2,0	3.407,8	2,2
24	Provinsi Nusa Tenggara Timur	2.605,6	3,3	4.050,0	3,1	4.505,8	3,0	4.960,0	3,2
25	Provinsi Maluku	1.028,4	1,3	2.037,3	1,6	2.306,0	1,6	2.510,2	1,6
26	Provinsi Papua	2.894,6	3,6	6.441,7	4,9	6.987,2	4,7	2.504,2	1,6
27	Provinsi Maluku Utara	664,7	0,8	1.525,6	1,2	1.778,4	1,2	1.927,4	1,2
28	Provinsi Banten	1.729,8	2,2	2.459,7	1,9	2.930,9	2,0	3.281,7	2,1
29	Provinsi Bangka Belitung	517,8	0,6	1.192,7	0,9	1.417,5	1,0	1.650,9	1,1
30	Provinsi Gorontalo	556,8	0,7	1.015,0	0,8	1.129,3	0,8	1.274,2	0,8
31	Provinsi Riau Kepulauan	628,2	0,8	854,0	0,7	1.123,2	0,8	835,4	0,5
32	Provinsi Papua Barat	1.093,4	1,4	2.395,8	1,8	2.694,3	1,8	2.880,5	1,8
33	Provinsi Sulawesi Barat	-	-	1.070,4	0,8	1.188,5	0,8	1.321,5	0,8
	Total	79.889,0	100,0	131.098,2	100,0	148.308,5	100,0	156.556,2	100,0
	Rata-rata	2.496,5		3.972,7		4.494,2		4.744,1	

Sumber: Departemen Keuangan

Pengalokasikan DAU ke daerah dilakukan dengan menggunakan formula yang didasarkan pada data dasar perhitungan DAU. Secara historis sejak tahun 2001 hingga tahun 2005, formula DAU terbagi menjadi dua komponen utama, yaitu alokasi minimum (AM) dan alokasi DAU berdasarkan kesenjangan fiskal (KF). AM dihitung berdasarkan komponen *lumpsum* dan proporsional belanja pegawai. Sejak diberlakukannya UU Nomor 33 Tahun 2004, yang efektif berlaku sejak tahun 2006, komponen AM dan KF tersebut disempurnakan

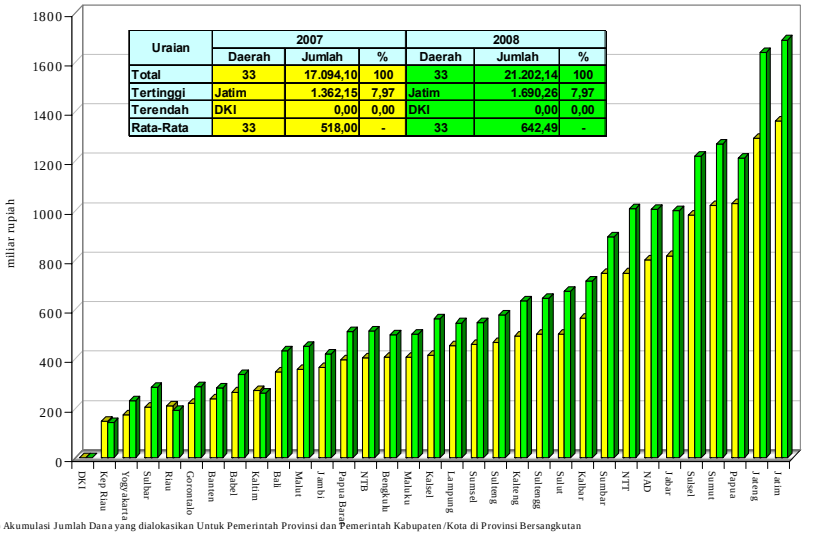
menjadi alokasi dasar (AD) dan celah fiskal (CF). Alokasi DAU berdasarkan CF tersebut merupakan komponen ekualisasi kemampuan keuangan antardaerah, dengan mempertimbangkan selisih kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal masing-masing daerah.

Dalam dua tahun pelaksanaan desentralisasi fiskal (2001—2002), DAK hanya dialokasikan untuk dana reboisasi (DR), yang merupakan bagian 40 persen dari total penerimaan DR. Sejalan dengan UU Nomor 33 Tahun 2004, sejak tahun 2006 DAK DR yang sebelumnya merupakan bagian dari DAK dikelompokkan ke dalam DBH SDA Kehutanan. Pada tahun 2004, DAK non-DR dialokasikan untuk infrastruktur air bersih serta bidang kelautan dan perikanan, dan pada tahun 2005 terdapat penambahan bidang, yaitu pertanian. Selanjutnya, pada tahun 2006, bidang yang didanai melalui DAK ditambah bidang lingkungan hidup. Bahkan, pada tahun 2008, bertambah dua bidang, yaitu bidang keluarga berencana (KB) dan kehutanan. Untuk menunjukkan komitmen daerah dalam pelaksanaan DAK, daerah diwajibkan menganggarkan dana pendamping dalam APBD, paling sedikit 10 persen dari besaran alokasi DAK yang diterima.

Sejalan dengan penambahan bidang yang dibiayai dengan DAK, realisasi DAK terus meningkat, dari Rp2,7 triliun (0,1 persen terhadap PDB) dalam tahun 2003, menjadi Rp16,2 triliun (0,4 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan menjadi Rp21,2 triliun (0,5 persen terhadap PDB) pada tahun 2008, atau rata-rata tumbuh sebesar 50,8 persen per tahun. Daerah yang menerima DAK juga terus bertambah dari tahun ke tahun, dari 416 kabupaten/kota di 29 provinsi pada tahun 2003, menjadi 434 kabupaten/kota di 33 provinsi pada tahun 2008. Adapun sebaran DAK kabupaten/kota se-provinsi di Indonesia disajikan pada **Grafik V.7.** Pada grafik tersebut, dapat dilihat bahwa untuk tahun 2007 dan 2008, daerah yang menerima DAK tertinggi adalah Jawa Timur dengan proporsi masing-masing sama sebesar 7,97 persen terhadap total penerimaan DAK seluruh daerah.

Grafik V.7
Peta Dana Alokasi Khusus
Kabupaten/Kota Se-Provinsi di Indonesia
Tahun 2007-2008*)

Uraian	2007			2008		
	Daerah	Jumlah	%	Daerah	Jumlah	%
Total	33	17.094,10	100	33	21.202,14	100
Tertinggi	Jatim	1.362,15	7,97	Jatim	1.690,26	7,97
Terendah	DKI	0,00	0,00	DKI	0,00	0,00
Rata-Rata	33	518,00	-	33	642,49	-



*) Akumulasi Jumlah Dana yang dialokasikan Untuk Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bersangkutan

Sumber : Departemen Keuangan

Selain dana perimbangan, sejak tahun 2002, juga dialokasikan dana otonomi khusus dan dana penyeimbang (penyesuaian) pada pos anggaran belanja ke daerah. Sejalan dengan amanat UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, dana otonomi khusus dialokasikan untuk Provinsi Papua dengan nilai setara 2 persen dari pagu DAU nasional selama 20 tahun, yang diutamakan untuk mendanai pendidikan dan kesehatan. Selain itu, diberikan juga dana tambahan untuk pembangunan infrastruktur yang besarnya ditetapkan

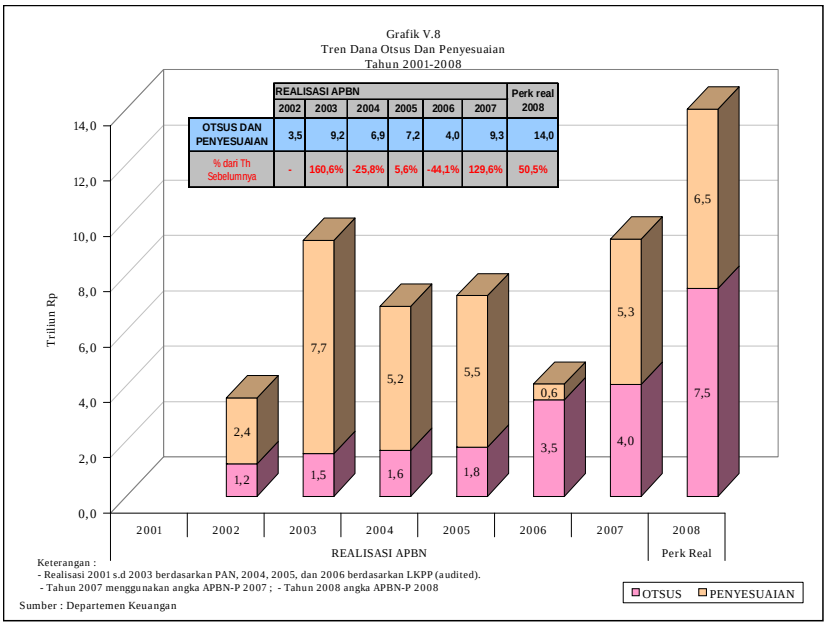
antara Pemerintah dan DPR berdasarkan usulan provinsi setiap tahun. Sementara itu, sejak tahun 2008, sejalan dengan amanat UU Nomor 18 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nanggroe Aceh Darussalam, dana otonomi khusus juga dialokasikan untuk Provinsi NAD dengan nilai setara 2 persen dari pagu DAU nasional selama 15 tahun, untuk tahun ke-16 hingga ke-20 menjadi sebesar 1 persen dari pagu DAU nasional.

Dana penyeimbang (penyesuaian) merupakan dana yang dialokasikan kepada daerah, yang menerima DAU lebih kecil dari DAU yang diterima tahun sebelumnya, sedemikian rupa sehingga DAU yang diterima minimal sama dengan DAU yang diterima tahun sebelumnya. Pengalokasian dana penyeimbang (penyesuaian) tersebut bertujuan agar penerapan formula DAU tidak menimbulkan adanya daerah yang memperoleh DAU lebih kecil dari DAU tahun sebelumnya *(hold harmless)*. Di samping itu, pengalokasian dana penyeimbang (penyesuaian) tersebut juga menampung program-program yang bersifat khusus, seperti dana tunjangan kependidikan, dana infrastruktur sarana dan prasarana, serta dana sarana dan prasarana Provinsi Papua Barat. Secara umumnya, komponen dana penyeimbang (penyesuaian) tersebut dialokasikan karena adanya kebijakan tertentu yang sifatnya *ad-hoc*.

Dalam **Grafik V.8,** dapat diketahui bahwa realisasi dana otsus dan penyeimbang (penyesuaian) dalam periode 2002—2008 mengalami peningkatan yang signifikan, dari Rp3,5 triliun (0,2 persen terhadap PDB) dalam tahun 2002, menjadi Rp9,3 triliun (0,2 persen terhadap PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan menjadi Rp14,0 triliun (0,3 persen terhadap PDB) pada tahun 2008, atau rata-rata tumbuh sebesar 25,7 persen per tahun.

Grafik V.8
Tren Dana Otsus Dan Penyesuaian
Tahun 2001-2008

	REALISASI APBN						Perk real
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
OTSUS DAN PENYESUAIAN	3,5	9,2	6,9	7,2	4,0	9,3	14,0
% dari Th Sebelumnya	-	160,6%	-25,8%	5,6%	-44,1%	129,6%	50,5%



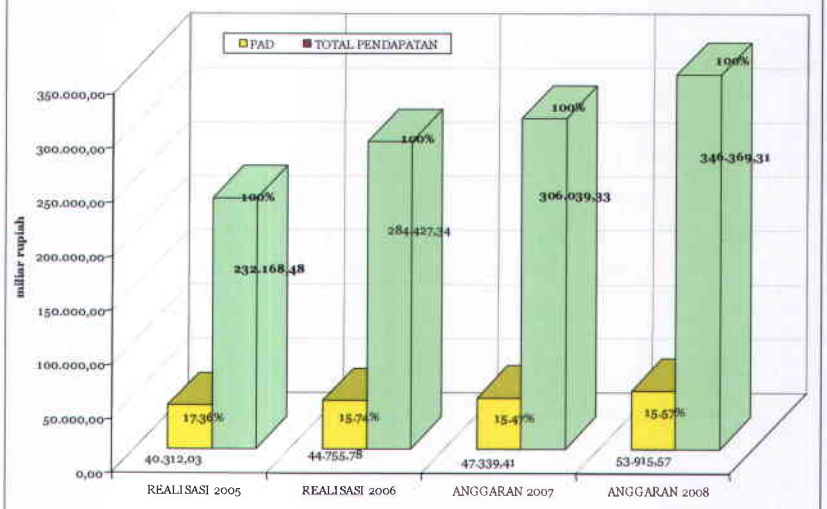
Keterangan :
- Realisasi 2001 s.d 2003 berdasarkan PAN, 2004, 2005, dan 2006 berdasarkan LKPP (audited).
- Tahun 2007 menggunakan angka APBN-P 2007 ; - Tahun 2008 angka APBN-P 2008

Sumber : Departemen Keuangan

Sumber pendanaan dalam APBD adalah PAD. PAD provinsi menunjukkan kecenderungan naik, dari Rp27,7 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp33,2 triliun pada tahun 2007. Sementara itu, meskipun PAD kabupaten/kota meningkat dari Rp10,2 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp14,1 triliun pada tahun 2007, tetapi proporsi PAD kabupaten/kota terhadap total pendapatan kabupaten/kota relatif lebih kecil dibandingkan proporsi PAD provinsi terhadap total pendapatan provinsi. Pada tahun 2007 proporsi PAD provinsi terhadap total pendapatan provinsi adalah 45,1 persen sedangkan proporsi PAD kabupaten/kota terhadap total pendapatan kabupaten/kota adalah 6,1 persen.

Perkembangan proporsi total PAD terhadap total pendapatan APBD provinsi dan kabupaten/kota dapat dilihat pada **Grafik V.9.** Pada tahun 2005, proporsi total PAD terhadap total pendapatan APBD provinsi dan kabupaten/kota mencapai 17,4 persen. Selanjutnya pada tahun 2006—2008, proporsi tersebut turun dan relatif konstan pada kisaran 15,6 persen.

Grafik V.9
Perbandingan Total PAD Terhadap Total Pendapatan Provinsi dan Kabupaten/Kota Se-Provinsi di Indonesia Tahun 2005-2008

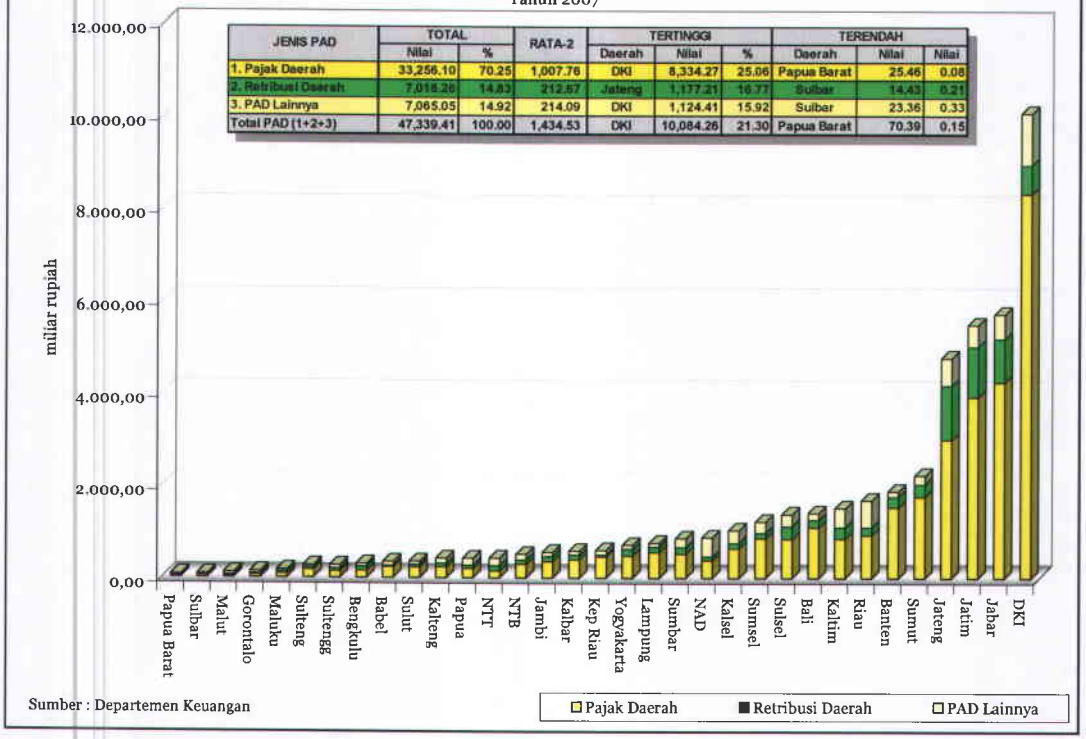


Sumber : Departemen Keuangan

Komposisi PAD tahun 2007, sebagian besar diperoleh dari pajak daerah yaitu sebesar 70,25 persen. Daerah yang mempunyai PAD tertinggi pada tahun 2007 adalah Provinsi DKI Jakarta yaitu sebesar Rp10,1 triliun dan daerah yang mempunyai PAD terendah adalah Provinsi Papua Barat, yaitu sebesar Rp70,39 miliar. Peta sebaran perolehan realisasi PAD se-provinsi (termasuk kabupaten/kota) ditunjukkan pada **Grafik V.10.**

Grafik V.10
PetaPAD Se-Provinsi di Indonesia
Tahun 2007

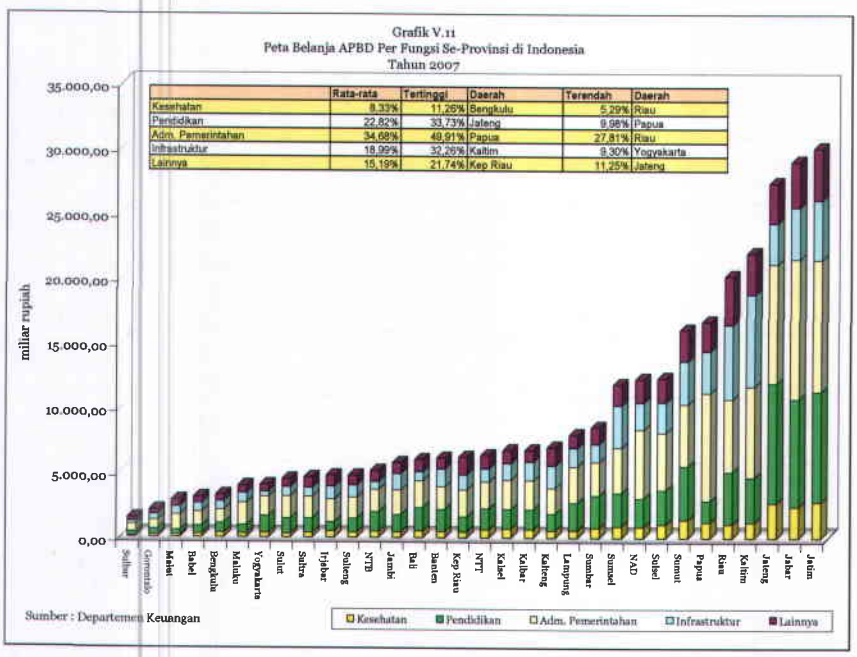
JENIS PAD	TOTAL		RATA-2	TERTINGGI			TERENDAH		
	Nilai	%		Daerah	Nilai	%	Daerah	Nilai	Nilai
1. Pajak Daerah	33,256.10	70.25	1,007.76	DKI	8,334.27	25.06	Papua Barat	25.46	0.08
2. Retribusi Daerah	7,018.26	14.83	212.67	Jateng	1,177.21	16.77	Sulbar	14.43	0.21
3. PAD Lainnya	7,065.05	14.92	214.09	DKI	1,124.41	15.92	Sulbar	23.36	0.33
Total PAD (1+2+3)	47,339.41	100.00	1,434.53	DKI	10,084.26	21.30	Papua Barat	70.39	0.15



Sumber : Departemen Keuangan

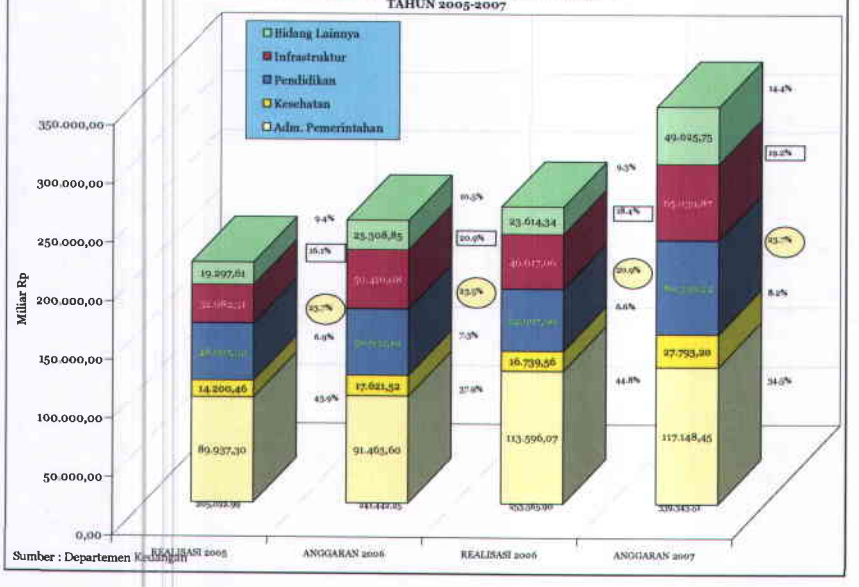
Grafik V.11
Peta Belanja APBD Per Fungsi Se-Provinsi di Indonesia
Tahun 2007

	Rata-rata	Tertinggi	Daerah	Terendah	Daerah
Kesehatan	8,33%	11,26%	Bengkulu	5,29%	Riau
Pendidikan	22,82%	33,73%	Jateng	9,98%	Papua
Adm. Pemerintahan	34,68%	49,91%	Papua	27,81%	Riau
Infrastruktur	18,99%	32,26%	Kaltim	9,30%	Yogyakarta
Lainnya	15,19%	21,74%	Kep Riau	11,25%	Jateng



Sumber : Departemen Keuangan

Grafik V.12
Perbandingan Belanja APBD Per Bidang/Fungsi Belanja
Terhadap Total Belanja APBD Se-Provinsi di Indonesia
TAHUN 2005-2007



Sumber : Departemen Keuangan

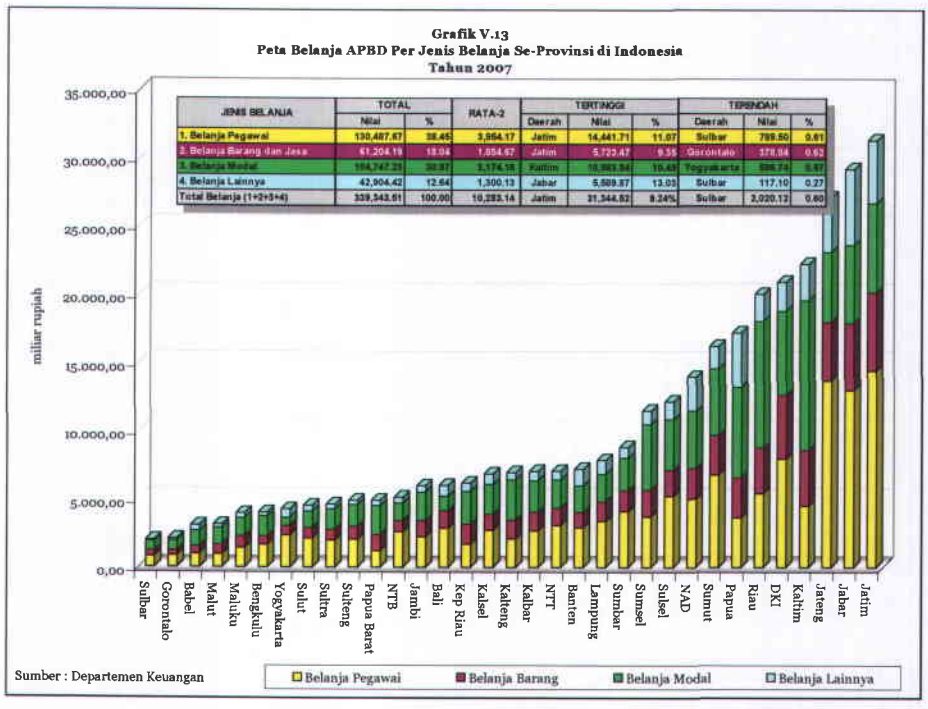
Pada **Grafik V.11**, ditunjukkan bahwa total belanja APBD tahun 2007 mencapai Rp339,3 triliun. Belanja APBD se-provinsi (termasuk kabupaten/kota) yang dialokasikan untuk bidang kesehatan rata-rata mencapai 8,3 persen dan bidang pendidikan 22,8 persen. Dilihat dari belanja per wilayah se-provinsi, rasio tertinggi belanja bidang kesehatan terhadap total belanja APBD adalah wilayah Provinsi Bengkulu sebesar 11,3 persen, sedangkan rasio tertinggi untuk bidang pendidikan adalah wilayah Provinsi Jawa Tengah sebesar 33,7 persen.

Selanjutnya, perbandingan belanja per bidang/fungsi pada belanja APBD belanja seluruh Indonesia tahun 2005—2007 disajikan dalam **Grafik V.12** Grafik tersebut menunjukkan bahwa belanja bidang pendidikan masih merupakan bidang/fungsi terbesar dalam belanja APBD, yaitu 20,9 persen pada realisasi APBD tahun 2006 dan 23,7 persen pada APBD tahun 2007. Demikian pula, untuk bidang/fungsi kesehatan mengalami peningkatan persentase sebesar 6,6 persen pada realisasi APBD tahun 2006 dan 8,2 persen pada APBD tahun 2007.

Pada **Grafik V.13,** ditunjukkan bahwa porsi belanja APBD per jenis belanja se-provinsi (termasuk kabupaten/kota) yang dialokasikan untuk belanja pegawai mencapai 38,5 persen, belanja barang dan jasa sebesar 18,0 persen, belanja modal sebesar 30,9 persen, dan belanja lainnya sebesar 12,6 persen. Dilihat dari belanja per wilayah se-provinsi, rasio tertinggi belanja pegawai adalah wilayah Provinsi Jawa Timur sebesar 11,1 persen, sedangkan rasio terendah Provinsi Sulawesi Barat sebesar 0,6 persen.

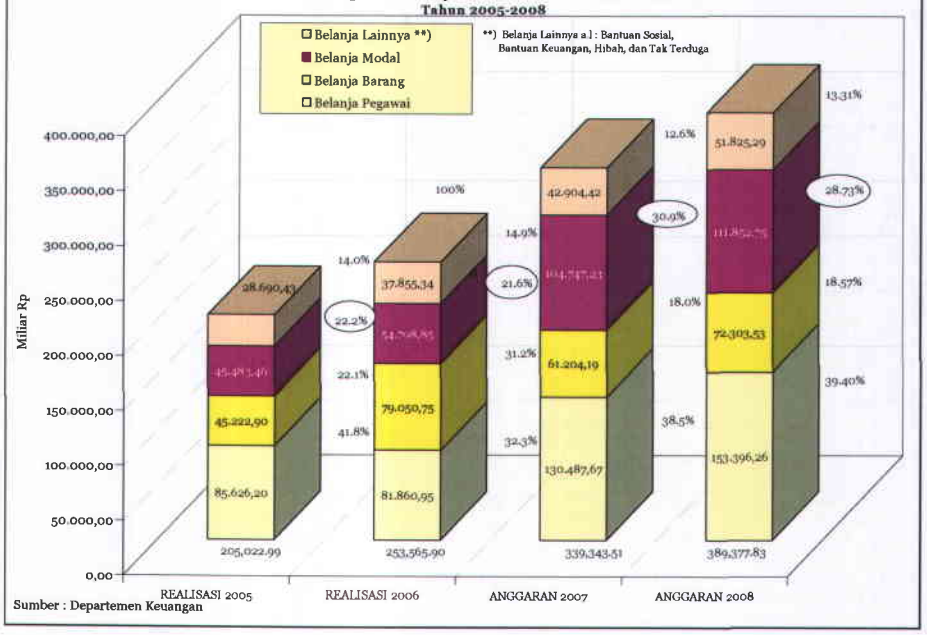
Grafik V.13
Peta Belanja APBD Per Jenis Belanja Se-Provinsi di Indonesia
Tahun 2007

JENIS BELANJA	TOTAL		RATA-2	TERTINGGI			TERENDAH		
	Nilai	%		Daerah	Nilai	%	Daerah	Nilai	%
1. Belanja Pegawai	130,487.67	38.45	3,954.17	Jatim	14,441.71	11.07	Sulbar	789.86	0.61
2. Belanja Barang dan Jasa	61,204.19	18.04	1,854.67	Jatim	5,722.47	9.35	Gorontalo	378.04	0.62
3. Belanja Modal	104,747.23	30.87	3,174.16	Kaltim	10,983.84	10.49	Yogyakarta	886.74	0.85
4. Belanja Lainnya	42,904.42	12.64	1,300.13	Jabar	5,589.87	13.03	Sulbar	117.10	0.27
Total Belanja (1+2+3+4)	339,343.51	100.00	10,283.14	Jatim	21,344.82	8.24%	Sulbar	2,020.12	0.60



Sumber : Departemen Keuangan

Tabel V.14
Perbandingan Belanja APBD Per Jenis Belanja
Terhadap Total Belanja APBD Se-Provinsi di Indonesia
Tahun 2005-2008



Sumber : Departemen Keuangan

Selanjutnya, perbandingan jenis belanja APBD seluruh Indonesia tahun 2005—2008 disajikan dalam **Grafik V.14.** Grafik tersebut menunjukkan bahwa belanja pegawai masih merupakan komponen terbesar dalam belanja APBD, yaitu 38,5 persen pada tahun 2007 dan 39,4 persen pada tahun 2008. Sementara itu, porsi untuk belanja modal turun dari 30,9 persen pada tahun 2007 menjadi 28,7 persen pada tahun 2008.

5.2.4 Implikasi Desentralisasi Fiskal terhadap Perkembangan Ekonomi Daerah

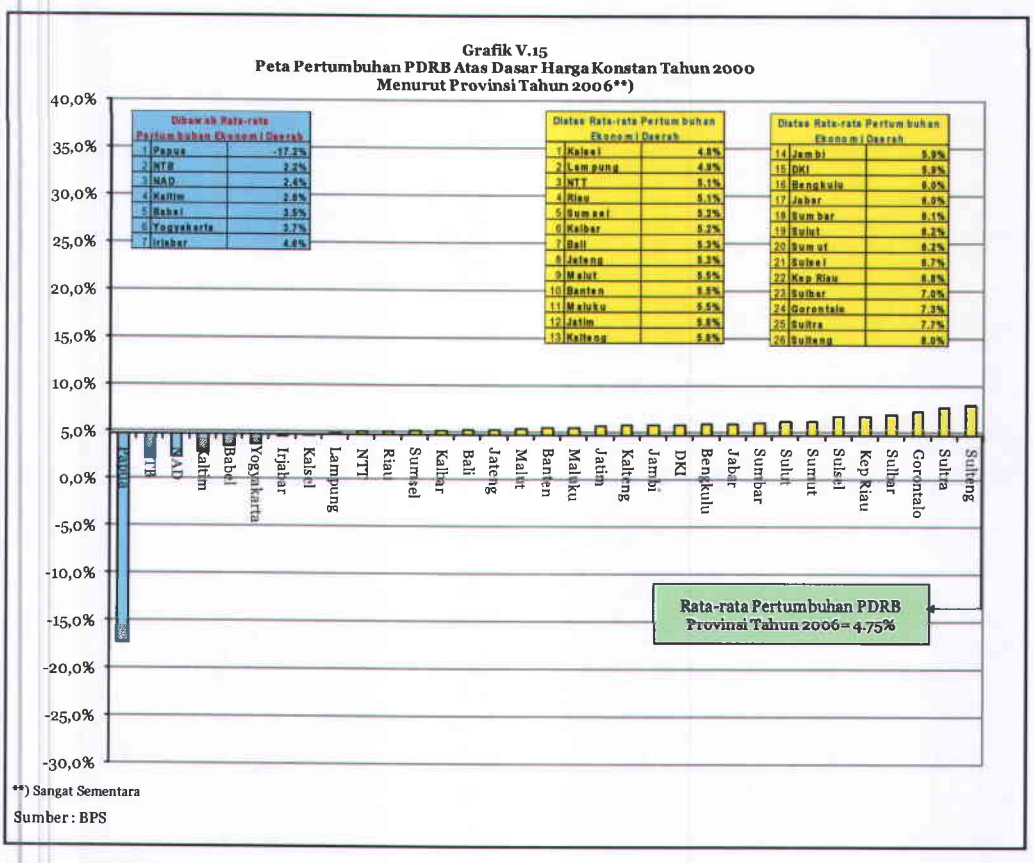
Pelaksanaan desentralisasi fiskal mempunyai tujuan utama untuk mendukung pendanaan atas urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah, agar daerah dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang lebih baik, diharapkan dapat memberikan kesempatan bagi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, sehingga pada gilirannya akan mendorong perkembangan ekonomi melalui pembangunan daerah.

Namun , upaya perbaikan ekonomi daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak bisa hanya diserahkan kepada kebijakan desentralisasi fiskal semata. Sebagaimana diketahui bahwa pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang disesuaikan dengan potensi, aspirasi, dan permasalahan di daerah. Pelaksanaan pembangunan daerah yang baik hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran dari tiga pilar, yaitu sebagai berikut: pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat. Ketiganya mempunyai fungsi dan peran masing-masing dalam mengisi pembangunan. Pemerintahan (eksekutif dan legislatif) memainkan peran untuk menjalankan dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain. Sinkronisasi dan koordinasi antartingkatan pemerintahan yang berbeda harus dapat diwujudkan. Peran sektor swasta adalah mewujudkan penciptaan lapangan kerja dan pendapatan. Masyarakat berperan dalam penciptaan interaksi sosial, ekonomi, dan politik. Ketiga pilar tersebut memainkan perannya sesuai dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam tata kelola kepemerintahan yang baik.

Untuk menilai keberhasilan pelaksanaan pembangunan ekonomi regional, terdapat beberapa indikator yang dapat digunakan. Salah satu indikator pembangunan ekonomi regional adalah pertumbuhan ekonomi yang dicerminkan oleh pertumbuhan PDRB pada harga konstan. Sebagaimana terlihat pada **Grafik V.15** dan **Grafik V.16**, pertumbuhan ekonomi daerah sangat bervariasi, yang antara lain dipengaruhi oleh investasi, ketenagakerjaan, *multiplier effect* dari belanja pemerintah dan kegiatan perdagangan daerah. Pada tahun 2006, rata-rata pertumbuhan ekonomi daerah adalah 4,75 persen. Pada **Grafik V.15,** terlihat bahwa terdapat 7 provinsi berada di bawah rata-rata dan 26 provinsi berada di atas rata-rata. Sementara itu, pada tahun 2007, dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi daerah sebesar 5,6 persen terdapat 10 provinsi berada di bawah rata-rata dan 23 provinsi berada di atas rata-rata **(Grafik V.16).** Fluktuasi pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi di Provinsi NAD dan Provinsi Papua lebih banyak disebabkan oleh fluktuasi ekspor hasil-hasil pertambangan.

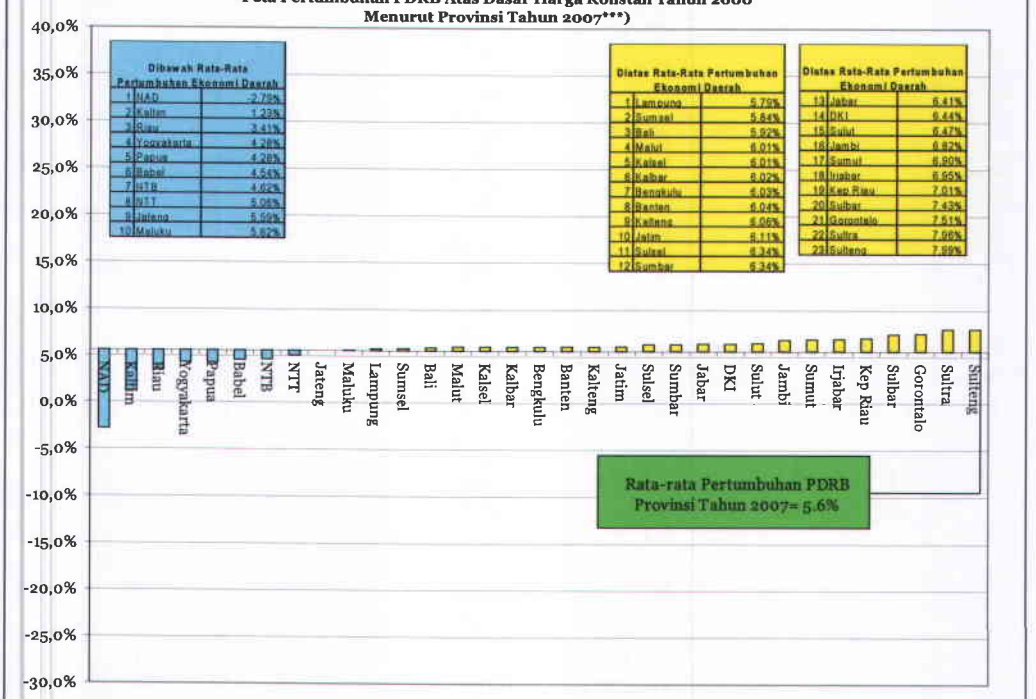
Meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang ditunjukkan dengan semakin tingginya PDRB, di satu sisi, membuka peluang bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, tetapi di sisi lain berpotensi meningkatkan laju inflasi daerah. Dalam beberapa tahun terakhir, pergerakan laju inflasi di daerah dapat terjaga di bawah level 2 (dua) digit. Rata-rata laju inflasi di seluruh daerah mengalami peningkatan yang cukup signifikan akibat kebijakan kenaikan harga BBM dalam tahun 2005. Laju inflasi tertinggi dalam tahun 2005 terjadi di Provinsi NAD, khususnya di Kota Banda Aceh yang mencapai 41,1 persen. Tingginya laju inflasi tersebut diakibatkan oleh terbatasnya peredaran barang dalam proses rehabilitasi pascatsunami yang terjadi di Provinsi NAD dan sebagian Provinsi Sumut. Pada tahun 2006 dan 2007, tingginya laju inflasi

Grafik V.15
Peta Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000
Menurut Provinsi Tahun 2006)**



**) Sangat Sementara
Sumber : BPS

Grafik V.16
Peta Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000
Menurut Provinsi Tahun 2007*)**



***) Sangat Sangat Sementara
Sumber: BPS

daerah tersebut secara signifikan dapat dikurangi melalui berbagai kebijakan yang mengutamakan pembangunan sarana dan prasarana fisik. Sementara itu, pada tahun 2008, tekanan inflasi diperkirakan akan kembali terjadi seiring dengan adanya kebijakan kenaikan harga BBM dan dampak pergolakan harga pangan internasional yang terjadi pada akhir tahun 2007. Perkembangan laju inflasi di 45 kota dapat dilihat dalam **Tabel V.4.**

Tabel V.4
Laju Inflasi Tahunan di 45 Kota
(dalam persen)

No.	Kota	2005	2006	2007	No.	Kota	2005	2006	2007
1	Lhokseumawe	17,6	1,9	4,2	24	Jember	16,9	6,8	7,2
2	Banda Aceh	41,1	9,5	11,0	25	Kediri	16,8	7,8	6,8
3	Padang Sidempuan	18,5	10,0	5,9	26	Malang	15,7	5,9	5,9
4	Sibolga	22,4	5,0	7,1	27	Surabaya	14,1	6,7	6,3
5	Pematang Siantar	19,7	6,1	8,4	28	Serang/Cilegon	16,1	7,7	6,3
6	Medan	22,9	6,0	6,4	29	Denpasar	11,3	4,3	5,9
7	Padang	20,1	8,0	6,9	30	Mataram	17,7	4,2	8,8
8	Pekanbaru	17,1	6,3	7,5	31	Kupang	15,2	9,7	8,4
9	Batam	14,8	4,6	4,8	32	Pontianak	14,4	6,3	8,6
10	Jambi	16,5	10,7	7,4	33	Sampit	11,9	7,7	7,6
11	Palembang	19,9	8,4	8,2	34	Palangkaraya	12,1	7,7	8,0
12	Bengkulu	25,2	6,5	5,0	35	Banjarmasin	12,9	11,0	7,8
13	Bandar Lampung	21,2	6,0	6,6	36	Balikpapan	17,3	5,5	7,3
14	Pangkal Pinang	17,4	6,4	2,6	37	Samarinda	16,6	6,5	9,2
15	DKI Jakarta	16,1	6,0	6,0	38	Manado	18,7	5,1	10,1
16	Tasikmalaya	20,8	8,4	7,7	39	Palu	16,3	8,7	8,1
17	Bandung	19,6	5,3	5,3	40	Makassar	15,2	7,2	5,7
18	Cirebon	16,8	6,3	7,9	41	Kendari	21,5	10,6	7,5
19	Purwokerto	14,5	8,4	6,1	42	Gorontalo	18,6	7,5	7,0
20	Surakarta	13,9	6,2	3,3	43	Ambon	16,7	4,8	5,8
21	Semarang	16,5	6,1	6,7	44	Ternate	19,4	5,1	10,4
22	Tegal	18,4	7,7	8,9	45	Jayapura	14,1	9,5	10,3
23	Yogyakarta	15,0	10,4	8,0					

Sumber : BPS

Dalam konteks pembangunan daerah, salah satu faktor yang dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi daerah adalah tingginya daya saing daerah, khususnya yang terkait dengan kemampuan menciptakan investasi di tiap-tiap daerah. Dalam rangka meningkatkan investasi tersebut, daerah dapat melakukan upaya-upaya peningkatan pelayanan dan kemudahan-kemudahan bagi investor untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi perkembangan dunia usaha. Upaya-upaya tersebut dapat dilakukan antara lain melalui (1) kemudahan perizinan usaha, (2) ketersediaan infrastruktur yang memadai, baik kualitas maupun kuantitasnya, (3) adanya kepastian hukum, (4) jaminan keamanan, (5) kondisi persaingan usaha yang sehat, dan (6) transparansi kebijakan dari pemerintah daerah. Walaupun berbagai upaya tersebut belum seluruhnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah, tetapi pertumbuhan investasi di beberapa daerah cenderung menunjukkan peningkatan.

Berdasarkan data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), pada tahun 2007, realisasi penanaman modal asing (PMA) mencapai US$10.349,6 juta dan penanaman modal dalam negeri (PMDN) sebesar Rp34.878,7 miliar. Angka ini menunjukkan peningkatan yang sangat signifikan dibandingkan dengan realisasi PMA tahun 2006. Namun, kegiatan investasi secara umum masih terkonsentrasi di Pulau Jawa dan Pulau Sumatera. Meskipun data BKPM ini belum mencakup keseluruhan jenis investasi, seperti sektor migas, perbankan, asuransi, porto folio, setidaknya hal tersebut menunjukkan bahwa kegiatan investasi di luar Pulau Jawa dan Pulau Sumatera secara relatif belum optimal, terutama karena masih kurang memadainya infrastruktur di daerah tersebut. Perkembangan realisasi investasi di Indonesia tahun 2005—2007 dapat dilihat dalam **Tabel V.5.**

Tabel V.5
Perkembangan Realisasi Investasi di Indonesia
Tahun 2005 - 2007

NO.	PROVINSI	PMA (juta US$)			PMDN (miliar rupiah)		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
I	SUMATERA	1.232,4	883,7	1.398,5	13.501,7	4.644,3	10.754,5
II	JAWA	7.245,7	4.412,8	8.503,5	14.796,6	13.030,8	18.668,9
III	BALI & NUSA TENGGARA	102,6	109,8	56,7	66,1	104,9	15,7
IV	KALIMANTAN	181,8	534,6	308,8	1.747,6	2.536,1	1.558,0
V	SULAWESI	145,3	15,5	79,6	509,0	68,6	3.881,6
VI	MALUKU	9,1	20,0	0,0	0,9	0,2	0,0
VII	PAPUA	-	0,6	2,5	43,1	403,5	0,0
	Total	**8.916,9**	**5.977,0**	**10.349,6**	**30.665,0**	**20.788,4**	**34.878,7**

Sumber : BKPM

Kegiatan investasi baik PMA maupun PMDN secara tidak langsung memiliki dampak positif terhadap penurunan tingkat pengangguran di daerah. Tingkat pengangguran rata-rata di Pulau Sumatera dan Pulau Jawa pada tahun 2008 relatif menurun jika dibandingkan dengan tingkat pengangguran tahun 2006 dan 2007. Namun, tingkat pengangguran rata-rata provinsi di Pulau Jawa relatif lebih tinggi dibandingkan Pulau Sumatera. Hal tersebut terjadi sebagai akibat padatnya jumlah penduduk di Pulau Jawa, yang belum didukung oleh peningkatan lapangan kerja yang memadai. Sementara itu, untuk wilayah Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Papua juga mengalami penurunan tingkat pengangguran sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2008. Perkembangan tingkat pengangguran per provinsi dapat dilihat dalam **Tabel V.6.**

Tabel V.6
Tingkat Pengangguran per Provinsi Tahun 2005-2008
(dalam persen)

Daerah	2005	2006	2007	2008	Daerah	2005	2006	2007	2008
SUMATERA					**NUSA TENGGARA DAN KALIMANTAN**				
Nangroe Aceh Darussalam	12,5	10,4	9,8	9,2	Nusa Tenggara Barat	8,9	8,9	6,5	5,2
Sumatera Utara	11,0	11,5	10,1	9,6	Nusa Tenggara Timur	5,5	3,7	3,7	3,7
Sumatera Barat	11,5	11,9	10,3	9,7	Kalimantan Barat	8,6	8,5	6,5	6,5
Riau	13,9	10,2	9,8	9,4	Kalimantan Tengah	4,9	8,7	5,1	4,8
Jambi	8,6	6,6	6,2	5,9	Kalimantan Selatan	6,2	8,9	7,6	6,9
Sumatera Selatan	8,6	9,3	9,3	8,5	Kalimantan Timur	9,0	13,4	12,1	11,4
Bengkulu	6,2	6,0	4,7	4,0					
Lampung	6,9	9,1	7,6	6,3					
Bangka Belitung	8,1	9,0	6,5	5,8					
JAWA					**SULAWESI, MALUKU, DAN PAPUA**				
DKI Jakarta	14,7	11,4	12,6	11,1	Sulawesi Utara	14,4	14,6	12,3	12,4
Jawa Barat	14,7	14,6	13,1	12,3	Sulawesi Tengah	7,6	10,3	8,4	7,3
Jawa Tengah	8,5	8,0	7,7	7,1	Sulawesi Selatan	13,6	12,8	11,3	10,5
Java: DI Yogyakarta	5,3	6,3	6,1	6,0	Sulawesi Tenggara	8,9	9,7	6,4	6,1
Jawa Timur	8,5	8,2	6,8	6,2	Gorontalo	9,8	6,2	7,2	7,0
Banten	14,2	18,9	15,8	14,2	Maluku	12,3	16,7	12,2	11,1
					Maluku Utara	8,9	6,9	6,1	7,0
					Papua	7,1	5,8	5,0	4,9
Nasional	**11,2**	**10,3**	**9,1**	**8,5**					

Sumber : BPS

Selain pertumbuhan, indikator yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan ekonomi adalah pemerataan pembangunan. Berdasarkan angka Indeks *Williamson* tahun 2002—2007 terlihat bahwa tingkat pemerataan aktivitas perekonomian yang tercermin dari nilai PDRB antarprovinsi (tidak termasuk Provinsi DKI Jakarta) masih relatif rendah, tetapi perkembangannya menunjukkan kondisi yang lebih baik. Pada **Tabel V.7**, dapat dilihat bahwa pada tahun 2002, Indeks *Williamson* untuk aktivitas perekonomian sebesar 0,723, turun menjadi 0,558 pada tahun 2007. Penurunan *Indeks Williamson* tersebut menunjukkan bahwa perkembangan aktivitas perekonomian antarprovinsi menjadi semakin berimbang. Apabila dilihat per wilayah, daerah provinsi di wilayah Pulau Jawa (tidak termasuk DKI Jakarta) mempunyai aktivitas perekonomian yang paling merata, kemudian disusul daerah provinsi yang berada di Pulau Sulawesi, sementara provinsi-provinsi yang berada di Pulau Sumatera, Kalimantan, Kepulauan Maluku, dan Papua mempunyai ketimpangan yang relatif tinggi.

Tabel V.7
Indeks Williamson untuk PDRB Tahun 2002 – 2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indonesia	0,723	0,691	0,677	0,613	0,589	0,558
Sumatera	0,933	0,931	0,932	0,914	0,914	0,912
Jawa	0,176	0,168	0,171	0,175	0,169	0,170
Kalimantan	0,984	0,919	0,899	0,886	0,856	0,823
Sulawesi	0,198	0,183	0,178	0,204	0,193	0,191
Maluku dan Papua	0,659	0,623	0,625	0,611	0,568	0,516
Bali, NTB, dan NTT	0,394	0,381	0,380	0,395	0,416	0,420

Sumber: BPS, data diolah

Berbagai indikator kesejahteraan telah dikembangkan sebagai dasar dalam mengamati pola kesenjangan kesejahteraan masyarakat antardaerah, antara lain tingkat kemiskinan dan indeks pembangunan manusia (IPM) yang dikembangkan oleh UNDP berdasarkan survei di sebagian besar negara di dunia. Berdasarkan survei tersebut, sebagaimana bisa dilihat pada **Tabel V.8**, IPM Indonesia cenderung meningkat, yang mengindikasikan bahwa terdapat perbaikan tingkat kesejahteraan masyarakat.

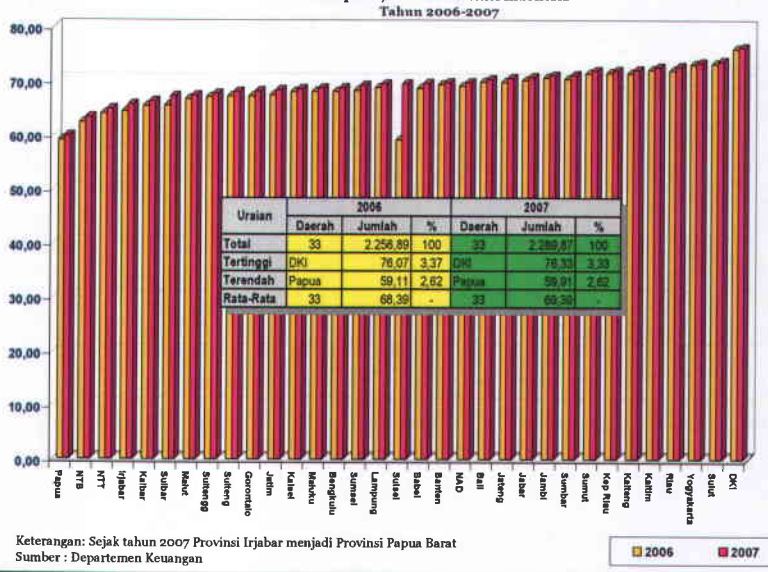
Tabel V. 8
Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia

Tahun	2001	2002	2003	2004	2005
Human Development Index/HDI Value (Nilai Indeks Pembangunan Manusia/IPM)	0,682	0,692	0,697	0,711	0,728

Sumber: Human Devopment Report UNDP 2003-2007

Pada **Grafik V.17,** dapat dilihat pencapaian tingkat kesejahteraan masyarakat per daerah. Secara umum tidak terdapat perubahan peringkat kesejahteraan daerah dari tahun 2006–2007, kecuali untuk Provinsi Sulawesi Selatan yang mengalami lonjakan peringkat yang cukup besar. Daerah dengan IPM tertinggi adalah Provinsi DKI Jakarta, sedangkan yang terendah adalah Provinsi Papua. Indikator kesejahteraan juga bisa dilihat dari tingkat kemiskinan, yang berbanding terbalik dengan nilai IPM yang berlaku di tiap-tiap daerah.

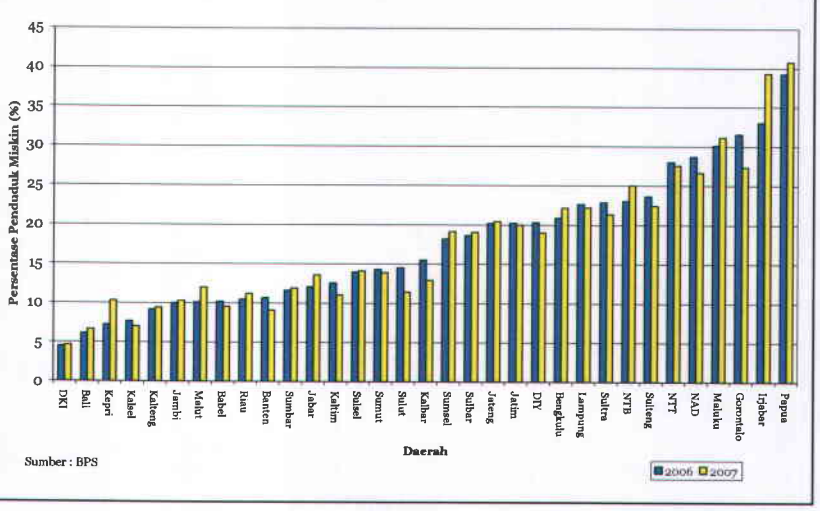
Grafik V.17
Peta Indeks Pembangunan Manusia (IPM)
Kabupaten/Kota Se-Provinsi Indonesia
Tahun 2006-2007



Uraian	2006			2007		
	Daerah	Jumlah	%	Daerah	Jumlah	%
Total	33	2.256,89	100	33	2.289,67	100
Tertinggi	DKI	76,07	3,37	DKI	76,33	3,33
Terendah	Papua	59,11	2,62	Papua	59,91	2,62
Rata-Rata	33	68,39	-	33	69,38	-

Keterangan: Sejak tahun 2007 Provinsi Irjabar menjadi Provinsi Papua Barat
Sumber : Departemen Keuangan

Grafik V.18
Persetase Penduduk Miskin Tahun 2006-2007



Sumber : BPS

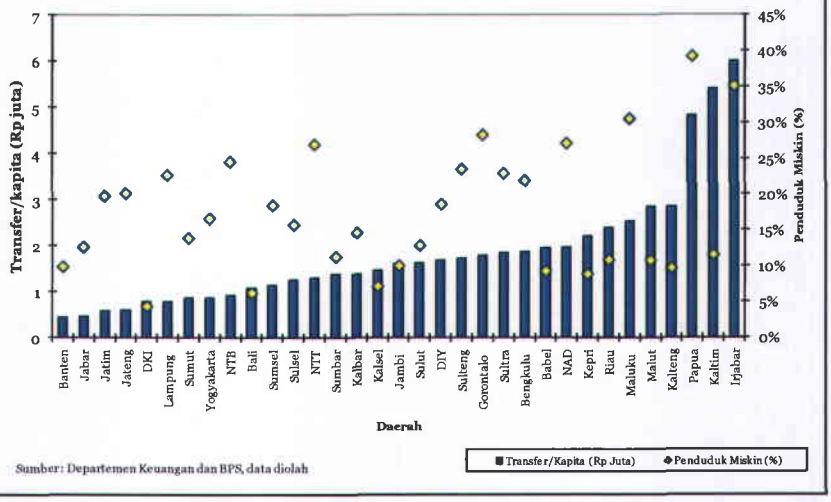
Dalam **Grafik V.18,** terlihat bahwa gambaran tingkat kemiskinan tidak jauh berbeda dengan gambaran capaian IPM. Daerah-daerah dengan IPM tinggi, seperti Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Bali secara relatif juga mempunyai persentase kemiskinan yang rendah. Sebaliknya, daerah dengan IPM rendah seperti Provinsi Papua dan Provinsi Maluku cenderung mempunyai persentase penduduk miskin yang cukup tinggi. Secara statistik, hubungan yang kuat ini dibuktikan dengan angka korelasi antara IPM dan persentase penduduk miskin cukup tinggi, yaitu mencapai -0,7.

Potret perekonomian nasional dan tingkat kesejahteraan masyarakat yang mengalami peningkatan dari tahun ke tahun tersebut sejalan dengan peningkatan sumber-sumber pendanaan daerah, yang dilaksanakan melalui desentralisasi fiskal. Meskipun peningkatan transfer dari Pemerintah ke daerah diiringi juga dengan perbaikan indikator tingkat kesejahteraan masyarakat, terdapat beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian serius dari Pemerintah dan pemerintah daerah apabila dilihat dari kondisi pada setiap daerah dan

korelasi antara transfer dan tingkat kesejahteraan masyarakat. Pertama, indikator tingkat kesejahteraan masyarakat secara nasional menunjukkan perbaikan, tetapi tidak semua daerah mengalami perbaikan. Dalam **Grafik V.18,** ditunjukkan bahwa dari 33 provinsi, terdapat 15 provinsi yang mengalami penurunan persentase penduduk miskin dan 18 provinsi mengalami peningkatan persentase penduduk miskin. Kedua, peningkatan transfer diiringi dengan perbaikan tingkat kesejahteraan, tetapi korelasinya sangat rendah. Korelasi antara transfer per kapita dan persentase penduduk miskin di 33 provinsi selama tahun 2006—2007 menunjukkan angka korelasi kurang dari 0,5 bahkan mendekati nol. Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan transfer kepada daerah belum berpengaruh secara langsung kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dalam **Grafik V.19,** terlihat bahwa untuk beberapa daerah yang rata-rata transfer per kapitanya tinggi ternyata justru menunjukkan rata-rata persentase penduduk miskin yang tinggi pula. Hal tersebut mengindikasikan bahwa transfer Pemerintah ke daerah masih terkonsentrasi pada daerah-daerah yang tingkat kesejahteraannya masih rendah. Oleh karena itu, Pemerintah dan pemerintah daerah perlu mengupayakan agar dana desentralisasi dapat dimanfaatkan secara lebih baik guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, diharapkan akan terlihat hubungan yang lebih jelas dan kuat antara pelaksanaan desentralisasi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

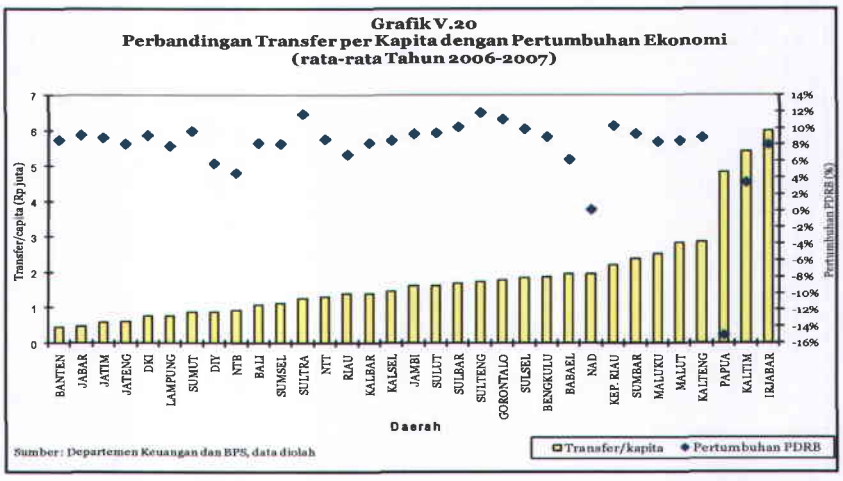
Grafik V.19
Perbandingan Transfer per Kapita dengan Persentase Penduduk Miskin
(rata-rata Tahun 2006-2007)



Sumber: Departemen Keuangan dan BPS, data diolah

Gambaran yang tidak terlalu berbeda juga dapat dilihat dari pola hubungan antara transfer pemerintah dan pertumbuhan ekonomi. Dalam **Grafik V.20,** terlihat bahwa pada tahun 2006—2007, daerah yang menerima transfer per kapita tinggi adalah daerah yang mengalami tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah.

Grafik V.20
Perbandingan Transfer per Kapita dengan Pertumbuhan Ekonomi
(rata-rata Tahun 2006-2007)



Sumber: Departemen Keuangan dan BPS, data diolah

Kenyataan ini menuntut adanya perhatian yang lebih serius dari Pemerintah dan pemerintah daerah agar pola belanja daerah lebih efektif dalam mendorong perekonomian daerah. Dengan demikian, daerah yang mendapatkan transfer yang lebih tinggi seyogyanya mampu secara riil mendorong pertumbuhan ekonomi daerahnya secara lebih optimal.

Selain pendanaan desentralisasi, pada dasarnya, Pemerintah juga mengalokasikan dana untuk mendanai kegiatan di daerah, yaitu melalui mekanisme alokasi dana kepada instansi vertikal di daerah, alokasi dana dekonsentrasi dan alokasi dana tugas pembantuan. Walaupun berbagai dana tersebut bukan merupakan sumber pendanaan desentralisasi, tetapi secara tidak langsung juga mempunyai peranan dalam perekonomian regional karena dibelanjakan di daerah.

Pola hubungan antara dana desentralisasi dan alokasi dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan menunjukkan adanya korelasi positif yang cukup kuat. Korelasi antara alokasi dana desentralisasi per kapita dengan alokasi dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan per kapita adalah 0,52 di tahun 2006 dan 0,63 di tahun 2007. Hal ini berarti bahwa pola alokasi dana desentralisasi mempunyai kecenderungan yang relatif sama dengan pola alokasi dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan, dan dana instansi vertikal, sehingga daerah yang telah mendapatkan dana desentralisasi cukup tinggi juga mendapatkan alokasi dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang tinggi.

Di sisi lain, terlihat pada **Tabel V.9**, wilayah Jawa dan Bali mendapatkan alokasi dana desentralisasi dan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan per kapita paling rendah dalam dua tahun terakhir, tetapi tingkat kemiskinannya juga rendah yaitu rata-rata sebesar 12,9 persen, sementara pertumbuhan ekonomi dalam dua tahun terakhir cukup tinggi, yaitu mencapai rata-rata 8,7 persen. Sebaliknya, wilayah Papua dan Maluku yang mempunyai alokasi dana desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan per kapita yang tertinggi juga masih mempunyai rata-rata tingkat kemiskinan yang tinggi yaitu mencapai 29,0 persen, sedangkan pertumbuhan ekonominya cukup rendah yaitu hanya mencapai 2,5 persen. Hal ini berarti bahwa pola belanja di wilayah Jawa dan Bali mempunyai *multiplier effect* terhadap perbaikan indikator kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi yang lebih besar dibandingkan dengan wilayah Papua dan Maluku.

Tabel V. 9
Perbandingan Total Dana yang dialokasikan di Daerah per Kapita dengan Tingkat Kemiskinan dan Pertumbuhan Ekonomi

Wilayah	Total Dana di Daerah/kapita (Rp juta/jiwa) Rata-rata Tahun 2006-2007	Tingkat Kemiskinan (%) Rata-rata Tahun 2006-2007	Pertumbuhan Ekonomi (%) Rata-rata Tahun 2006-2007
Sumatera	2,31	15,5%	7,7%
Jawa-Bali	1,42	12,9%	8,7%
Kalimantan, Sulawesi, dan Nusa Tenggara	2,75	18,1%	8,9%
Papua dan Maluku	5,33	29,1%	2,5%

Sumber: Departemen Keuangan dan BPS, data diolah.

Untuk mengejar ketertinggalan pembangunan di wilayah-wilayah tertentu, seperti Papua dan Maluku, dibutuhkan dana yang cukup besar, terutama untuk mendanai investasi awal di bidang infrastruktur. Hal yang perlu mendapatkan perhatian dari Pemerintah dan pemerintah daerah adalah upaya untuk menyelaraskan pola alokasi dana ke daerah dengan target pertumbuhan ekonomi dan target kesejahteraan masyarakat.

5.3 Permasalahan dan Tantangan

5.3.1 Efektivitas Pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah

Sejalan dengan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, provinsi dan kabupaten/kota juga diberikan kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi sebagaimana diatur dalam UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Berdasarkan undang-undang tersebut, terdapat 11 jenis pajak daerah, yaitu 4 jenis pajak provinsi dan 7 jenis pajak kabupaten/kota. Jenis pajak provinsi ditetapkan secara limitatif, sedangkan pajak kabupaten/kota selain yang ditetapkan dalam undang-undang dapat ditambah oleh daerah sesuai dengan potensi yang ada dan harus sesuai dengan kriteria pajak yang ditetapkan dalam undang-undang. Penetapan tarif definitif untuk pajak provinsi ditetapkan dengan peraturan pemerintah, sedangkan tarif definitif untuk pajak kabupaten/kota diserahkan sepenuhnya kepada tiap-tiap daerah, dengan mengacu kepada tarif tertinggi untuk masing-masing jenis pajak, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 34 Tahun 2000. Selengkapnya, jenis dan tarif pajak daerah dapat dilihat dalam **Tabel V.10.** Pengaturan lebih lanjut mengenai pajak daerah diatur dalam PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.

Tabel V. 10
Jenis dan Tarif Pajak Daerah

Jenis Pajak	Tarif (%)
Provinsi	
1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air (PKB&KAA)	
a. Kendaraan Bermotor Bukan Umum/Pribadi dan Kendaraan di atas Air	1,5
b. Kendaraan Bermotor Umum	1
c. Kendaraan Bermotor Alat-alat Berat dan Alat-alat Besar	0,5
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air (BBN-KB&KAA)	
a. Penyerahan Pertama	
1) Kendaraan Bermotor Bukan Umum/Pribadi	10
2) Kendaraan di Atas Air	5
3) Kendaraan Bermotor Umum	10
4) Kendaraan Bermotor Alat-alat Berat dan Alat-alat Besar	3
b. Penyerahan Kedua	
1) Kendaraan Bermotor Bukan Umum/Pribadi	1
2) Kendaraan di Atas Air	1
3) Kendaraan Bermotor Umum	1
4) Kendaraan Bermotor Alat-alat Berat dan Alat-alat Besar	0,3
c. Penyerahan karena Warisan	
1) Kendaraan Bermotor Bukan Umum/Pribadi	0,1
2) Kendaraan di Atas Air	0,1
3) Kendaraan Bermotor Umum	0,1
4) Kendaraan Bermotor Alat-alat Berat dan Alat-alat Besar	0,03
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB)	5
4. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (P3ABT&AP)	
a. Air Bawah Tanah	20
b. Air Permukaan	10
Kabupaten/Kota	
Jenis Pajak	**Tarif Maksimum (%)**
1. Pajak Hotel	10
2. Pajak Restoran	10
3. Pajak Hiburan	35
4. Pajak Reklame	25
5. Pajak Penerangan Jalan	10
6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C	20
7. Pajak Parkir	20

Sumber: Departemen Keuangan

Sementara itu, retribusi daerah dikelompokkan menjadi tiga golongan sesuai dengan jenis pelayanan dan perizinan yang diberikan, yaitu sebagai berikut: (1) retribusi jasa umum, (2) retribusi jasa usaha, dan (3) retribusi perizinan tertentu. Yang termasuk golongan jasa umum adalah pelayanan yang wajib disediakan oleh pemerintah daerah. Golongan jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah karena pelayanan sejenis belum memadai disediakan

oleh swasta atau dalam rangka optimalisasi pemanfaatan aset daerah, sementara golongan perizinan tertentu adalah pelayanan pemberian izin tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Pemungutan retribusi oleh daerah dapat dilakukan sesuai dengan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dan atas pemberian izin tertentu. Tidak semua jasa dan kegiatan pemberian izin dapat dipungut retribusi. Hanya jenis jasa dan perizinan tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak yang dapat dikenakan retribusi.

Dalam UU Nomor 34 Tahun 2000, juga diatur mengenai prinsip-prinsip umum dalam penetapan tarif sesuai dengan golongan retribusi. Untuk golongan retribusi jasa umum, daerah diberikan kewenangan yang luas untuk menetapkan tarif sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai karena pungutan retribusi jasa umum dapat diarahkan untuk meningkatkan pelayanan, memulihkan biaya, dan mengendalikan pelayanan dengan tetap mempertimbangkan aspek kemampuan masyarakat dan keadilan. Sementara itu, penetapan tarif retribusi jasa usaha diarahkan untuk mendapatkan keuntungan, sedangkan untuk golongan retribusi perizinan tertentu, penetapan tarif selain ditujukan untuk menutup biaya perizinan juga diarahkan untuk menutup biaya eksternalitas dari perizinan tersebut.

Dalam PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, terdapat 27 jenis retribusi daerah, yaitu (1) 10 jenis retribusi jasa umum, (2) 13 jenis retribusi jasa usaha, dan (3) 4 jenis retribusi perizinan tertentu. Pemungutan retribusi untuk golongan jasa umum dan perizinan tertentu dilakukan berdasarkan kewenangan tiap-tiap daerah sebagaimana diatur dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Sementara itu, pemungutan jenis retribusi yang termasuk dalam golongan jasa usaha dilakukan sesuai dengan pelayanan yang diberikan oleh daerah. Selain 27 jenis retribusi tersebut, daerah juga diberikan kewenangan untuk memungut jenis retribusi baru sesuai dengan kriteria retribusi yang ditetapkan dalam undang-undang. Jenis retribusi selengkapnya dapat dilihat dalam **Tabel V.11.**

Tabel V. 11
Jenis Retribusi Daerah

	Jenis Retribusi Daerah
1.	**Golongan Retribusi Jasa Umum**
	1. Retribusi Pelayanan Kesehatan;
	2. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
	3. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte
	4. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
	5. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
	6. Retribusi Pelayanan Pasar;
	7. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
	8. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
	9. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
	10. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan;
2.	**Golongan Retribusi Jasa Usaha**
	1. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
	2. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
	3. Retribusi Tempat Pelelangan;
	4. Retribusi Terminal;
	5. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
	6. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
	7. Retribusi Penyedotan Kakus;
	8. Retribusi Rumah Potong Hewan;
	9. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal;
	10. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga;
	11. Retribusi Penyeberangan di Atas Air;
	12. Retribusi Pengelolaan Limbah Cair;
	13. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah;
3.	**Golongan Retribusi Perizinan Tertentu**
	1. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
	2. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
	3. Retribusi Izin Gangguan;
	4. Retribusi Izin Trayek;

Sumber: Departemen Keuangan

Secara nasional, peranan pajak daerah dan retribusi daerah sangat besar dalam penerimaan PAD. Di tingkat provinsi, penerimaan pajak dan retribusi rata-rata mencapai 91 persen dari total PAD, sedangkan di tingkat kabupaten/kota mencapai lebih dari

75 persen. Dalam tahun 2001—2007, PAD provinsi didominasi oleh penerimaan pajak, sedangkan dalam PAD kabupaten/kota, kontribusi penerimaan pajak tidak jauh berbeda dengan penerimaan retribusi. Peranan pajak dan retribusi daerah terhadap PAD provinsi dan kabupaten/kota dapat dilihat pada **Tabel V.12**.

Tabel V. 12
Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap PAD Tahun 2001—2007
(dalam persen)

Jenis Penerimaan	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Provinsi							
Pajak Daerah	85,23	83,09	84,98	87,34	86,83	84,23	85,44
Retribusi Daerah	4,90	4,86	4,67	5,31	4,83	5,24	5,56
Kabupaten/Kota							
Pajak Daerah	43,32	37,72	36,78	40,74	40,03	32,86	34,59
Retribusi Daerah	33,47	31,18	32,52	33,72	35,51	32,32	36,58

Sumber: Departemen Keuangan, data diolah

Apabila dilihat dari jenis pajaknya, pada tahun 2006, pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor menyumbang 75,8 persen dari total penerimaan pajak provinsi. Sementara itu, pada tahun yang sama, pajak penerangan jalan, pajak hotel dan restoran menyumbang 78,6 persen dari total penerimaan pajak kabupaten/kota. Perkembangan penerimaan pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota dalam periode 2001 – 2006, dapat dilihat pada **Tabel V.13.**

Tabel V. 13
Penerimaan Pajak Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2001-2006
(dalam persen)

Jenis Pajak	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Provinsi						
Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	55,77	45,80	48,62	48,40	46,42	37,46
Pajak Kendaraan Bermotor	42,22	33,49	36,46	35,06	34,50	38,38
Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	1,84	14,48	13,46	14,35	17,24	22,56
Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan	0,13	0,59	1,46	2,18	1,84	1,59
Pajak Kendaraan Di atas Air	0,00	5,65	0,00	0,00	0,00	0,00
Bea Balik Nama Kendaraan Di atas Air	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kabupaten/Kota						
Pajak Penerangan Jalan	42,77	49,71	53,24	5399,00	53,02	41,44
Pajak Hotel dan Restoran	38,20	31,25	25,75	27,57	29,36	37,27
Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C	7,41	7,98	7,68	5,90	5,35	3,48
Pajak Reklame	3,04	3,66	4,79	4,87	5,53	8,12
Pajak Hiburan	2,70	2,77	2,85	2,85	2,78	4,87
Pajak Parkir	0,00	0,00	0,00	0,70	0,82	2,21
Pajak Lainnya	5,89	4,63	5,68	4,11	3,13	2,61

Sumber: Departemen Keuangan, diolah

Sementara itu, penerimaan retribusi daerah di tingkat provinsi mempunyai peranan yang sangat kecil, baik terhadap total penerimaan PAD maupun total penerimaan APBD. Dalam tahun 2006, penerimaan retribusi kurang dari 5,24 persen dari total penerimaan PAD, atau sekitar 2,3 persen dari total penerimaan APBD. Berbeda dengan penerimaan retribusi daerah provinsi, peranan retribusi daerah kabupaten/kota mencapai sekitar 32,3 persen dari PAD, hampir sama dengan peranan pajak daerah terhadap total penerimaan PAD. Lebih besarnya peranan retribusi di kabupaten/kota dibandingkan dengan retribusi di provinsi tersebut sejalan dengan lebih besarnya peranan kabupaten/kota dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Namun, mengingat peranan PAD dalam APBD secara keseluruhan relatif kecil, kontribusinya terhadap total APBD juga menjadi relatif kecil, yaitu hanya sekitar 2,1 persen. Apabila dilihat secara rinci, penerimaan retribusi kabupaten/kota yang bersumber dari retribusi pelayanan kesehatan memberikan kontribusi yang paling dominan, yaitu mencapai lebih dari 40 persen dari total penerimaan retribusi. Retribusi lainnya yang juga memberikan kontribusi cukup besar berasal dari retribusi IMB (14 persen), retribusi pasar (4 persen), retribusi persampahan/kebersihan (4 persen), serta retribusi KTP dan akte catatan

sipil (3 persen), sebagaimana dapat dilihat dalam **Tabel V.14.**

Tabel V. 14
Penerimaan Retribusi Kabupaten/Kota Tahun 2001-2006
(dalam persen)

Retribusi Daerah	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Retribusi Pelayanan Kesehatan	30,81	33,37	35,51	39,68	39,90	43,38
Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	11,13	10,78	10,62	11,04	11,72	13,54
Retribusi Pelayanan Pasar	9,67	8,73	8,51	6,95	5,74	3,90
Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan	4,22	4,02	4,57	3,91	5,20	3,84
Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akte Catatan Sipil	5,98	5,77	5,25	4,50	4,78	3,32
Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	3,83	4,34	4,85	4,54	4,55	5,11
Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	1,00	2,01	2,61	2,52	2,77	2,79
Retribusi Terminal	4,40	4,00	4,06	3,28	2,70	2,07
Retribusi Izin Gangguan	2,42	2,79	2,58	2,52	2,68	1,89
Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum	3,10	2,78	3,11	2,54	2,54	2,08
Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga	2,00	1,74	1,80	1,54	1,31	1,21
Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta	0,40	0,51	0,72	0,83	1,06	0,79
Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan	1,65	1,39	1,22	1,14	0,98	0,74
Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	0,94	1,17	1,34	1,18	0,74	1,13
Retribusi Rumah Potong Hewan	1,00	0,80	0,76	0,72	0,55	0,41
Retribusi Izin Trayek	0,42	0,46	0,47	0,42	0,40	0,48
Retribusi Tempat Khusus Parkir	0,53	0,49	0,65	0,47	0,35	0,30
Retribusi Pengolahan Limbah Cair	0,08	0,11	0,19	0,12	0,28	0,19
Retribusi Tempat Pelelangan	0,05	0,09	0,27	0,30	0,26	0,64
Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal	0,06	0,24	0,36	0,34	0,21	0,19
Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat	0,15	0,13	0,13	0,16	0,18	0,29
Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol	0,15	0,51	0,40	0,09	0,12	0,22
Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	0,13	0,14	0,15	0,12	0,12	0,11
Retribusi Penyedotan Kakus	0,13	0,14	0,13	0,12	0,10	0,10
Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa	0,04	0,04	0,09	0,05	0,05	0,11
Retribusi Penyeberangan di atas Air	0,03	0,03	0,03	0,13	0,04	0,03
Retribusi Pengujian Kapal Perikanan	0,00	0,06	0,01	0,04	0,01	0,01
Retribusi Lainnya	15,67	13,36	9,58	10,74	10,67	11,12

Sumber: Departemen Keuangan, data diolah

Dalam rangka meningkatkan PAD, pemerintah daerah cenderung untuk memungut berbagai jenis pajak dan retribusi selain yang telah ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan pemerintah, meskipun hasilnya kurang signifikan. Sampai dengan akhir tahun 2006, terdapat sekitar 12 jenis pajak baru dan sekitar 280 jenis retribusi baru yang ditetapkan oleh daerah. Pada umumnya, setiap daerah mengenakan lebih dari 10 jenis retribusi baru dengan hasil yang sangat kecil. Penerimaan retribusi yang memberikan hasil yang relatif besar adalah retribusi yang berkaitan dengan pemanfaatan hasil hutan dan pertambangan, yang sebenarnya telah dikenakan pungutan sejenis oleh Pemerintah. Sebagian besar pungutan tersebut, baik pajak maupun retribusi mempunyai kaitan dengan lalu-lintas barang, misalnya pengenaan pajak/retribusi atas pengeluaran dan pemasukan barang, hasil-hasil bumi, hewan dan ternak, serta retribusi atas penggunaan jalan umum. Sebagian lainnya adalah retribusi yang berkaitan dengan pelayanan administrasi pemerintahan, seperti penerbitan izin usaha, rekomendasi, legalisasi surat, dan administrasi lainnya, yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum daerah.

Pengenaan pajak dan retribusi baru tersebut cenderung mendorong terjadinya ekonomi biaya tinggi dan tidak kondusif bagi iklim investasi, karena investor dihadapkan dengan berbagai macam pemungutan sehingga dapat meningkatkan biaya pemenuhan penerimaan pajak dan retribusi *(compliance cost)*. Terkait dengan hal tersebut, sebagian besar pajak dan retribusi baru yang bermasalah telah dibatalkan oleh Pemerintah. Pembatalan tersebut dilakukan juga karena tidak memenuhi kriteria sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun, terdapat beberapa retribusi yang berkaitan dengan pelayanan administrasi, yang pengenaannya tidak bersifat pajak belum dibatalkan. Hal ini dilakukan untuk memberikan ruang bagi daerah dalam meningkatkan penerimaan dan meningkatkan kualitas pelayanan administrasi.

Kecenderungan daerah untuk menciptakan jenis pajak dan retribusi baru disebabkan karena UU Nomor 34 Tahun 2000 telah memberikan ruang bagi daerah untuk menciptakan berbagai jenis retribusi dan pajak baru untuk kabupaten/kota. Akan tetapi, ruang ini dimanfaatkan hampir semua daerah tanpa memperhatikan kriteria sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang. Peluang menciptakan pungutan baru mendorong daerah menerapkan kembali berbagai pungutan yang sebelumnya sudah dihapus dengan diberlakukannya UU Nomor 18 Tahun 1997 atau menerapkan suatu pungutan yang benar-benar baru. Keadaan ini juga tidak terlepas dari kenyataan bahwa norma-norma ataupun arahan yang digariskan oleh Pemerintah belum terlalu jelas. Kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang untuk memilih jenis pajak dan retribusi yang baik cenderung dilanggar dan kurang mendapat perhatian daerah.

Bagi sebagian daerah, keinginan untuk mencari sumber pendapatan baru selain yang ditetapkan undang-undang sangat dipengaruhi oleh dorongan untuk meningkatkan PAD. Tambahan kebutuhan belanja daerah *(marginal expenditure)* belum sepenuhnya dapat ditutup dengan tambahan pendapatan daerah *(marginal revenue)*, terutama dari sumber-sumber pendapatan yang dapat dikontrol oleh daerah. Ruang bagi daerah untuk meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi yang ada sangat terbatas. Peranan pajak provinsi yang relatif besar memungkinkan provinsi untuk menyesuaikan penerimaannya apabila sumber-sumber penerimaan dari transfer tidak memadai. Namun, pemerintah provinsi tidak memiliki kewenangan untuk menyesuaikan tarif pajaknya. Di tingkat kabupaten/kota, penyesuaian terhadap penerimaan pajak lebih sulit dilakukan karena basis pajak yang sangat terbatas, walaupun ruang untuk menyesuaikan tarif diberikan. Pada umumnya, kabupaten/kota telah menerapkan tarif maksimum yang ditetapkan dalam undang-undang. Upaya untuk meningkatkan tambahan pendapatan dari retribusi juga sangat terbatas, sehingga retribusi tidak dapat diharapkan menambah PAD.

Sistem pengawasan yang relatif lemah terhadap pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah juga memberikan kontribusi terhadap banyaknya pungutan daerah yang bermasalah. Pengawasan yang bersifat represif yang tidak disertai dengan sanksi atas pelanggaran pemungutan pajak dan retribusi cenderung dimanfaatkan oleh daerah untuk mengenakan berbagai pungutan yang tidak memenuhi kriteria. Banyak daerah yang tidak menyampaikan perda mengenai pajak daerah dan retribusi daerah kepada Pemerintah untuk menghindari pembatalan.

Pemerintah secara terus menerus melakukan pembinaan kepada daerah untuk menyelaraskan pungutan daerah dengan kebijakan nasional. Evaluasi terhadap perda mengenai pajak daerah dan retribusi daerah dipercepat melalui berbagai program, antara

lain melalui peningkatan koordinasi dengan instansi teknis dan pemerintahan daerah dalam kegiatan penjaringan, evaluasi, rekomendasi, dan pembatalan pungutan daerah yang bermasalah. Dalam tahun 2008, akan dilakukan sosialisasi kebijakan pajak dan retribusi daerah kepada seluruh daerah dan akan diterbitkan buku pedoman pajak dan retribusi daerah. Selain itu, sejalan dengan amanat UU Nomor 32 Tahun 2004, pengawasan pungutan daerah juga telah dilakukan secara preventif. Rancangan peraturan daerah (Raperda) yang telah mendapat persetujuan dari DPRD, sebelum diundangkan menjadi perda provinsi dan oleh gubernur untuk perda kabupaten/kota harus dievaluasi terlebih dahulu oleh Menteri Dalam Negeri. Dalam rangka evaluasi tersebut, baik Menteri Dalam Negeri maupun gubernur berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

Sampai dengan pertengahan Juli 2008, terdapat 10.503 perda yang mengatur pajak dan retribusi daerah, yang disampaikan oleh daerah kepada Menteri Keuangan. Dari jumlah tersebut, telah dievaluasi sebanyak 7.224 perda, dengan hasil evaluasi 2.017 perda direkomendasikan batal/revisi, sedangkan untuk raperda, sampai dengan pertengahan Juli 2008, Menteri Keuangan telah menerima 1.836 raperda. Dari jumlah tersebut, telah dievaluasi sebanyak 1.816 raperda dan dihasilkan sebanyak 1.199 direkomendasikan untuk ditolak/revisi. Selengkapnya, jumlah perda dan raperda yang diterima dan dievaluasi dapat dilihat dalam **Tabel V.15**.

Tabel V.15
Rekapitulasi Penerimaan Perda dan Raperda PDRD Selama Tahun 2001-2008

Daerah	Diterima		Hasil Evaluasi						Dalam Proses	
			Batal		Revisi		Tidak Bermasalah			
	Perda	Raperda	Perda	Raperda	Perda	Raperda	Perda	Raperda	Perda	Raperda
Provinsi	506	66	138	5	2	38	323	23	43	0
Kabupaten	7434	1461	1390	191	101	755	3580	498	2363	17
Kota	2563	309	340	32	46	178	1304	96	873	3
TOTAL	10503	1836	1868	228	149	971	5207	617	3279	20

Keterangan: Perda dan Raperda yang diterima sampai Juni 2008

Sumber: Departemen Keuangan

Apabila dilihat secara rinci, sebagian besar perda pungutan bermasalah yang telah direkomendasikan untuk dibatalkan/direvisi terdapat pada sektor-sektor perhubungan (319 perda), kemudian diikuti sektor pertanian (301 perda), perindustrian dan perdagangan (254 perda), serta kehutanan (237 perda). Pungutan daerah yang berlebihan pada sektor-sektor ini akan secara langsung membebani masyarakat yang bergerak di bidang tersebut dan memberikan dampak negatif bagi pengembangan kegiatan ekonomi masyarakat. Jumlah perda yang direkomendasikan untuk dibatalkan berdasarkan sektor dapat dilihat dalam **Tabel V.16.**

Tabel V. 16
Jumlah Perda Pungutan Daerah yang Direkomendasikan untuk Dibatalkan/Direvisi Berdasarkan Sektor Kegiatan Tahun 2001-2008

No.	Sektor	2001-2006	2007	2008	Jumlah
1.	Administrasi dan Kependudukan	2	29	1	32
2.	Energi dan Sumber Daya Mineral	65	104	22	191
3.	Perindustrian dan Perdagangan	134	113	7	254
4.	Kehutanan	106	103	28	237
5.	Kelautan dan Perikanan	53	34	0	87
6.	Kesehatan	24	20	3	47
7.	Ketenagakerjaan	65	22	14	101
8.	Pekerjaan Umum	42	41	14	97
9.	Komunikasi dan Informatika	17	5	0	22
10.	Koperasi dan UKM	59	1	7	67
11.	Lingkungan Hidup	24	18	1	43
12.	Budaya dan Pariwisata	47	77	59	183
13.	Perhubungan	165	132	22	319
14.	Pertanian	224	60	17	301
15.	Sumbangan Pihak Ketiga	11	10	0	21
16.	Lain-lain	5	4	6	15
	Total	**1043**	**773**	**201**	**2017**

Sumber : Departemen Keuangan

Pungutan daerah yang bermasalah tersebut terdapat di hampir seluruh daerah. Urutan terbesar kabupaten/kota yang menerbitkan peraturan daerah bermasalah dan telah direkomendasikan untuk dibatalkan/direvisi adalah kabupaten/kota yang berada di Provinsi Sumatera Utara, Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Sulawesi Selatan sebagaimana terlihat pada **Tabel V.17.**

Tabel V.17
Jumlah Perda Pungutan Daerah yang Direkomendasikan untuk Dibatalkan/Direvisi Berdasarkan Wilayah, Tahun 2001-2008

No.	Wilayah	2001-2006	2007	2008	Jumlah
1	Nanggroe Aceh Darussalam	10	22	1	33
2	Sumatera Utara	99	70	37	206
3	Sumatera Barat	48	32	11	91
4	Riau	41	23	0	64
5	Kepulauan Riau	6	4	3	13
6	Jambi	37	15	2	54
7	Sumatera Selatan	21	19	0	40
8	Bangka Belitung	11	28	0	39
9	Bengkulu	21	4	2	27
10	Lampung	26	0	0	26
11	DKI Jakarta	1	0	0	1
12	Jawa Barat	65	62	20	147
13	Banten	20	17	6	43
14	Jawa Tengah	70	46	6	122
15	DI Yogyakarta	30	6	6	42
16	Jawa Timur	68	82	49	199
17	Kalimantan Barat	31	19	8	58
18	Kalimantan Tengah	48	49	5	102
19	Kalimantan Selatan	41	19	3	63
20	Kalimantan Timur	39	24	1	64
21	Sulawesi Utara	24	10	0	34
22	Gorontalo	21	12	2	35
23	Sulawesi Tengah	31	1	17	49
24	Sulawesi Selatan	80	30	0	110
25	Sulawesi Barat	7	10	0	17
26	Sulawesi Tengggara	15	15	0	30
27	Bali	27	14	7	48
28	Nusa Tenggara Barat	41	35	2	78
29	Nusa Tenggara Timur	27	19	0	46
30	Maluku	16	12	0	28
31	Maluku Utara	5	5	0	10
32	Papua	11	44	3	58
33	Irian Jaya Barat	5	25	10	40
	Total	**1043**	**773**	**201**	**2017**

Sumber : Departemen Keuangan

Dari 2.017 perda yang direkomendasikan oleh Menteri Keuangan untuk dibatalkan tersebut, sebanyak 968 perda telah ditindaklanjuti dengan pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri. Sementara itu, sebagian perda tersebut dibatalkan sendiri oleh daerah yang bersangkutan dan sebagian lainnya masih dalam proses pembatalan. Jumlah perda yang paling banyak dibatalkan adalah perda kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara (103 perda), kemudian diikuti oleh Jawa Timur (88 perda) dan Sulawesi Selatan (64 perda). Sebagian besar perda yang dibatalkan tersebut adalah perda di sektor perindustrian dan perdagangan (154 perda), perhubungan (153 perda), peternakan (106 perda), dan kehutanan (97 perda). Selengkapnya jumlah perda yang telah dibatalkan berdasarkan sektor dan wilayah daerah masing-masing dapat dilihat dalam **Tabel V.18** dan **Tabel V.19**.

Tabel V.18
Jumlah Perda yang Dibatalkan Menteri Dalam Negeri Berdasarkan Sektor, Tahun 2002-2008

No.	Sektor	2002-2007	2008	Total
1	Perkebunan	57	4	61
2	Perhubungan	126	27	153
3	Koperasi dan UKM	16	37	53
4	Kehutanan	96	1	97
5	Industri dan Perdagangan	116	38	154
6	ESDM	46	41	87
7	Budaya dan Pariwisata	6	7	13
8	Kelautan dan Perikanan	49	7	56
9	Tenaga Kerja	61	4	65
10	Kominfo	12	3	15
11	Lingkungan Hidup	19	4	23
12	Pertanian	17	0	17
13	Peternakan	102	4	106
14	Kesehatan	2	2	4
15	Pekerjaan Umum	4	2	6
16	Sumbangan Pihak Ketiga	21	0	21
17	Lain-lain	24	13	37
	Total	**774**	**194**	**968**

Sumber : Departemen Dalam Negeri

Sementara itu, dalam rangka pengawasan preventif, hasil evaluasi raperda per sektor dan per wilayah memperlihatkan bahwa sektor pekerjaan umum, perhubungan, serta perindustrian dan perdagangan merupakan sektor dengan jumlah terbanyak raperda yang ditolak/revisi, yaitu masing-masing 179, 172, dan 141 raperda. Sedangkan berdasarkan wilayah, Sumatera Selatan, Jawa Tengah,

Tabel V.19
Jumlah Perda yang Dibatalkan Menteri Dalam Negeri
Berdasarkan Wilayah, Tahun 2002-2008

No.	Wilayah	2002-2007	2008	Total
1	Nanggroe Aceh Darussalam	14	0	14
2	Sumatera Utara	74	29	103
3	Sumatera Barat	27	8	35
4	Riau	36	5	41
5	Kepulauan Riau	4	0	4
6	Jambi	35	2	37
7	Sumatera Selatan	25	1	26
8	Bangka Belitung	9	6	15
9	Bengkulu	18	1	19
10	Lampung	33	2	35
11	DKI Jakarta	1	0	1
12	Jawa Barat	47	5	52
13	Banten	18	0	18
14	Jawa Tengah	37	3	40
15	DI Yogyakarta	9	3	12
16	Jawa Timur	50	38	88
17	Kalimantan Barat	26	2	28
18	Kalimantan Tengah	36	6	42
19	Kalimantan Selatan	22	7	29
20	Kalimantan Timur	27	4	31
21	Sulawesi Utara	23	2	25
22	Gorontalo	10	7	17
23	Sulawesi Tengah	28	1	29
24	Sulawesi Selatan	57	7	64
25	Sulawesi Barat	1	1	2
26	Sulawesi Tengggara	8	3	11
27	Bali	15	4	19
28	Nusa Tenggara Barat	32	11	43
29	Nusa Tenggara Timur	21	6	27
30	Maluku	11	1	12
31	Maluku Utara	7	0	7
32	Papua	6	13	19
33	Irian Jaya Barat	7	16	23
	Total	**774**	**105**	**968**

Sumber : Departemen Dalam Negeri

Kalimantan Selatan, Jawa Barat, dan Kalimantan Tengah merupakan wilayah dengan jumlah Raperda ditolak/revisi terbanyak, yaitu masing-masing 167, 157, 84, 82, dan 76 raperda. Jumlah raperda yang ditolak/revisi berdasarkan sektor dan wilayah dapat dilihat pada **Tabel V.20** dan **Tabel V.21**.

Tabel V.20
Jumlah Raperda Pungutan Daerah yang Direkomendasikan untuk Ditolak/Direvisi Berdasarkan Sektor Kegiatan, Tahun 2005-2008

No.	Wilayah	2005-2006			2007			2008			Jumlah		
		Revisi	Tolak	Jumlah	Revisi	Tolak	Jumlah	Revisi	Tolak	Jumlah	Revisi	Tolak	Jumlah
1	Administrasi dan Kependudukan	15	5	20	39	4	43	29	3	32	83	12	95
2	ESDM	36	5	41	17	10	27	9	5	14	62	20	82
3	Perindustrian dan Perdagangan	51	8	59	44	22	66	16	0	16	111	30	141
4	Kehutanan	19	10	29	2	10	12	6	7	13	27	27	54
5	Kelautan dan Perikanan	13	0	13	15	1	16	3	0	3	31	1	32
6	Kesehatan	26	12	38	52	5	57	27	1	28	105	18	123
7	Ketenagakerjaan	11	2	13	2	4	6	3	0	3	16	6	22
8	Pekerjaan Umum	65	12	77	72	11	83	17	2	19	154	25	179
9	Komunikasi dan Informatika	1	4	5	0	0	0	0	1	1	1	5	6
10	Koperasi dan UKM	6	2	8	0	0	0	0	0	0	6	2	8
11	Lingkungan Hidup	22	8	30	21	8	29	6	0	6	49	16	65
12	Budaya dan Pariwisata	37	7	44	47	8	55	21	3	24	105	18	123
13	Perhubungan	53	10	63	67	14	81	27	1	28	147	25	172
14	Pertanian	23	4	27	12	5	17	12	2	14	47	11	58
15	Sumbangan Pihak Ketiga	0	1	1	3	5	8	0	0	0	3	6	9
16	Lain-lain	4	0	4	4	6	10	16	0	16	24	6	30
	Total	**382**	**90**	**472**	**397**	**113**	**510**	**192**	**25**	**217**	**971**	**228**	**1199**

Sumber : Departemen Keuangan

Tabel V.21
Jumlah Raperda Pungutan Daerah yang Direkomendasikan untuk Ditolak/Direvisi Berdasarkan Wilayah, Tahun 2005-2008

No.	Wilayah	2005-2006			2007			2008			Jumlah		
		Revisi	Tolak	Jumlah	Revisi	Tolak	Jumlah	Revisi	Tolak	Jumlah	Revisi	Tolak	Jumlah
1	Nanggroe Aceh Darussalam	1	1	2	26	5	31	5	0	5	32	6	38
2	Sumatera Utara	2	0	2	3	0	3	0	0	0	5	0	5
3	Sumatera Barat	10	3	13	3	0	3	0	0	0	13	3	16
4	Riau	28	6	34	26	4	30	5	0	5	59	10	69
5	Kepulauan Riau	0	0	0	0	8	8	0	0	0	0	8	8
6	Jambi	18	4	22	14	3	17	12	2	14	44	9	53
7	Sumatera Selatan	81	14	95	48	11	59	12	1	13	141	26	167
8	Bangka Belitung	8	2	10	18	4	22	14	5	19	40	11	51
9	Bengkulu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	Lampung	2	0	2	11	2	13	8	0	8	21	2	23
11	DKI Jakarta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	Jawa Barat	7	1	8	52	9	61	13	0	13	72	10	82
13	Banten	1	0	1	0	0	0	6	0	6	7	0	7
14	Jawa Tengah	39	16	55	63	13	76	26	0	26	128	29	157
15	DI Yogyakarta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	Jawa Timur	3	0	3	18	6	24	21	7	28	42	13	55
17	Kalimantan Barat	19	2	21	12	12	24	8	0	8	39	14	53
18	Kalimantan Tengah	17	5	22	28	14	42	10	2	12	55	21	76
19	Kalimantan Selatan	29	8	37	22	4	26	16	5	21	67	17	84
20	Kalimantan Timur	36	10	46	6	3	9	17	2	19	59	15	74
21	Sulawesi Utara	6	1	7	8	6	14	0	0	0	14	7	21
22	Gorontalo	25	3	28	0	0	0	3	0	3	28	3	31
23	Sulawesi Tengah	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24	Sulawesi Selatan	16	6	22	8	4	12	4	0	4	28	10	38
25	Sulawesi Barat	9	4	13	2	1	3	0	0	0	11	5	16
26	Sulawesi Tengggara	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27	Bali	16	3	19	20	4	24	7	0	7	43	7	50
28	Nusa Tenggara Barat	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
29	Nusa Tenggara Timur	0	0	0	5	0	5	5	1	6	10	1	11
30	Maluku	9	0	9	0	0	0	0	0	0	9	0	9
31	Maluku Utara	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
32	Papua	0	0	0	4	0	4	0	0	0	4	0	4
33	Irian Jaya Barat	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	**382**	**90**	**472**	**397**	**113**	**510**	**192**	**25**	**217**	**971**	**228**	**1199**

Sumber : Departemen Keuangan

5.3.2 Penerapan Standar Pelayanan Minimum

Dalam rangka menyediakan pelayanan kepada masyarakat, khususnya pelayanan yang bersifat wajib, pemerintah daerah (kabupaten/kota dan provinsi) mengacu kepada standar pelayanan minimum (SPM) yang disusun oleh Pemerintah. SPM adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar, yang merupakan urusan wajib daerah, yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengamanatkan bahwa SPM diterapkan pada urusan wajib daerah, terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar, baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Pelayanan dasar merupakan jenis pelayanan publik yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan pemerintahan. Untuk menindaklanjuti ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan mendorong implementasi SPM tersebut, Pemerintah telah menerbitkan PP Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimum.

Pelaksanaan SPM sebagaimana diatur dalam PP Nomor 65 Tahun 2005 dimaksudkan untuk (1) menjamin hak masyarakat untuk menerima suatu pelayanan dasar dari pemerintah daerah dengan mutu tertentu, (2) menjadi alat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan dasar, sehingga SPM dapat menjadi dasar menentukan kebutuhan pembiayaan daerah, (3) menjadi landasan dalam menentukan perimbangan keuangan dan/atau bantuan lain yang lebih adil dan transparan, (4) menjadi dasar dalam menentukan anggaran dengan basis kinerja, (5) memperjelas tugas pokok pemerintah daerah dan mendorong terwujudnya *check and balance* yang efektif, dan (6) mendorong transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintah daerah.

Sesuai dengan PP Nomor 65 Tahun 2005, penyusunan SPM dilakukan oleh tiap-tiap menteri/ pimpinan lembaga setelah berkoordinasi dengan tim konsultasi yang terdiri dari unsur-unsur Departemen Dalam Negeri, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Keuangan, Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, dan kementerian negara/lembaga terkait sesuai kebutuhan. Sampai saat ini, sudah terdapat beberapa kementerian negara/lembaga yang telah menyusun SPM, antara lain, bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang lingkungan hidup.

Dalam rangka penyusunan SPM, yang perlu diprioritaskan adalah pengaturan mengenai kewenangan/urusan wajib yang harus dilaksanakan sehingga dapat mempertegas pembagian kewenangan antara Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam memberikan pelayanan publik. Hal ini akan mendorong ketersediaan pelayanan dasar yang lebih baik serta dapat menghindari tumpang tindih pendanaan. Untuk itu pemerintah telah menerbitkan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan SPM secara luas menghadapi beberapa permasalahan dan tantangan yaitu (1) kompleksitas penyusunan indikator SPM; (2) ketersediaan dan kemampuan anggaran yang terbatas; dan (3) kompleksitas proses konsultasi publik dalam menentukan norma dan standar tertentu untuk menghindari adanya perbedaan persepsi dalam memberikan pelayanan publik sesuai SPM.

5.3.3 Efektivitas Kebijakan Pengeluaran APBD

Pengeluaran APBD mempunyai peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah. Efektivitas pengeluaran APBD akan berpengaruh langsung terhadap efektivitas pelayanan publik, yang pada gilirannya akan menentukan keberhasilan pembangunan daerah. Efektivitas pengeluaran APBD sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor internal maupun eksternal pemerintahan daerah, antara lain proses penyusunan APBD, peran partisipasi masyarakat, dukungan politis dari pihak DPRD, kesinambungan dengan APBD sebelum dan sesudah tahun anggaran yang bersangkutan, dan sinergi dengan program-program Pemerintah.

Proses penyusunan APBD bukan merupakan suatu proses yang sederhana, karena terkait dengan mekanisme perencanaan yang melibatkan berbagai pihak dengan kepentingan yang sangat beragam. Proses penyusunan anggaran yang baik tentunya akan merespon kepentingan masyarakat dan mewujudkannya dalam anggaran yang efisien, sehingga menghasilkan *output* dan *outcome* yang sesuai dengan perencanaannya. Tantangan dalam proses penyusunan APBD yaitu bagaimana menciptakan hubungan yang jelas antara *input* (anggaran dalam APBD) dengan *output* dan *outcome* dari program dan kegiatan.

Partisipasi masyarakat dan dukungan politik dari DPRD juga sangat menentukan efektivitas pengeluaran APBD karena kedua unsur tersebut akan menentukan *outcome* yang akan dicapai dan sekaligus menilai apakah pemerintah daerah telah berhasil mencapainya. Tantangan lainnya adalah kesinambungan karena pada dasarnya sebagian besar program dan kegiatan tidak akan bisa dilihat dampaknya secara nyata dalam waktu yang singkat, dan juga harus selalu ditunjang dengan program/kegiatan lain yang saling terkait dalam rentang waktu yang cukup panjang. Oleh karena itu, usaha untuk menjaga kesinambungan dari program dan kegiatan melalui pola belanja APBD akan menjadi tantangan tersendiri bagi pencapaian efektivitas pengeluaran APBD.

Selain permasalahan dan tantangan yang ada di daerah, terdapat beberapa hal yang juga menjadi kendala di luar proses yang berlangsung di daerah. Tantangan tersebut adalah sinergi antara program nasional dan kebijakan di daerah. Pengeluaran APBD akan menjadi tidak efektif apabila tidak sejalan dengan program pembangunan nasional, atau sebaliknya. Untuk menilai apakah rencana kerja yang dituangkan dalam program dan kegiatan oleh provinsi sudah sesuai dengan program yang dicanangkan oleh Pemerintah, Pemerintah melakukan evaluasi atas Rancangan APBD provinsi tersebut. Dalam hal ini, diperlukan kesiapan Pemerintah untuk melakukan evaluasi dan melakukan koreksi jika kebijakan Pemerintah yang harus dilaksanakan oleh pemerintah provinsi belum diakomodasi dalam program dan kegiatan beserta anggarannya yang diusulkan dalam RAPBD yang bersangkutan.

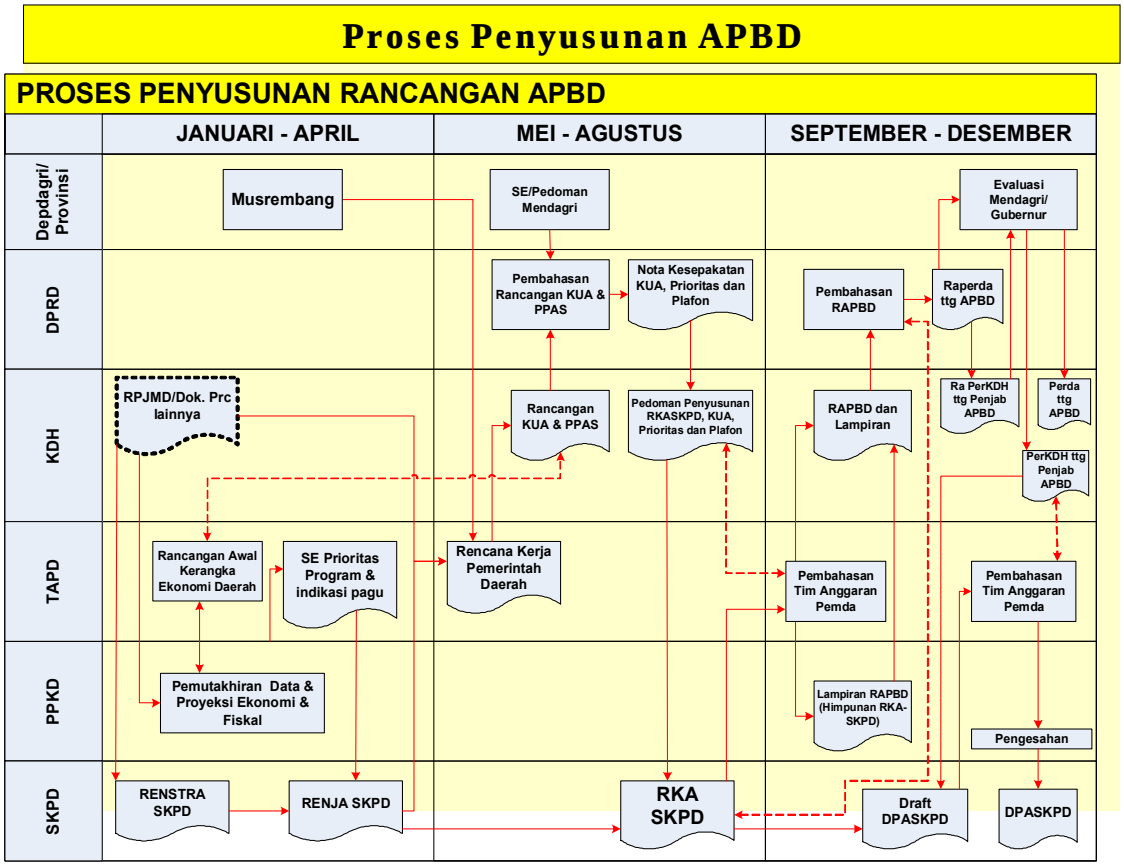
Hal yang sama juga dilakukan oleh gubernur terhadap APBD kabupaten /kota. APBD kabupaten/kota tidak hanya harus sinkron dengan kebijakan nasional, tetapi juga dengan kebijakan di tingkat regional di provinsi yang bersangkutan. Kebijakan yang bersifat regional sekaligus dipadukan dengan kebijakan pada tingkat nasional harus dituangkan dalam kebijakan pengeluaran pada APBD kabupaten/kota. Hal itu menjadi masalah dan sekaligus tantangan bagi gubernur dan perangkatnya yang melaksanakan evaluasi tersebut.

5.3.4 Efektivitas Proses Penyusunan APBD

Perencanaan daerah diarahkan agar proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Aspek penting dalam penyusunan APBD adalah ketepatan waktu dalam penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja. Rencana keuangan tahunan tersebut harus pula didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Penyusunan APBD secara terpadu selaras dengan penyusunan anggaran yang berorientasi pada anggaran berbasis kinerja atau prestasi kerja.

Di samping langkah-langkah yang harus dilakukan secara internal oleh pemerintah daerah, terdapat beberapa tahapan yang juga harus dilalui dan melibatkan berbagai pihak terkait, seperti penjaringan aspirasi masyarakat, persetujuan DPRD, dan evaluasi oleh pemerintah provinsi bagi kabupaten/kota atau evaluasi oleh Pemerintah bagi provinsi. Baik dalam pembahasan di tingkat internal pemerintah maupun dengan pihak terkait, seperti DPRD, tahapan dan jadwal pembahasan harus disepakati agar proses penyusunan APBD dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Dalam **Gambar V.1,** secara rinci, dapat dilihat proses penyusunan APBD**.**

Gambar V.1.

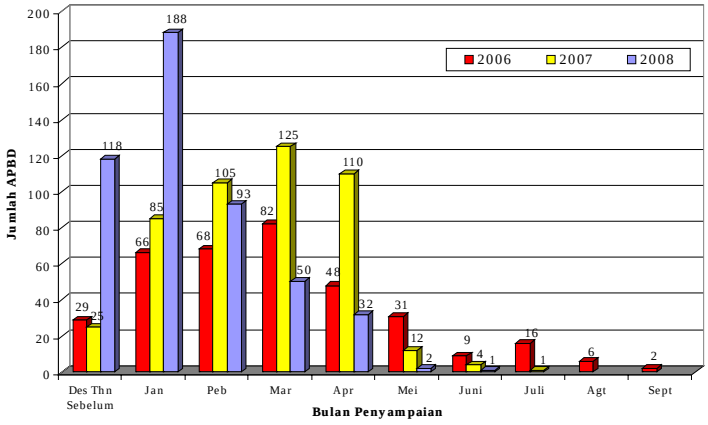


Sumber: Departemen Dalam Negeri

Tantangan terbesar bagi daerah adalah menetapkan APBD secara tepat waktu sehingga dapat memperlancar proses pelaksanaan anggaran dan dapat memberikan dampak yang positif bagi pelayanan publik. Terdapat beberapa hal yang menjadi kendala dalam proses penyusunan APBD. Salah satu hal yang seringkali terjadi adalah sulitnya pencapaian kesepakatan dalam pembahasan dengan DPRD. Dalam proses demokrasi, perbedaan pendapat memang sangat dimungkinkan, tetapi hal ini seharusnya tidak menjadi penghambat proses penyusunan APBD. Selain itu, sering juga terjadi hambatan teknis dalam proses penyusunan APBD, terkait dengan kompleksitas proses penganggaran berbasis kinerja.

Meskipun proses penyusunan APBD tahun 2008 untuk sebagian besar daerah mengalami keterlambatan, Pemerintah telah berhasil mendorong penetapan perda APBD menjadi lebih tepat waktu. Hal ini disebabkan, antara lain, karena pemberlakuan sanksi penundaan penyaluran DAU apabila daerah tidak menyampaikan perda APBD kepada Pemerintah secara tepat waktu dan pelaksanaan transfer DAK setelah perda tentang APBD disampaikan ke Pemerintah. Saat ini, Pemerintah terus melaksanakan kebijakan tersebut yang diharapkan mampu mendorong percepatan penyelesaian APBD. Penyelesaian penetapan APBD dapat dipercepat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2006, APBD diselesaikan pada bulan September. Pada tahun 2007 menunjukkan percepatannya dan dapat diselesaikan pada bulan Juni, dengan 1 (satu) daerah selesai pada bulan Juli, sedangkan pada tahun 2008 terjadi peningkatan percepatan yang cukup signifikan yaitu diselesaikannya pada bulan Mei, dan menyisakan 1 (satu) daerah yang selesai pada bulan Juni. Pada tahun 2009, semua perda APBD diharapkan sudah ditetapkan pada akhir bulan Januari 2009 atau paling lambat akhir bulan Februari 2009. Perkembangan penyampaian perda APBD tahun 2006 sampai tahun 2008 tersebut dapat dilihat pada **Grafik V.21.**

Grafik V.21
Perkembangan Penyampaian Perda APBD
Provinsi,Kabupaten/Kota Se-Indonesia, Tahun 2006-2008



Sumber : Departemen Keuangan

Penyusunan APBD merupakan bagian dari proses pengelolaan keuangan daerah, sedangkan sistem pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari pengelolaan keuangan negara. Dengan demikian, penyusunan APBD sangat dipengaruhi oleh proses dalam penyusunan APBN, sehingga pada akhirnya, efektivitas penyusunan APBD tidak terlepas dari efektivitas penyusunan APBN. Dalam hal ini, proses penyusunan APBN bukan sekadar diundangkannya rancangan APBN menjadi UU APBN, tetapi juga termasuk perangkat pelaksanaannya, yang secara langsung menjadi acuan bagi daerah dalam menyusun APBD.

Dengan demikian, masalah dalam proses penyusunan dan penetapan APBD tidak hanya ketepatan waktu pengesahan, tetapi juga sinergi antara Pemerintah dengan pemerintah

daerah karena APBD sangat tergantung pada APBN. Tantangan bagi Pemerintah adalah sedini mungkin dapat menetapkan alokasi dana yang akan ditransfer ke daerah dan menginformasikannya kepada daerah yang bersangkutan, dengan disertai petunjuk teknis, terutama untuk alokasi dana-dana tertentu, seperti DAK. Dengan demikian, daerah dapat segera mengalokasikan dana tersebut dalam program dan kegiatan yang dituangkan dalam APBD.

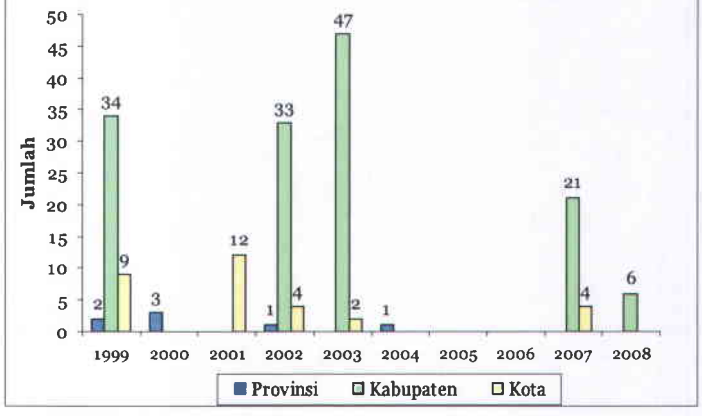
Penyusunan APBD memang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Walaupun demikian, terdapat hal-hal yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dan hal itulah hendaknya menjadi tantangan bagi Pemerintah untuk memenuhinya sehingga terjadi sinergi yang baik antara Pemerintah dan daerah dalam rangka pembangunan nasional.

5.3.5 Implikasi Pemekaran Daerah terhadap Keuangan Negara

Jumlah daerah otonom baru sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2008 telah mengalami penambahan sebanyak 179 daerah. Sebelum tahun 1999, daerah otonom berjumlah 319 daerah (26 provinsi, 234 kabupaten, dan 59 kota), dan pada tahun 2008 telah menjadi 498 daerah (33 provinsi, 375 kabupaten, dan 90 kota). Daerah baru tersebut sebagian besar dibentuk berdasarkan kriteria kelulusan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Selain itu, usulan pembentukan daerah juga dapat dilakukan melalui mekanisme Hak Inisiatif dari DPR RI. Berdasarkan peraturan pemerintah tersebut, total nilai kriteria teknis harus lebih besar daripada total nilai minimal sebagai dasar penentuan lulus tidaknya suatu daerah baru, tanpa mempertimbangkan pemenuhan kriteria kemampuan ekonomi dan potensi daerah.

Sementara itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tatacara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, yang merupakan revisi PP Nomor 129 tahun 2000, telah memperketat persyaratan kelulusan dengan menetapkan nilai mutlak atau nilai minimal yang harus dipenuhi, yaitu kependudukan, kemampuan ekonomi, potensi daerah, dan kemampuan keuangan. Ketersediaan sarana dan prasarana dalam pelaksanaan pelayanan minimal juga menjadi syarat mutlak dalam penilaian usulan pembentukan daerah baru. Dengan demikian, kebijakan pemekaran daerah dapat dilakukan dengan lebih selektif dan hati-hati. **Grafik V.22** di bawah ini menggambarkan perkembangan jumlah daerah otonom dalam tahun 1999 sampai dengan tahun 2008.

Grafik V.22
Pembentukan Daerah Otonom Baru Tahun 1999 - 2008



Sumber : Departemen Keuangan

Berdasarkan data Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal, 80 persen kabupaten baru hasil pemekaran dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2006 termasuk kategori kabupaten tertinggal. Hal tersebut menunjukkan bahwa daerah pemekaran tidak memiliki kemampuan ekonomi dan keuangan yang memadai untuk menjadi daerah otonom.

Dengan demikian, tujuan pembentukan daerah otonom baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, serta peningkatan pelayanan kepada masyarakat masih menemui hambatan. Selain itu, berdasarkan hasil evaluasi sementara terhadap 147 daerah otonom baru, diketahui bahwa daerah otonom baru menghadapi berbagai macam permasalahan, antara lain penyerahan pendanaan, personil, peralatan dan dokumen (P3D), batas wilayah, dukungan dana kepada daerah otonom baru, mutasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) ke daerah otonom baru, pengisian jabatan, dan rencana tata ruang dan wilayah.

5.3.5.1 Implikasi Pemekaran Daerah terhadap DAU

Dari sisi pendanaan, pemekaran daerah mempunyai implikasi terhadap APBN, yaitu penyediaan DAK bidang prasarana pemerintahan dan pembangunan instansi vertikal. Selain itu, pemekaran daerah juga berpengaruh terhadap fungsi pemerataan DAU yang belum optimal, mengingat peningkatan alokasi DAU akan tersebar secara proporsional kepada seluruh daerah di Indonesia. Dampak pemekaran terhadap DAU dapat ditinjau dari dua perspektif, yaitu (1) dampak terhadap DAU daerah induk yang berkurang secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, dan belanja PNSD (netralitas fiskal), dan (2) dampak terhadap seluruh daerah karena porsi pembagian daerah pemekaran secara relatif mengurangi porsi daerah lainnya.

Pada tahun 2007, dengan jumlah kabupaten/kota sebanyak 434 daerah, rata-rata penerimaan DAU adalah sebesar Rp341,73 miliar atau mengalami kenaikan sebesar 39,68 persen jika dibandingkan dengan tahun 2006. Sedangkan pada tahun 2008 dengan jumlah kabupaten/kota sebanyak 451 daerah, rata-rata penerimaan DAU adalah sebesar Rp358,22 miliar atau mengalami kenaikan sebesar 16,49 persen dibandingkan tahun 2007. Dampak pemekaran daerah terhadap DAU dapat dilihat dalam **Tabel V.22.**

Tabel V.22
Perkembangan Rata-Rata Penerimaan DAU Kabupaten/Kota Tahun 2001-2008

Tahun	DAU Nasional	DAU Kab/Kota (90% DAU Nasional)	Kenaikan DAU (%)	Jumlah Kab/Kota Penerima DAU	Kenaikan Jumlah Daerah (%)	Rata-Rata Penerimaan DAU	Kenaikan (Penurunan) Rata-Rata
2001	60.345,80	54.311,22	-	336	-	161,64	-
2002	69.159,40	62.243,46	14,61	348	3,57	178,86	17,22
2003	76.977,90	69.280,11	11,31	370	6,32	187,24	8,38
2004	82.130,90	73.917,81	6,69	410	10,81	180,29	(6,96)
2005	88.765,40	79.888,86	8,08	434	5,85	184,08	3,79
2006	145.651,90	131.086,71	64,09	434	-	302,04	117,97
2007	194.787,40	143.308,66	13,14	434	-	341,73	39,68
2008	179.507,15	161.556,43	12,73	451	3,92	358,22	16,49

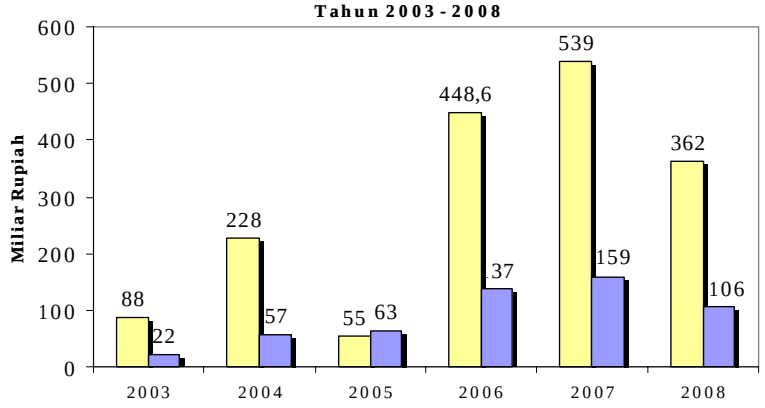
Sumber : Departemen Keuangan

5.3.5.2 Implikasi Pemekaran Daerah terhadap DAK

Untuk membantu penyediaan sarana dan prasarana pemerintahan di daerah otonom baru, mulai tahun 2003 telah dialokasikan DAK bidang prasarana pemerintahan, yang digunakan untuk mendukung kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah pemekaran dan

daerah yang terkena dampak pemekaran. Alokasi DAK bidang prasarana pemerintahan mengalami peningkatan yang cukup signifikan, dari sebesar Rp88,0 miliar untuk 22 daerah pada tahun 2003 menjadi Rp362 miliar untuk 106 daerah pada tahun 2008. Perkembangan jumlah DAK bidang prasarana pemerintahan dapat dilihat **Grafik V.23.**

Grafik V.23
Besaran DAK Bidang Prasarana Pemerintahan, Tahun 2003 - 2008



Sumber : Departemen Keuangan

5.3.5.3 Implikasi Pemekaran Daerah terhadap Pendanaan Instansi Vertikal

Konsekuensi lain dari pemekaran daerah terhadap keuangan negara adalah penambahan kantor-kantor vertikal yang melaksanakan kewenangan Pemerintah melalui penyediaan sarana dan prasarana kantor. Dengan dibukanya kantor-kantor tersebut, Pemerintah harus menyediakan dana untuk sarana dan prasarana gedung kantor, belanja pegawai, dan belanja operasional lainnya. Alokasi anggaran instansi vertikal di daerah otonom baru berdasarkan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga (RKA-KL) tahun 2005 sampai dengan tahun 2008 ditunjukkan dalam **Tabel V.23.** Berdasarkan **Tabel V.23** tersebut dapat diketahui bahwa jumlah dana APBN yang dialokasikan kepada daerah otonom baru tumbuh sebesar 60,83 persen, dari Rp8.714,0 miliar pada tahun 2005 menjadi sebesar Rp14.015,0 miliar pada tahun 2008.

Tabel V.23
Anggaran Instansi Vertikal di Daerah Otonom Baru
Tahun 2005-2008
(miliar rupiah)

No.	Jenis Belanja	2005	2006	2007	2008
1	Belanja Pegawai	1.202	1.796	2.749	4.306
2	Belanja Barang	2.665	1.054	1.502	1.774
3	Belanja Modal	1.958	2.685	3.737	4.849
4	Belanja Bantuan Sosial	2.889	769	102	3.086
	Total	**8.714**	**6.304**	**8.090**	**14.015**

Sumber : Departemen Keuangan

Berdasarkan data tersebut di atas, dapat diketahui bahwa pemekaran daerah mempunyai dampak yang cukup besar terhadap keuangan negara. Untuk itu, Pemerintah mengambil langkah-langkah strategis agar pemekaran daerah dapat benar-benar memberikan manfaat nyata dalam mendukung upaya peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat melalui hal-hal sebagai berikut.

1. Pemberian kesempatan kepada daerah yang bersedia bergabung membentuk satu daerah otonom baru, dengan memberikan insentif baik fiskal maupun nonfiskal. Insentif fiskal diberikan dalam rangka meningkatkan kemampuan APBD, sedangkan insentif non-fiskal diberikan dalam bentuk dukungan teknis dan fasilitasi peningkatan kemampuan kelembagaan pemerintahan daerah, sumber daya manusia, kepegawaian daerah, pengelolaan keuangan daerah, dan pelayanan publik.

2. Evaluasi terhadap daerah-daerah baru berdasarkan PP Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Evaluasi tersebut dilakukan guna mengetahui kemampuan daerah otonom baru dan efektivitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta sebagai dasar pengambilan keputusan bagi penghapusan dan penggabungan daerah. Evaluasi dilakukan terhadap aspek perkembangan penyusunan perangkat daerah, pengisian personil, pengisian keanggotaan DPRD, penyelenggaraan urusan wajib dan pilihan, pembiayaan, pengalihan aset dan dokumen, pelaksanaan penetapan batas wilayah, penyediaan sarana dan prasana pemerintahan, dan pemindahan ibukota bagi daerah yang ibukotanya dipindahkan.

5.3.6 Sinkronisasi antara Dana Desentralisasi dengan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan

Pada masa transisi pelaksanaan otonomi daerah, praktek pendanaan program/kegiatan di daerah masih cenderung tumpang tindih *(overlapping)*, dalam arti terdapat satu kegiatan yang didanai dari sumber APBN dan APBD. Tumpang tindih pendanaan tersebut, antara lain disebabkan dalam proses penganggaran kurang memperhatikan aspek pembagian urusan/wewenang dan aspek akuntabilitas. Pagu anggaran sektoral pada kementerian negara/ lembaga belum dipisahkan secara tepat menurut alokasi dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan, dana untuk kantor vertikal di daerah, dan dana untuk satuan kerja tertentu, sehingga alokasi dana-dana tersebut sulit untuk disinkronkan dengan alokasi dana desentralisasi.

Sejalan dengan adanya reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara *(budget reform)*, yang diikuti dengan reformasi di bidang manajemen pemerintahan melalui penataan urusan pemerintahan, telah dilakukan perbaikan di bidang penganggaran. Berdasarkan PP Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan PP Nomor 21 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Anggaran dan Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL), anggaran untuk kementerian negara/lembaga dibagi menurut anggaran kantor pusat, anggaran kantor daerah, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Khusus untuk penganggaran dekonsentrasi dan tugas pembantuan, selain harus mengikuti ketentuan peraturan pemerintah tersebut, juga harus mengacu pada PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Perubahan sistem penganggaran tersebut merupakan suatu hal yang baru, sehingga diperlukan adanya pemahaman yang tepat dari para perencana, pengguna anggaran dan kuasa pengguna anggaran, baik di pusat maupun daerah. Dalam proses perencanaan, program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga di daerah, dalam bentuk dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan perlu disinkronisasikan dengan program dan kegiatan yang didanai dari dana desentralisasi. Namun, sinkronisasi pendanaan tersebut masih sulit dilakukan, mengingat sebagian kementerian negara/lembaga masih cenderung berpegang pada peraturan perundang-undangan sektoral. Padahal sesuai dengan komitmen untuk melaksanakan otonomi daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004 telah mengamanatkan bahwa semua undang-undang sektoral yang berkaitan dengan daerah otonom, wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan ketentuan undang-undang tersebut.

5.4 Kebijakan Desentralisasi Fiskal ke Depan

5.4.1 Penguatan *Taxing Power* Daerah

Penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah sampai saat ini relatif kurang memadai untuk membiayai kebutuhan pengeluaran daerah, khususnya kabupaten/kota. Jenis pajak dan retribusi yang dipungut oleh kabupaten/kota cukup banyak, tetapi hanya memberikan kontribusi rata-rata kurang dari 10 persen terhadap APBD. Pemberian kewenangan kepada kabupaten/kota untuk menetapkan tarif pajak tidak banyak memberikan dampak pada peningkatan pendapatan daerah. Demikian pula dengan pemberian kewenangan kepada daerah untuk menciptakan pajak dan/atau retribusi baru dengan kriteria tertentu, juga tidak dapat diharapkan memberikan ruang bagi daerah untuk menyesuaikan pendapatannya. Hal ini karena sangat sulit bagi daerah untuk menemukan jenis pajak dan retribusi yang memenuhi kriteria tersebut.

Meskipun pemerintah provinsi memiliki penerimaan pajak yang cukup besar sumbangannya terhadap APBD, provinsi masih tetap mengalami kesulitan untuk membiayai tambahan kebutuhan pengeluarannya. Provinsi tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan tarif pajaknya. Penetapan tarif pajak yang seragam untuk provinsi selama ini dilakukan untuk menghindari perang tarif yang berlebihan antardaerah. Perbedaan tarif akan berdampak terhadap pelarian objek, karena objek pajak provinsi relatif lebih tinggi tingkat mobilitasnya jika dibandingkan dengan pajak kabupaten/kota.

Dengan demikian kewenangan perpajakan yang ada saat ini tidak memberikan peluang bagi daerah untuk menyesuaikan pendapatannya bila dana transfer tidak mencukupi. Pemberian tanggung jawab yang semakin besar kepada daerah akan berdampak terhadap semakin besarnya tuntutan masyarakat akan pelayanan yang semakin baik, yang tentunya tidak selamanya dapat dipenuhi dari dana transfer. Masyarakat akan selalu menuntut pelayanan yang lebih baik sesuai dengan pajak yang dibayarnya. Untuk meningkatkan kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhan pengeluarannya dan sekaligus untuk meningkatkan akuntabilitas daerah perlu upaya penguatan perpajakan daerah. Upaya penguatan perpajakan tersebut perlu dikaji secara terus-menerus agar tetap sejalan dengan prinsip-prinsip perpajakan, dan sekaligus dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam rangka penguatan *taxing power* daerah, beberapa kebijakan yang perlu dilakukan antara lain, adalah sebagai berikut: (1) menyelaraskan perpajakan dan retribusi daerah dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah; (2) memperluas basis pajak daerah dan memberikan keleluasaan dalam penerapan tarif; dan (3) mempertegas dan memperkuat dasar-dasar pemungutan pajak dan retribusi daerah. Adapun implementasi kebijakan tersebut dapat dilakukan antara lain dengan cara sebagai berikut.

1. Perluasan basis pajak daerah

   Perluasan basis pajak daerah, khususnya kabupaten/kota sangat diperlukan, selain memudahkan daerah untuk menyesuaikan pendapatannya, juga untuk mengurangi *grey area* antara perpajakan pusat dan daerah. Basis pajak daerah yang sangat terbatas saat ini, menyulitkan daerah untuk menyesuaikan pendapatannya apabila dana transfer tidak memadai untuk menutup seluruh kebutuhan pengeluaran daerah.

Perluasan basis pajak daerah juga ditujukan untuk meningkatkan keadilan dalam perpajakan. Perluasan objek pajak kendaraan bermotor atas kendaraan pemerintah akan meningkatkan rasa keadilan bagi masyarakat umum, yang pada gilirannya akan meningkatkan kepatuhan untuk membayar pajak. Demikian juga dengan perluasan objek pajak hotel, yang mencakup seluruh persewaan di hotel, dan perluasan objek pajak restoran, yang juga mencakup seluruh usaha katering akan mengurangi *grey area*, sehingga objek pajak yang ada akan dapat dipungut secara optimal.

2. Penetapan tarif

Pemerintah daerah perlu diberi kewenangan untuk menetapkan tarif pajak sesuai dengan tarif maksimal yang ditetapkan dalam undang-undang, sehingga memungkinkan daerah menyesuaikan target pendapatan pajaknya. Dengan demikian, daerah dapat mengoptimalkan pendapatan pajaknya sekaligus memberikan layanan yang lebih baik. Dalam rangka transparansi dan akuntabilitas, pemerintah daerah harus dapat memberikan alasan yang kuat tentang besarnya tarif yang ditetapkan dan bukan melemparkan kesalahan pada peraturan pemerintah.

Pemberian kewenangan penetapan dan penyesuaian tarif pajak daerah dapat meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah, karena pemerintah daerah berhubungan langsung dengan masyarakat setempat, sehingga masyarakat dapat mengawasi dan memberikan reaksi secara langsung atas kebijakan yang memengaruhi beban pajak yang harus dipikulnya. Selanjutnya, kewenangan daerah dalam menetapkan tarif pajak dapat menciptakan pasar penyediaan layanan masyarakat, sehingga akan memengaruhi pemilihan lokasi tempat tinggal dan kegiatan investasi.

3. Penetapan retribusi daerah

Sejalan dengan perkembangan otonomi daerah dan dengan adanya pengalihan beberapa fungsi pelayanan dan perizinan dari Pemerintah kepada daerah, pemungutan retribusi harus dilakukan secara lebih transparan. Hal ini dimaksudkan agar beban retribusi yang harus dibayar oleh masyarakat dapat lebih jelas dan akuntabel. Pemungutan retribusi daerah harus terkait dengan fungsi pelayanan dan perizinan yang menjadi urusan/ kewenangan daerah. Jenis-jenis retribusi yang dapat dipungut oleh daerah adalah jenis retribusi yang ditetapkan dalam undang-undang. Penambahan jenis retribusi baru tidak lagi diserahkan kepada daerah tetapi diatur oleh Pemerintah. Penambahan jenis retribusi akan disesuaikan dengan pengaturan mengenai pembagian kewenangan antara Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

4. Penambahan jenis pajak daerah

Untuk meningkatkan kewenangan perpajakan daerah juga perlu penambahan jenis pajak baru bagi daerah. Penambahan jenis pajak baru dilakukan dengan memperhatikan kriteria-kriteria pajak daerah yang baik yang secara teori dan praktik telah teruji. Pajak baru tersebut antara lain pajak sarang burung walet dan pajak lingkungan. Pengenaan pajak atas sarang burung walet didasarkan pada pertimbangan bahwa sarang burung walet tersebut menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan, antara lain berupa kebisingan dan aroma yang tidak sedap. Pada dasarnya pengenaan pajak atas sarang burung walet dimaksudkan untuk menginternalisasi biaya yang ditimbulkan akibat

aktivitas penangkaran sarang burung walet tersebut. Demikian juga dengan kegiatan usaha manufaktur yang dikenakan pajak lingkungan dimaksudkan untuk menginternalisasi dampak negatif dari kegiatan usaha tersebut terhadap lingkungan. Oleh karena itu, hasil penerimaan pajak lingkungan akan digunakan untuk membiayai kegiatan pemeliharaan dan pemulihan lingkungan. Selain itu, pengenaan pajak lingkungan juga dimaksudkan untuk menyederhanakan pungutan retribusi yang terkait dengan lingkungan yang selama ini dipungut oleh daerah dengan berbagai nama dan jenis retribusi.

5. Reformulasi Kebijakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Krisis energi yang melanda perekonomian dunia saat ini, mendorong pemerintah melakukan reformulasi kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah dengan sasaran untuk mengurangi subsidi melalui pengurangan konsumsi BBM. Mengingat salah satu konsumen BBM terbesar adalah kendaraan bermotor, maka berbagai langkah perlu dilakukan untuk membatasi penggunaan kendaraan bermotor, khususnya kendaraan pribadi, tanpa mengurangi tingkat produktivitas masyarakat.

Reformulasi kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah dapat dilakukan dengan merumuskan kembali sistem penerapan tarif dan penambahan jenis pungutan daerah, yang dapat mengurangi atau membatasi penggunaan kendaraan bermotor. Reformulasi kebijakan tersebut serta implikasinya dapat dilihat pada **Tabel V. 24**.

Kepada daerah juga perlu diberi peluang untuk menerapkan tarif progresif, khususnya tarif pajak kendaraan bermotor. Dengan tarif progresif, daerah dapat mengoptimalkan penerimaan pajak dari masyarakat yang berpendapatan tinggi dan juga dapat digunakan mengurangi kemacetan lalu-lintas dan konsumsi bahan bakar minyak.Daerah dimungkinkan untuk menetapkan tarif pajak yang lebih besar terhadap kendaraan-kendaraan dengan isi silinder yang lebih besar, atau terhadap kepemilikan dua atau lebih kendaraan bermotor.

Tabel V.24
Reformulasi Kebijakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

No.	*Jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*	*Kebijakan*	*Implikasi*
1	Pajak Kendaraan Bermotor	Menaikkan tarif maksimum dan menerapkan tarif progresif	Memperlambat pertambahan kendaraan bermotor
2	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	Menaikkan tarif maksimum dan menerapkan tarif progresif	Memperlambat pertambahan kendaraan bermotor
3	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	Menaikkan tarif maksimum	Mengurangi penggunaan kendaraan pribadi
4	Pajak Parkir	Menaikkan tarif maksimum	Mengurangi penggunaan kendaraan pribadi
5	Retribusi Pengendalian Lalu Lintas (congestion charging)	Mengenakan retribusi terhadap pengguna jalan yang macet	Mengurangi penggunaan kendaraan pribadi

Sumber : Departemen Keuangan

Langkah-langkah penguatan *taxing power* tersebut telah diusulkan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam Rancangan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang merupakan penyempurnaan dari UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Saat ini pembahasan rancangan undang-undang tersebut telah memasuki tahap akhir dan diharapkan dalam tahun ini akan ditetapkan menjadi undang-undang.

Rancangan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang saat ini sedang dibahas bersama oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, akan berfungsi sebagai instrumen pengaturan pendapatan daerah dan sekaligus sebagai salah satu instrumen kebijakan penghematan energi. Oleh karena itu, akan diupayakan semaksimal mungkin agar amandemen UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dapat mengakomodir langkah-langkah yang akan ditempuh Pemerintah.

6. Pengawasan

Dengan peningkatan *taxing power,* daerah harus diawasi secara lebih ketat dalam pemungutan pajak dan retribusi. Pengawasan pemungutan pajak dan retribusi daerah dilakukan secara preventif dan represif. Peraturan daerah yang mengatur pajak dan retribusi harus dievaluasi oleh provinsi untuk perda kabupaten/kota dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk perda provinsi. Hasil evaluasi perda tersebut dikoordinasikan dengan Menteri Keuangan. Selain itu, kepada daerah juga dikenakan sanksi apabila tidak menyampaikan perda kepada Pemerintah, atau bagi daerah yang tetap melaksanakan perda yang telah dibatalkan.

5.4.2 Konsistensi Pelaksanaan Prinsip *Money Follows Function*

Penguatan atas pelaksanaan prinsip *money follows function* secara konsisten ke depan memiliki relevansi yang cukup erat dengan penataan kebijakan antara desentralisasi kewenangan dengan desentralisasi fiskal. Prinsip *money follows function* dimaksudkan untuk menyelaraskan besaran kewenangan yang dilimpahkan dengan kebutuhan pendanaan di daerah, sehingga dapat dihindari adanya tumpang tindih pendanaan antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Untuk mendukung adanya desentralisasi kewenangan perlu dilakukan pelimpahan wewenang guna mendistribusikan tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan dalam menyediakan pelayanan publik.

Penerapan prinsip *money follows function* menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 memerlukan masa transisi, karena penyerahan kewenangan belum dapat langsung diikuti dengan penyerahan sumber dana sesuai beban kewenangannya, karena sampai saat ini belum ada standar yang dapat digunakan untuk menilai secara kuantitatif beban kewenangan dan beban pendanaan. Prinsip *money follows function* hanya dapat dilakukan berdasarkan perkiraan *(proxy)*. Konsep ini dapat diterapkan sampai pada tingkat yang lebih rinci apabila telah tersedia SPM dan standar analisa belanja (SAB) pada semua tingkat pemerintahan.

Prinsip *money follows function* dilakukan dengan memberikan sumber-sumber pendanaan yang jauh lebih besar kepada daerah dan memberikan kewenangan untuk mengelola sumber keuangan sendiri, dengan didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah dan daerah. Kewenangan untuk mengoptimalkan sumber keuangan daerah sendiri dilakukan melalui peningkatan kapasitas PAD, sedangkan perimbangan keuangan dilakukan melalui pengalokasian dana transfer ke daerah.

Pengalihan beban sebagai konsekuensi dari penyerahan kewenangan tidaklah sepenuhnya sejalan dengan penyerahan pendanaannya. Penyerahan personil, peralatan, dan dokumen dilaksanakan sesuai dengan fungsi dan satuan kerjanya. Sementara itu pengalihan pendanaan dilakukan dengan memberikan transfer dana melalui dana perimbangan yang jumlahnya

jauh lebih besar dari sumber dana yang ada sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa tidak ada hubungan secara langsung antara beban yang diserahkan dengan besaran dana yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian, untuk menjaga konsistensi pelaksanaan prinsip *money follows function*, Pemerintah perlu menerapkan SPM dan SAB sehingga terdapat hubungan secara langsung dan nyata antara beban yang dilimpahkan dengan dana yang diserahkan.

5.4.3 Dana Transfer ke Daerah

Dana transfer ke daerah merupakan instrumen utama bagi Pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan desentralisasi fiskal, melalui dana perimbangan dan dana otonomi khusus (dan dana penyesuaian). Kebijakan dana transfer ke daerah diharapkan dapat menjaga netralitas fiskal secara nasional, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dalam konsolidasi fiskal antara APBN dan APBD. Sejalan dengan peningkatan total APBN, besaran alokasi dana transfer ke daerah tersebut diarahkan tetap dapat mendukung kesinambungan fiskal nasional dalam kerangka kebijakan ekonomi makro.

Kebijakan pengalokasian DBH diarahkan untuk mengurangi kesenjangan fiskal vertikal antara Pemerintah dan daerah secara lebih optimal, karena sebagian sumber-sumber penerimaan pajak yang besar masih dikelola oleh Pemerintah. Sementara itu, terkait dengan DBH SDA terdapat beberapa hal yang perlu ditegaskan dalam pengalokasiannya, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 antara lain:

1. Pemerintah menetapkan alokasi dana bagi hasil yang berasal dari sumber daya alam sesuai dengan penetapan dasar perhitungan dan daerah penghasil.
2. Dana bagi hasil yang merupakan bagian daerah disalurkan berdasarkan realisasi penerimaan tahun anggaran berjalan.
3. Realisasi penyaluran dana bagi hasil dari sektor minyak bumi dan gas bumi tidak melebihi 130 persen dari asumsi dasar harga minyak bumi dan gas bumi dalam APBN tahun berjalan.
4. Apabila melebihi 130 persen, kelebihannya dibagikan ke daerah sebagai DAU tambahan dengan menggunakan formulasi DAU berdasarkan celah fiskal.

Alokasi DAU selain ditujukan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antardaerah, juga diharapkan dapat menstimulasi pembangunan daerah. Evaluasi atas perhitungan DAU terus dilakukan secara berkelanjutan dari tahun ke tahun untuk memperoleh hasil pemerataan yang terbaik dengan menggunakan indikator *Coefficient of Variation (CV)* dan *Williamson Index (WI).* Untuk meningkatkan keseimbangan antardaerah, penerapan formula DAU murni *(non-holdharmless)* berdasarkan formula yang ditetapkan dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 55 Tahun 2005, memungkinkan daerah menerima DAU lebih kecil dari tahun sebelumnya, DAU sama dengan nol, atau DAU lebih besar dari tahun sebelumnya. Hal ini dilakukan sejalan dengan konsep dasar DAU sebagai *equalizing grant,* dimana penerimaan daerah dari DAU secara proporsional dapat diseimbangkan dengan penerimaan daerah dari DBH dan PAD. Berkaitan dengan itu, dalam APBN 2009 tidak lagi disediakan dana penyesuaian.

Berdasarkan evaluasi yang dilakukan terhadap perkembangan DAU, diperoleh hal-hal sebagai berikut.

1. Meskipun alokasi DAU secara nasional setiap tahun meningkat, peningkatan DAU per daerah tidak signifikan karena jumlah daerah terus bertambah.
2. Proporsi alokasi dasar dalam formula DAU diperkecil setiap tahun agar formula DAU berdasarkan celah fiskal lebih berperan dalam rangka pemerataan keuangan antardaerah.
3. Proporsi celah fiskal dalam formula DAU harus diperbesar peranannya untuk mengoptimalkan peran formula murni atau celah fiskal, sehingga memberikan manfaat lebih besar kepada daerah-daerah yang kemampuan fiskalnya rendah.

Sementara itu, kebijakan DAK diharapkan mampu mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah. Untuk itu dalam mengalokasikan DAK diarahkan dengan mempertajam indikator yang diperlukan dalam penyusunan kriteria dan penggunaan DAK. Alokasi DAK lebih diarahkan untuk mendanai bidang-bidang yang menunjang pelayanan dasar masyarakat, seperti infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan. Selanjutnya, arah kebijakan DAK ke depan antara lain, adalah sebagai berikut:

1. Diprioritaskan untuk membantu daerah-daerah yang kemampuan keuangannya relatif rendah, dalam rangka mendanai kegiatan penyediaan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar yang sudah merupakan urusan daerah;
2. Menunjang percepatan pembangunan sarana dan prasarana di wilayah pesisir dan kepulauan, perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, serta termasuk kategori ketahanan pangan;
3. Mengalihkan secara bertahap dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan, yang merupakan bagian anggaran kementerian negara /lembaga yang sudah menjadi urusan daerah, melalui mekanisme DAK.

Kebijakan dan formulasi transfer ke daerah di masa mendatang, selain tetap berdasarkan kepada peraturan perundangan, dan terus menyempurnakan peraturan sesuai dengan kondisi dan situasi yang terus berkembang, juga dengan memperhatikan hasil evaluasi implementasi desentralisasi fiskal delapan tahun terakhir, dengan mempertimbangkan praktek terbaik (*best practices)* di negara-negara maju yang berlaku secara internasional. Beberapa langkah maju yang telah diraih Indonesia dalam pengalokasian transfer ke daerah dalam beberapa tahun terakhir ini, yang akan terus disempurnakan pada waktu yang akan datang adalah pelaksanaan desentralisasi fiskal, yang mengedepankan asas transparansi, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan partisipasi masyarakat. Upaya tersebut akan berhasil apabila penyempurnaan implementasi di daerah dilakukan secara berkesinambungan, sehingga peningkatan alokasi transfer ke daerah dari tahun ke tahun dapat meningkatkan pemerataan kemampuan keuangan antara pusat dan daerah dan antar daerah, serta mendukung pembangunan daerah dalam rangka mengentaskan kemiskinan *(pro poor),* memperluas lapangan kerja *(pro job creation),* dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi *(pro growth).*

Kebijakan transfer ke daerah yang dapat dijadikan acuan untuk penyempurnaan kebijakan dan reformulasi transfer ke daerah di masa mendatang antara lain, adalah sebagai berikut.

Pertama, penerapan secara konsisten formula DAU murni berdasarkan celah fiskal *(NonHoldharmless)* dan diberlakukannya pembatasan *(capping)* proporsi alokasi dasar dalam

penghitungan DAU, agar dapat meningkatkan pemerataan kapasitas fiskal antardaerah, serta perbaikan rasio penerimaan pemerintah daerah terhadap kebutuhan pengeluarannya dengan menggunakan indikator indeks *williamson*.

Kedua, penyempurnaan alokasi DAU dengan menghilangkan perhitungan alokasi dasar (gaji PNS daerah) secara penuh, karena penyaluran dana yang penggunaannya telah ditetapkan akan menurunkan insentif untuk mengurangi kelebihan pegawai dan mencari kombinasi masukan secara optimal (tenaga kerja, modal, bahan baku, dan *outsourcing*) dalam rangka penyediaan layanan publik yang berkualitas. Penghapusan cakupan penghitungan gaji PNS daerah secara penuh ini akan berkontribusi terhadap peningkatan efisiensi pada pengeluaran pemerintah daerah.

Ketiga, penyempurnaan perhitungan pagu DAU nasional berdasarkan persentase tertentu PDN neto (paling sedikit 26% x PDN neto) dengan mempertimbangkan kondisi fiskal nasional dan pengendalian defisit APBN dalam jangka panjang. Penghitungan PDN neto ke depan akan terus dipertimbangkan dengan memasukkan variabel subsidi BBM dan subsidi lain yang bersifat *earmark* dan *in-out* sebagai faktor pengurang dalam rangka antisipasi dampak kenaikan harga minyak, penciptaan stabilisasi APBN dan APBD, dengan tetap menjaga peningkatan secara riil alokasi DAU setiap tahun.

Keempat, penyempurnaan perhitungan DAU ke depan dengan konsep *fiscal gap* (kebutuhan fiskal dikurangi kapasitas fiskal), dimana kebutuhan fiskal tidak lagi menggunakan *proxy* berdasarkan variabel-variabel kependudukan dan kewilayahan saja, tapi menggunakan pengukuran berdasarkan indeks-indeks tertentu yang disusun dalam standar pelayanan minimal (SPM) dan standar analisa belanja (SAB) masing-masing daerah.

Kelima, penerapan prinsip desentralisasi fiskal dari aspek penerimaan *(revenue assignment)* dapat dimulai dari pengelolaan PBB. Penerimaan PBB diharapkan dapat menjadi instrumen kebijakan penerimaan daerah, mengingat PBB merupakan bagian dari pajak daerah, sebagaimana yang telah dipraktekkan di sebagian besar negara maju. Desentralisasi penerimaan PBB tersebut akan dapat disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing daerah, sehingga dimungkinkan adanya peningkatan daya saing antardaerah dalam pengelolaan PBB.

Keenam, kebijakan DAK di masa mendatang diarahkan untuk mengoptimalkan pelaksanaan pengalihan secara bertahap kegiatan dan anggaran kementerian negara/lembaga yang digunakan untuk melaksanakan urusan daerah ke DAK, serta mendorong pengalokasian DAK yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah, dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah (*public service provision gap).* Hal ini berarti bahwa kebijakan DAK ke depan juga harus diarahkan untuk mendorong pelaksanaan belanja daerah yang efisien dan efektif ke arah peningkatan pencapaian SPM pelayanan publik, serta mendorong percepatan pembangunan daerah dan pencapaian sasaran prioritas nasional.

Ketujuh, pelaksanaan secara konsisten PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, akan semakin memperbesar pergeseran anggaran kementerian negara/lembaga yang sudah menjadi urusan daerah ke DAK. Semakin besarnya alokasi DAK tersebut diharapkan dapat memengaruhi pola belanja daerah yang lebih memihak kepada peningkatan kualitas pelayanan publik.

5.4.4 Harmonisasi Dana Desentralisasi dengan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan

Dana desentralisasi yang merupakan transfer dana dari Pemerintah (APBN) kepada pemerintah daerah (APBD), pada dasarnya digunakan untuk mendanai program dan kegiatan di daerah, yang mencerminkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sedangkan dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan, yang dikelola oleh kementerian negara/lembaga digunakan untuk mendanai program dan kegiatan di daerah yang mencerminkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Hal ini berarti walaupun digunakan untuk mendanai program dan kegiatan di daerah, pengelolaan dan penggunaan dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan berbeda dengan pengelolaan dan penggunaan dana desentralisasi.

Untuk memperjelas pembagian urusan pemerintahan, Pemerintah telah mengeluarkan PP Nomor 38 Tahun 2007, yang membagi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota menurut bidang urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan tersebut diharapkan dapat digunakan sebagai acuan bagi setiap jenjang pemerintahan untuk menentukan alokasi pendanaannya. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah didanai dari APBN, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi didanai dari APBD provinsi, dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota didanai dari APBD kabupaten/kota. Selain itu, telah ditetapkan pula PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, yang mengatur mekanisme pengelolaan dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan untuk mendanai program dan kegiatan di daerah. Untuk dana dekonsentrasi, antara lain diatur bahwa alokasinya hanya digunakan untuk mendanai kegiatan bersifat nonfisik yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah. Kegiatan yang bersifat nonfisik tersebut antara lain berupa kegiatan koordinasi, perencanaan, fasilitasi, bimbingan teknis, pelatihan, penyuluhan, supervisi, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Sementara itu, dana tugas pembantuan dialokasikan untuk mendanai kegiatan bersifat fisik yang ditugaskan kepada gubernur/ bupati/walikota selaku kepala daerah otonom, yang antara lain berupa pengadaan barang seperti bangunan, peralatan dan mesin, jalan, jaringan, irigasi, dan kegiatan fisik lainnya.

Dalam proses penganggarannya, baik dana dekonsentrasi maupun dana tugas pembantuan harus dituangkan dalam rencana kerja dan anggaran (RKA) pada masing-masing kementerian negara/lembaga. Rencana anggaran dan lokasi untuk program dan kegiatan yang akan dilimpahkan dan/atau ditugaskan tersebut disusun dengan mempertimbangkan aspek kemampuan keuangan negara, keseimbangan pendanaan di daerah, dan kebutuhan pembangunan di daerah. Pertimbangan terhadap aspek kemampuan keuangan negara dimaksudkan agar alokasi dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan disesuaikan dengan kemampuan APBN dalam mendanai urusan Pemerintah. Sementara pertimbangan aspek keseimbangan pendanaan di daerah dimaksudkan agar alokasi dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, berupa PAD dan dana transfer, kebutuhan pembangunan daerah, serta prioritas pembangunan nasional dan daerah. Dengan demikian diharapkan sumber dana APBN bisa teralokasi secara efektif dan efisien, dan tidak terkonsentrasi pada suatu daerah tertentu, sehingga dapat mengurangi kesenjangan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi antardaerah.

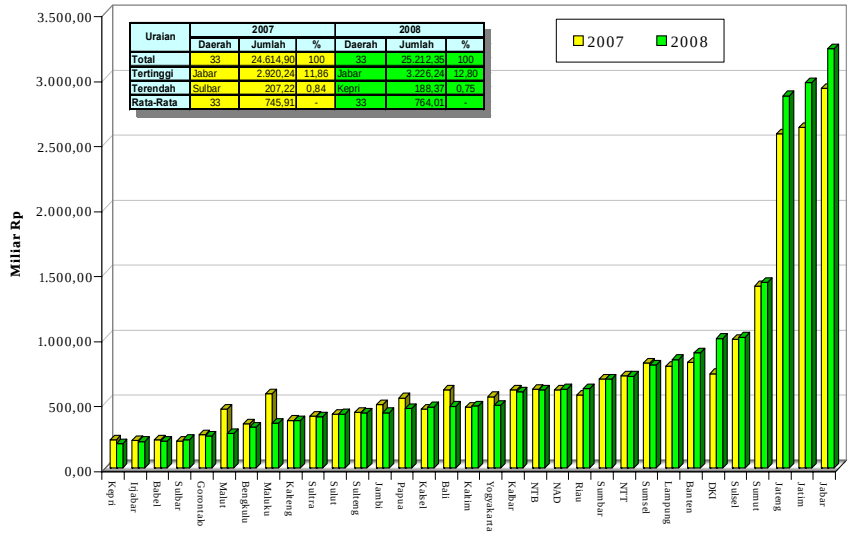
Indikasi program dan kegiatan yang akan dilimpahkan harus diberitahukan kepada gubernur, demikian juga yang akan ditugaskan harus diberitahukan kepada kepala daerah otonom setelah ditetapkannya pagu sementara anggaran kementerian negara/lembaga. Selanjutnya, menteri/pimpinan lembaga wajib menyampaikan peraturan menteri/pimpinan lembaga tentang pelimpahan wewenang kepada gubernur dan peraturan menteri/pimpinan lembaga tentang penugasan kepada gubernur/bupati/walikota setelah ditetapkannya Peraturan Presiden tentang Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat (RABPP) pada minggu pertama bulan Desember. Penyampaian peraturan ini dimaksudkan agar rencana kegiatan dan anggaran dari Pemerintah yang akan dilaksanakan di daerah, dapat segera diketahui oleh pemerintah daerah dan dapat digunakan sebagai bahan sinkronisasi dalam penyusunan program dan kegiatan yang akan didanai dari APBD. Dengan demikian dalam tahap penganggaran, alokasi dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan yang digunakan untuk mendanai program dan kegiatan di daerah telah diarahkan agar tidak tumpang tindih dengan program dan kegiatan yang didanai dari APBD.

Dalam tahap pelaksanaan, gubernur selaku pelaksana dana dekonsentrasi dan gubernur/bupati/walikota selaku pelaksana dana tugas pembantuan, secara periodik wajib menyampaikan laporan kepada Pemerintah melalui menteri/pimpinan lembaga dan Menteri Keuangan. Selain itu, gubernur/bupati/walikota juga wajib melampirkan laporan pelaksanaan dana dekonsentrasi dan/atau dana tugas pembantuan dalam laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD.

Dengan adanya ketentuan yang lebih jelas dalam pengelolaan dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan tersebut, untuk tahun depan perlu terus dilakukan harmonisasi antara dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan dengan dana desentralisasi, baik pada tahap penganggaran maupun pelaksanaannya. Hal ini penting dilakukan mengingat dalam era otonomi daerah alokasi dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan dari tahun ke tahun masih cenderung meningkat sejalan dengan meningkatnya alokasi dana desentralisasi. Perkembangan dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan dalam periode tahun 2007—2008 dapat dilihat pada **Grafik V.24** dan **Grafik V.25**.

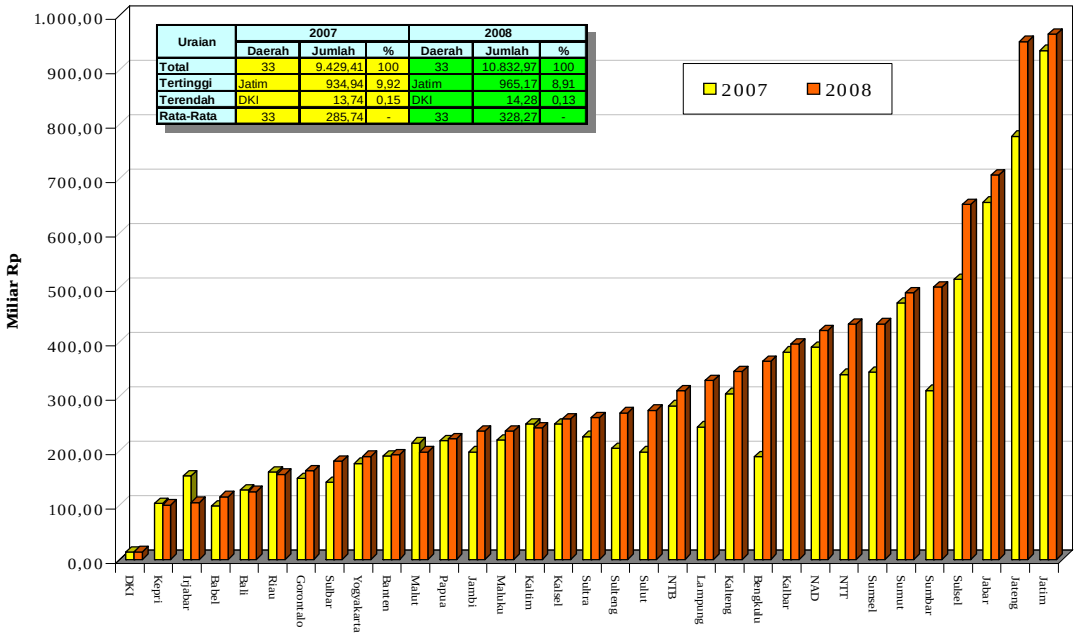
Grafik V.24
Peta Dana Dekonsentrasi
Kabupaten/Kota Se-Provinsi di Indonesia
Tahun 2007-2008

Uraian	2007			2008		
	Daerah	Jumlah	%	Daerah	Jumlah	%
Total	33	24.614,90	100	33	25.212,35	100
Tertinggi	Jabar	2.920,24	11,86	Jabar	3.226,24	12,80
Terendah	Sulbar	207,22	0,84	Kepri	188,37	0,75
Rata-Rata	33	745,91	-	33	764,01	-



Sumber : Departemen Keuangan

Grafik V.25
Peta Dana Tugas Pembantuan
Kabupaten/Kota Se-Provinsi di Indonesia
Tahun 2007-2008



Uraian	2007			2008		
	Daerah	Jumlah	%	Daerah	Jumlah	%
Total	33	9.429,41	100	33	10.832,97	100
Tertinggi	Jatim	934,94	9,92	Jatim	965,17	8,91
Terendah	DKI	13,74	0,15	DKI	14,28	0,13
Rata-Rata	33	285,74	-	33	328,27	-

Sumber : Departemen Keuangan

Perkembangan alokasi dana desentralisasi, dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan untuk periode tahun 2005—2008 dapat disajikan dalam **Tabel V.25**.

Tabel V.25
Perkembangan Alokasi Dana Desentralisasi dan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan Tahun 2005-2008
(triliun Rupiah)

Uraian	2005	2006	2007	2008
Dana Desentralisasi				
DBH	28,0	48,5	60,5	64,0
DAU	88,7	145,6	164,7	179,5
DAK	4,0	11,6	17,1	21,2
Total	**120,7**	**205,7**	**242,3**	**264,7**
Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan				
Dana Dekonsentrasi	18,0	25,0	24,6	25,2
Dana Tugas Pembantuan	12,1	5,6	9,4	10,8
Total	**30,1**	**30,6**	**34,0**	**36,0**

Sumber : Departemen Keuangan

5.4.5 Prinsip-Prinsip Efisiensi Belanja dalam Pelayanan Publik

Pelayanan publik pada dasarnya dapat dilakukan oleh berbagai tingkat pemerintahan, baik Pemerintah, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. PP Nomor 38 Tahun 2007 secara substantif membagi tanggung jawab pemberian pelayanan publik dengan mempertimbangkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaannya. Beberapa prinsip umum yang dipergunakan dalam melakukan efisiensi belanja dalam pelayanan publik adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Skala Ekonomi

   Dalam memberikan pelayanan publik perlu mempertimbangkan manfaat ekonomi yang diperoleh dibandingkan dengan biaya yang diperlukan untuk penyediaan pelayanan tersebut.

2. Faktor Eksternalitas

   Pelayanan publik yang diselenggarakan suatu pemerintah daerah lebih tepat untuk masyarakat yang berada di wilayah administrasi daerah yang bersangkutan. Apabila penyelenggaraan pelayanan tersebut untuk lintas daerah, penyelenggaraan pelayanan tersebut lebih tepat dilakukan oleh pemerintah yang lebih tinggi.

3. Kesenjangan Potensi Ekonomi dan Kapasitas Administrasi

   Tiap daerah memiliki potensi ekonomi dan kapasitas administrasi yang berbeda-beda. Semakin besar perbedaan antardaerah, semakin diperlukan ketelitian dalam mendistribusikan pelayanan publik. Perlu dilakukan upaya secara terus menerus untuk mengurangi kesenjangan, karena kebijakan desentralisasi administrasi/pemerintahan tidak membedakan kesenjangan kapasitas administrasi. Semakin kecil kesenjangan potensi ekonomi dan kapasitas administrasi, maka pelayanan masyarakat yang lebih merata lebih mudah diciptakan, demikian pula semakin memadai kemampuan ekonomi dan kapasitas administrasi semakin layak suatu daerah menyelenggarakan pelayanan publik.

4. Kecenderungan Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik

   Semakin bervariasi kecenderungan masyarakat terhadap pelayanan tertentu, maka akan semakin layak pelayanan publik tersebut dilaksanakan oleh tingkat pemerintahan yang lebih dekat ke masyarakat. Sebaliknya, apabila kecenderungan masyarakat relatif homogen maka produksi/penyediaan dapat dilakukan secara seragam, sehingga pelayanan publik kurang efisien pada pemerintahan yang lebih rendah.

5. Pemeliharaan Stabilitas Ekonomi Makro

   Suatu pelayanan publik sebaiknya dilaksanakan oleh Pemerintah, karena apabila dilakukan oleh masing-masing daerah dapat menganggu stabilitas ekonomi nasional dan menimbulkan ketidakharmonisan di dalam negeri. Hal ini akan merugikan daerah, terutama apabila mekanisme pengawasan dan mekanisme koordinasi antardaerah tidak tersedia secara baik. Dengan demikian, pelayanan publik yang layak diberikan oleh daerah adalah pelayanan-pelayanan yang tidak memiliki dampak atau pengaruh yang luas secara nasional.

5.4.6 Pengelolaan Pinjaman dan Hibah Daerah

5.4.6.1 Pinjaman Pemerintah Daerah

Pemerintah membuka kesempatan bagi pemerintah daerah yang memenuhi persyaratan untuk melakukan pinjaman sebagai salah satu instrumen pendanaan pembangunan daerah, yang bertujuan untuk mempercepat pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Namun demikian, mengingat adanya konsekuensi kewajiban yang harus dibayar atas pelaksanaan pinjaman pemerintah daerah dimaksud, seperti angsuran pokok, biaya bunga, denda, dan biaya lainnya, maka Pemerintah menerapkan kebijakan yang mengedepankan prinsip kehati-hatian *(prudential management),* profesional, dan tepat guna dalam memberikan persetujuan, serta panduan pengelolaan pinjaman pemerintah daerah agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi keuangan daerah itu sendiri, serta mengganggu stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional.

Berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan PP Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, pinjaman pemerintah daerah dapat dilaksanakan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip umum sebagai berikut.

1. Pemerintah daerah tidak dapat melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri, kecuali dalam hal pinjaman langsung kepada pihak luar negeri yang terjadi karena kegiatan transaksi penjualan obligasi daerah melalui pasar modal dalam negeri.
2. Pemerintah daerah tidak dapat melakukan penjaminan terhadap pinjaman pihak lain.
3. Pendapatan daerah dan/atau barang milik daerah tidak boleh dijaminkan untuk pinjaman, kecuali untuk proyek yang didanai dari obligasi daerah beserta barang milik daerah yang melekat dalam proyek tersebut.
4. Tidak melebihi batas defisit APBD dan batas kumulatif pinjaman pemerintah daerah yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, yang berlaku dan diatur dengan peraturan Menteri Keuangan tersendiri pada setiap tahunnya.

Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari: (1) Pemerintah; (2) pemerintah daerah lain; (3) lembaga keuangan bank; (4) lembaga keuangan bukan bank; dan (5) masyarakat. Untuk pinjaman yang bersumber dari masyarakat dilakukan dalam bentuk penerbitan obligasi daerah, sedangkan pinjaman daerah yang bersumber dari pemerintah (APBN) diberikan melalui Menteri Keuangan.

5.4.6.2 Penerusan Pinjaman Luar Negeri

Penerusan pinjaman luar negeri *(Subsidiary Loan Agreement/SLA)* adalah pinjaman pemerintah daerah pada Pemerintah, yang dananya bersumber dari penerusan pinjaman luar negeri. Pinjaman ini merupakan pinjaman jangka panjang yang digunakan untuk mendanai proyek investasi yang menghasilkan penerimaan. Selain diatur dalam PP Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, mekanisme penerusan pinjaman luar negeri juga mengacu pada:

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

2. Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor: Per. 005/M.PPN/06/2006 tentang Tatacara Perencanaan dan Pengajuan Usulan serta Penilaian Kegiatan yang Dibiayai dari Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, yang mengatur perencanaan dan proses lebih lanjut pengadaan pinjaman/hibah luar negeri oleh Pemerintah.
3. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 53/PMK.010/2006 tentang Tatacara Pemberian Pinjaman Daerah dari Pemerintah yang Dananya Bersumber dari Pinjaman Luar Negeri, yang mengatur proses penilaian keuangan dari penerusan pinjaman luar negeri Pemerintah kepada pemerintah daerah dalam bentuk pinjaman.

Secara umum permasalahan penerusan pinjaman luar negeri adalah sebagai berikut.

1. Terdapat tunggakan pemerintah daerah atas pembayaran kembali pinjaman.Dalam **Tabel V.26** dapat dilihat jumlah pinjaman yang telah dilakukan dan kinerja pembayaran kembali pinjaman luar negeri yang diteruskan kepada pemerintah daerah. Jika dibandingkan dengan data pada tahun 2006, terdapat peningkatan jumlah tunggakan di tahun 2007 pada beberapa pemerintah daerah peminjam.

Tabel V.26
Pinjaman dan Tunggakan Pinjaman Pemerintah Daerah dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri per akhir Tahun 2006-2007
(juta rupiah)

No	Pemda	Jumlah daerah		Jumlah Paket Pinjaman		Jumlah		Tunggakan			
								2006		2007	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	Nominal	%	Nominal	%
1	Provinsi	7	9	17	18	172.052,45	137.178,39	1.241,59	0,47	1.511,87	0,56
2	Kabupaten	89	115	118	122	129.036,95	97.711,34	39.300,99	14,90	27.494,53	10,23
3	Kota	38	39	57	57	255.498,47	259.002,55	223.237,79	84,63	239.808,29	89,21
Total		**134**	**163**	**192**	**197**	**556.587,87**	**493.892,28**	**263.780,37**	**100,00**	**268.814,69**	**100,00**

Sumber : Departemen Keuangan

2. Rendahnya kualitas perencanaan dan kesiapan pelaksanaan kegiatan (*quality at entry*) yang akan didanai dari pinjaman daerah, sehingga menyebabkan terjadinya keterlambatan pelaksanaan kegiatan. Hal ini dapat disebabkan oleh lemahnya koordinasi antara instansi terkait baik di tingkat pusat maupun daerah.
3. Lemahnya inisiatif pemerintah daerah dalam merencanakan pinjaman pemerintah daerah yang bersumber dari penerusan pinjaman luar negeri. Inisiatif atas usulan kegiatan penerusan pinjaman luar negeri yang selama ini dilakukan lebih banyak berasal dari departemen teknis, yang mengoordinasikan dan mengarahkan daerah untuk melakukan pinjaman. Hal ini terjadi karena kurangnya pemahaman dan pengalaman daerah dalam pengusulan kegiatan yang akan didanai dari penerusan pinjaman luar negeri.
4. Kurang efektifnya pengawasan dari Pemerintah terhadap aspek pelaksanaan penerusan pinjaman luar negeri.
5. Penerapan sanksi yang tidak tegas terhadap pemerintah daerah yang melanggar ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun perjanjian pinjaman dengan Pemerintah.
6. Kurangnya kesadaran dari beberapa pemerintah daerah untuk memenuhi kewajibannya.

5.4.6.3 Pinjaman Dalam Negeri

Pinjaman dalam negeri adalah pinjaman daerah yang dananya bersumber dari APBN murni dan disalurkan Pemerintah melalui rekening pembangunan daerah (RPD) yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 347a/KMK.07/2000 tentang Pengelolaan Rekening Pembangunan Daerah. Pinjaman dari dana RPD ini dibatasi hanya untuk pinjaman jangka panjang (maksimal 20 tahun) untuk membiayai kegiatan yang bersifat *cost recovery*, yaitu pembangunan prasarana air bersih, persampahan, terminal angkutan darat serta terminal angkutan sungai/danau, pasar, dan rumah sakit umum daerah.

Secara umum permasalahan pinjaman daerah yang dananya bersumber dari RPD adalah sebagai berikut.

1. Terdapat tunggakan pemerintah daerah atas pembayaran kembali pinjaman.

   Masalah tunggakan pemerintah daerah tersebut dapat dilihat dalam **Tabel V.27**, yang menunjukkan jumlah pinjaman yang telah dilakukan dan rendahnya kinerja pembayaran kembali pinjaman pemerintah daerah dari Pemerintah yang dananya bersumber dari RPD. Dalam **Tabel V.27** tersebut, terlihat adanya peningkatan jumlah tunggakan pinjaman daerah dari RPD pada tahun 2007, jika dibandingkan dengan tahun 2006.

Tabel V.27
Pinjaman dan Tunggakan Pinjaman Pemerintah Daerah dari RPD
per akhir Tahun 2006-2007
(juta rupiah)

No	Pemda	Jumlah daerah		Jumlah Paket Pinjaman		Jumlah Pinjaman		Tunggakan			
								2006		2007	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	Nominal	%	Nominal	%
1	Provinsi	13	9	16	11	4.644,41	2.574,26	1.957,67	0,65	897,05	0,26
2	Kabupaten	47	50	53	55	123.092,74	105.352,46	106.721,71	35,30	108.600,58	31,49
3	Kota	25	22	37	34	76.857,47	91.150,73	193.642,93	64,05	235.382,10	68,25
Total		**85**	**81**	**106**	**100**	**204.594,62**	**199.077,45**	**302.322,31**	**100,00**	**344.879,73**	**100,00**

Sumber : Departemen Keuangan

2. Terbatasnya alokasi dana yang disediakan oleh Pemerintah melalui RPD yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah.

3. Belum tersedianya alokasi dana untuk pinjaman jangka menengah.

   Dengan adanya pinjaman jangka menengah yang diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, maka perlu penyediaan dana dari Pemerintah untuk pinjaman yang digunakan untuk pembangunan layanan umum yang tidak menghasilkan penerimaan, seperti pembangunan jalan desa/kota dan perbaikan irigasi, sampai saat ini belum disediakan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan UU Nomor 33 Tahun 2004, Pemerintah perlu menyediakan dana pinjaman jangka menengah guna membantu pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan penyediaan layanan umum yang bersifat tidak menghasilkan penerimaan.

4. Penerapan sanksi yang tidak tegas terhadap pemerintah daerah yang melanggar ketentuan, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun perjanjian pinjaman dengan pemerintah.

5. Kurangnya kesadaran dari beberapa pemerintah daerah untuk memenuhi kewajibannya.

5.4.6.4 Obligasi Daerah

Sebagai tindak lanjut atas amanat UU Nomor 33 Tahun 2004, Pemerintah telah membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk menggalang dana pinjaman pemerintah daerah yang bersumber dari masyarakat sebagai salah satu sumber pendanaan daerah. Sumber pendanaan tersebut adalah obligasi daerah untuk mendanai investasi sektor publik yang menghasilkan penerimaan dan memberikan manfaat bagi masyarakat.

Dalam rangka pelaksanaan UU Nomor 33 Tahun 2004 tersebut, Pemerintah telah menerbitkan PP Nomor 54 Tahun 2005 yang di dalamnya antara lain diatur mengenai obligasi daerah. Di dalam PP tersebut, diatur ketentuan umum menyangkut prosedur penerbitan obligasi daerah beserta pengelolaannya. Untuk operasional dan aturan teknis penerbitan obligasi daerah, pada akhir tahun 2006 Pemerintah telah menetapkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 147/PMK.07/2006 tentang Tatacara Penerbitan, Pertanggungjawaban dan Publikasi Informasi Obligasi Daerah, dan Paket Peraturan Ketua Bapepam dan Lembaga Keuangan yaitu No. VIII.G.14, No. VIII.G.15, No. VIII.G.16, No. IX.C.12, No. IX.C.13, dan No. IX.C.14, yang berkaitan dengan penawaran umum obligasi daerah. Selain daripada itu, juga telah dilakukan sosialisasi kepada para pejabat eksekutif dan legislatif pemerintah provinsi, kabupaten/kota, sehingga kebijakan penerbitan obligasi daerah dapat diterima secara utuh oleh pemerintahan daerah.

Dengan telah ditetapkannya berbagai aturan hukum serta kegiatan sosialisasi diharapkan pemerintah daerah dapat memanfaatkan salah satu sumber pendanaan pemerintah daerah dengan melibatkan peran aktif masyarakat. Dengan demikian, diharapkan dapat meningkatkan kemampuan fiskal daerah dalam pelaksanaan pembangunan.

Melalui penerbitan obligasi, di satu sisi pemerintah daerah mendapatkan dana, tetapi pada sisi lain pemerintah daerah harus dapat meningkatkan kapasitas daerahnya. Hal ini dikarenakan dengan diterbitkannya obligasi daerah, pemerintah daerah akan mendapat tambahan beban, yaitu kewajiban pembayaran kupon dan pokok obligasi yang harus dianggarkan dalam APBD. Apabila beban APBD tersebut semakin berat, maka akan berpengaruh terhadap kondisi fiskal nasional. Oleh karena itu, sebagai suatu hal yang baru dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, penerbitan obligasi daerah masih memerlukan perhatian serius, baik dari Pemerintah sebagai penentu kebijakan secara nasional maupun pemerintah daerah sebagai pelaksananya. Untuk itu, Pemerintah akan terus memantau dan melakukan evaluasi dalam rangka penyempurnaan kebijakan di bidang obligasi daerah di masa yang akan datang.

5.4.6.5 Kebijakan Pinjaman Pemerintah Daerah di Masa yang Akan Datang

Berdasarkan pelaksanaan pinjaman pemerintah daerah di masa lalu, di masa yang akan datang Pemerintah akan menerapkan kebijakan sehingga pelaksanaan pinjaman daerah dapat berjalan lebih baik. Kebijakan yang akan diterapkan adalah sebagai berikut.

1. Penerapan sanksi yang tegas atas pelanggaran ketentuan di bidang pinjaman pemerintah daerah.

   Bentuk penerapan sanksi adalah dengan melakukan penundaan dan/atau pemotongan dana perimbangan yang seharusnya diterima oleh pemerintah daerah, sebagaimana telah diatur dan diamanatkan dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 54 Tahun 2005. Selain itu, saat ini Pemerintah sedang mempersiapkan mekanisme pelaksanaan sanksi tersebut dalam peraturan Menteri Keuangan.

2. Koordinasi yang baik pada tahap perencanaan, penilaian, penatausahaan, dan pengawasan pinjaman daerah baik di tingkat pusat dan daerah.

   Bentuk peningkatan kualitas koordinasi dapat dilakukan dengan pengaturan pembagian tugas dan fungsi yang lebih jelas antar instansi terkait di Departemen Keuangan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), maupun instansi terkait lainnya, sehingga dapat memperbaiki pengaturan kelembagaan dalam pelaksanaan pinjaman pemerintah daerah.

3. Panduan pelaksanaan yang lebih jelas dan terarah untuk pemerintah daerah dalam pelaksanaan pinjaman pemerintah daerah.

   Pemerintah akan menyusun suatu panduan teknis yang jelas, terinci dan terarah dalam pelaksanaan pinjaman pemerintah daerah, yang diiringi dengan bimbingan teknis yang dilakukan Pemerintah kepada pemerintah daerah. Dengan demikian diharapkan akan memperbaiki kualitas perencanaan kegiatan serta usulan pemerintah daerah kepada Pemerintah.

4. Mengupayakan alokasi dana Pemerintah yang memadai guna mendukung kebutuhan pinjaman pemerintah daerah yang bersumber dari dalam negeri dalam rangka mempercepat kegiatan pembangunan daerah.

5. Memberikan dukungan dan penguatan kepada pemerintah daerah dalam upaya memanfaatkan pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat (obligasi daerah).

5.4.6.6 Hibah Daerah

Pemberian hibah kepada daerah didasarkan kepada UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004, dan UU Nomor 33 Tahun 2004, yang pelaksanaannya diatur secara lebih rinci dalam PP Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah, PP Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52/PMK.02/2006 tentang Tata Cara Pemberian Hibah Kepada Daerah.Hibah yang diberikan kepada pemerintah daerah merupakan salah satu bentuk hubungan keuangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah untuk mendukung pelaksanaan kegiatan di daerah, yang pencatatannya dalam APBD dikelompokkan sebagai salah satu komponen lain-lain pendapatan. Hibah bersifat tidak mengikat karena tidak harus dibayar kembali oleh pemerintah daerah. Sesuai peraturan perundangan, dalam pelaksanaan pemberian hibah juga harus mempertimbangkan pembagian tugas dan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Hal ini perlu dilakukan mengingat kegiatan yang merupakan tugas dan kewenangan pemerintah daerah seharusnya didanai melalui mekanisme APBD.

Prinsip-prinsip yang digunakan dalam pelaksanaan pemberian hibah kepada pemerintah daerah adalah sebagai berikut.

1. Hibah kepada kepada pemerintah daerah bersifat bantuan untuk menunjang program pembangunan sesuai dengan prioritas dan kebijakan Pemerintah serta merupakan urusan daerah.

2. Hibah kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan dalam negeri, kegiatannya merupakan kebijakan Pemerintah atau dapat diusulkan oleh kementerian negara/lembaga.
3. Dalam hal hibah kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pinjaman luar negeri, kegiatannya telah diusulkan oleh kementerian negara/lembaga.
4. Hibah kepada pemerintah daerah yang bersumber dari hibah luar negeri, kegiatannya dapat diusulkan oleh kementerian negara/lembaga dan/atau pemerintah daerah.
5. Hibah diberikan kepada pemerintah daerah ditetapkan oleh Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan menteri pada kementerian negara/pimpinan lembaga terkait.
6. Hibah yang bersumber dari dalam negeri (Pemerintah, pemerintah daerah lain, badan/lembaga/organisasi swasta dalam negeri, dan kelompok masyarakat/perorangan) dituangkan dalam naskah perjanjian hibah daerah (NPHD) antara pemerintah daerah dan pemberi hibah.
7. Hibah yang bersumber dari luar negeri (bilateral, multilateral, dan sumber lainnya) dituangkan dalam naskah perjanjian hibah luar negeri (NPHLN) antara Pemerintah dan pemberi hibah luar negeri dan hibah tersebut dapat diteruskan oleh Pemerintah kepada pemerintah daerah dan dituangkan dalam naskah perjanjian penerusan hibah (NPPH) antara Pemerintah dengan pemerintah daerah.
8. Hibah yang bersumber dari pinjaman luar negeri diprioritaskan untuk daerah dengan kapasitas fiskal rendah.

Selanjutnya, penyaluran hibah dari Pemerintah kepada pemerintah daerah dilakukan dengan pemindahbukuan dari rekening kas umum negara ke rekening kas umum daerah, khususnya untuk hibah yang berbentuk uang, yaitu dengan menggunakan Bagian Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan (BAPP) yang dikelola oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dan terpisah dari bagian anggaran yang dikelola kementerian negara/lembaga (K/L), sedangkan penyaluran hibah dalam bentuk barang dan jasa dapat dilakukan dengan penyerahan langsung kepada pemerintah daerah dan kemudian akan dicatat dalam mekanisme APBN dan APBD. Dengan demikian, terdapat batasan yang jelas antara pengelolaan keuangan negara dalam mekanisme APBN dengan pengelolaan keuangan daerah dalam mekanisme APBD. Dalam pelaksanaannya selama ini, sejak tahun 2003 sampai dengan tahun 2005, hibah kepada pemerintah daerah (khususnya hibah dalam bentuk uang) adalah berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 35/KMK.07/2003 tentang Perencanaan, Pelaksanaan/Penatausahaan, dan Pemantauan Penerusan Pinjaman Luar Negeri Pemerintah kepada Daerah. Terkait dengan hal tersebut agar penyaluran hibah dari Pemerintah ke pemerintah daerah dapat dilaksanakan sesuai peraturan perundangan, saat ini usulan tersebut akan dituangkan dalam peraturan Menteri Keuangan.

5.4.7 Penganggaran Berbasis Kinerja dan Penganggaran Jangka Menengah pada APBD

Dalam upaya memperbaiki proses penganggaran sektor publik telah diterapkan anggaran berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja menuntut adanya kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi, serta tidak adanya duplikasi penyusunan rencana kerja dan anggaran oleh

setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Anggaran berbasis kinerja diperlukan untuk mendukung tujuan utama kebijakan desentralisasi fiskal yaitu peningkatan kualitas pelayanan publik. Sementara itu, perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang berkesinambungan, guna menjaga keberlanjutan pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu, penyusunan anggaran tahunan dilaksanakan sesuai dengan kerangka pengeluaran jangka menengah *(Medium Term Expenditure Framework).*

Dengan sistem anggaran berbasis kinerja, penyusunan dan pembahasan APBD dengan DPRD lebih difokuskan pada keterkaitan antara anggaran yang dialokasikan pada tiap SKPD dan capaian keluaran *(output)* dan hasil *(outcome)* yang terukur untuk mencapai sasaran dan tujuan pemerintah daerah. Dengan demikian, penganggaran berbasis kinerja dapat membantu pemerintah daerah dalam meningkatkan akuntabilitasnya.

Pada hakekatnya tujuan penganggaran berbasis kinerja adalah untuk meningkatkan efisiensi alokasi dan produktifitas belanja pemerintah. Penganggaran berbasis kinerja sangat berguna dalam melakukan penghematan anggaran jika dilakukan pengetatan program dan kegiatan. Dalam berbagai situasi, ketersediaan anggaran selalu lebih terbatas dibandingkan dengan kebutuhan pembelanjaan. Penganggaran berbasis kinerja akan mendorong adanya evaluasi dan perancangan ulang kegiatan secara berkala apabila dianggap bahwa kegiatan tertentu tidak efisien dan efektif dalam mencapai hasil (*outcome)* yang diinginkan.

Penganggaran berbasis kinerja juga dapat membantu dalam membandingkan tingkat efisiensi dan efektivitas kegiatan yang dilakukan SKPD sejenis di daerah lain. Dengan demikian, penganggaran berbasis kinerja juga dapat mendorong kompetisi antarpemerintah daerah dalam memajukan daerahnya masing-masing.

Perkembangan dinamis dalam penyusunan anggaran berdasarkan kerangka pengeluaran jangka menengah bagi pemerintah daerah secara eksplisit dinyatakan dalam PP Nomor 58 Tahun 2005. Dalam peraturan pemerintah tersebut dinyatakan bahwa dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran SKPD tahun berjalan disertai perkiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun. Peraturan Pemerintah tersebut juga menegaskan bahwa rencana kerja anggaran SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berbasis kinerja. Kerangka pengeluaran jangka menengah dilaksanakan dengan menyusun perkiraan yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan pada tahun berikutnya. Ketentuan dalam peraturan pemerintah ini telah dijabarkan secara lebih rinci dan teknis dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Untuk menerapkan penganggaran dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah diperlukan kesiapan untuk memahami konsepsi tersebut. Dengan berbagai persiapan tersebut, baik berupa sosialisasi dan peningkatan sumber daya manusia yang mengelola keuangan, diharapkan penganggaran dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah tersebut dapat diterapkan mulai tahun anggaran 2009.

5.4.8 Konsolidasi Defisit APBN dengan APBD

Peranan pemerintah dalam menggerakkan roda perekonomian sangat ditentukan oleh kebijakan anggaran dalam memberikan ruang gerak bagi aktifitas perekonomian. Pola belanja pemerintah yang ekspansif dan terarah tentunya akan mendorong pertumbuhan ekonomi ke tingkat yang lebih baik. Namun, dalam rangka pengelolaan fiskal yang hati-hati dan berkesinambungan, pemerintah harus selalu memperhatikan batas-batas kemampuan keuangannya sehingga tidak terjebak pada kondisi defisit anggaran yang berlebihan. Dalam kaitan itulah, Pemerintah melakukan pengendalian defisit anggaran yang tidak hanya mencakup APBN, tetapi juga APBD.

Untuk tahun anggaran 2008, pengendalian defisit APBN dan APBD ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 95/PMK.07/2007 tentang Batas Maksimal Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD masing-masing Daerah, dan Batas Maksimal Jumlah Kumulatif Pinjaman Daerah untuk Tahun Anggaran 2008. Dalam peraturan ini diatur bahwa jumlah kumulatif defisit APBD tidak boleh melebihi 0,3 persen dari proyeksi PDB pada APBN tahun 2008. Selain itu, juga diatur bahwa maksimal defisit APBD masing-masing daerah adalah 3 persen dari total pendapatan APBD. Tujuan utama dari kebijakan ini adalah untuk menghindari daerah tidak terjebak dalam utang (*debt trap*), yang akan meningkatkan risiko kestabilan keuangan negara. Namun, dalam kondisi tertentu, seperti keadaan darurat atau luar biasa atau ekspansi perekonomian daerah dalam rangka peningkatan pelayanan publik, daerah dapat menganggarkan defisit lebih dari 3 persen setelah mendapatkan persetujuan dari Menteri Keuangan, dengan tetap memperhatikan ketentuan sepanjang total defisit keseluruhan APBD se-Indonesia tidak melebihi 0,3 persen dari proyeksi PDB.

Pada tahun 2008, total defisit APBD adalah Rp43,01 triliun atau 0,96 persen dari PDB, tetapi apabila tidak memperhitungkan defisit yang dibiayai dari SILPA dan pencairan dana cadangan maka justru terdapat total surplus APBD sebesar Rp4,74 triliun atau surplus sebesar 0,11 persen dari PDB. Total surplus APBD tersebut mengindikasikan bahwa untuk tahun 2008 tidak akan terjadi kondisi yang dapat membahayakan kestabilan keuangan negara sebagai akibat beban pinjaman daerah.

Meskipun secara keseluruhan APBD mengalami surplus, masih terdapat beberapa daerah yang menetapkan defisit APBD lebih dari 3 persen (perhitungan surplus/defisit dengan tidak memperhitungkan defisit yang dibiayai dari SILPA dan pencairan dana cadangan). Hal ini menunjukkan bahwa daerah-daerah tersebut mempunyai beban defisit cukup besar yang tidak dapat dibiayai oleh SILPA dan dana cadangan. Alternatif lain untuk menutup beban defisit tersebut adalah dibiayai melalui pinjaman daerah, yang tentunya mempunyai implikasi kepada daerah untuk membayar kembali pinjaman tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah terus melakukan pemantauan dan evaluasi, utamanya bagi beberapa daerah yang menganggarkan defisit jauh lebih tinggi dari batas yang telah ditetapkan.

Sebagaimana telah dikemukakan pada BAB II bahwa kumulatif defisit APBN dan RAPBD tahun 2009 adalah 1,35 persen dari proyeksi PDB tahun 2009, maka untuk total konsolidasi defisit RAPBD tahun 2009 diperkirakan sebesar 0,35 persen dari proyeksi PDB tahun 2009. Oleh karena itu batas maksimal defisit APBD setiap daerah direncanakan sebesar 3,5 persen dari total pendapatan masing-masing RAPBD tahun 2009.

5.5 Kebijakan Alokasi Transfer ke Daerah Tahun 2009

5.5.1 Arah Kebijakan Alokasi Transfer Ke Daerah

Tantangan ekonomi dalam tahun 2009 diperkirakan masih akan berlanjut, sebagai akibat masih memburuknya kondisi ekonomi global. Namun, jumlah nominal dana yang akan ditransfer Pemerintah ke daerah melalui APBN diupayakan tetap mengalami peningkatan dari tahun 2008, sebagai wujud nyata dari upaya Pemerintah untuk terus mendukung pelaksanaan otonomi daerah secara menyeluruh.

Terkait dengan upaya untuk meningkatkan dana transfer ke daerah tersebut, maka dengan tetap memperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan dan mengacu pada hasil pembahasan antara DPR-RI dan Pemerintah dalam rangka Pembicaraan Tingkat I/ Pembahasan RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009, kebijakan alokasi transfer ke daerah dalam APBN Tahun 2009 akan lebih diarahkan untuk mendukung program/kegiatan prioritas nasional dengan tetap menjaga konsistensi dan keberlanjutan pelaksanaan desentralisasi fiskal untuk menunjang otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kebijakan tersebut akan terus dipertajam untuk hal-hal sebagai berikut: (1) mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan daerah, dan kemampuan keuangan antardaerah; (2) meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah; (3) meningkatkan kapasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah; (4) meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional; (5) meningkatkan sinergi perencanaan pembangunan pusat dan daerah; dan (6) mendukung kesinambungan fiskal *(fiscal sustainability)* dalam kebijakan ekonomi makro.

Selanjutnya, Pemerintah akan terus berupaya melakukan pembenahan dan peningkatan kualitas pengelolaan anggaran yang didesentralisasikan ke daerah. Pemahaman terhadap perbedaan makna antara belanja ke daerah dan transfer ke daerah mendorong timbulnya cara pandang baru dalam pengelolaan anggaran. Berpindahnya kewenangan untuk menyalurkan dana, dari yang semula oleh pemerintah daerah menjadi oleh Pemerintah (Departemen Keuangan) dimaksudkan untuk mendudukkan pada mekanisme yang sesuai dengan pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Proses yang sudah dilaksanakan sejak Januari 2008 tersebut, menunjukkan pola baru *(new design)* dalam hubungan keuangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah, sebagaimana telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 04/PMK.07/2008 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer ke Daerah.

Penggunaan anggaran yang didesentralisasikan diharapkan akan memberikan keleluasaan pembelanjaan oleh daerah. Pola baru pengelolaan transfer ke daerah akan mampu memecahkan masalah (1) inefisiensi birokrasi; (2) pemborosan dalam penggunaan waktu, dokumen penganggaran, dan penyaluran dana; (3) inkonsistensi dalam penyaluran tiap-tiap komponen transfer ke daerah; (4) inefisiensi dalam penyediaan dokumen sumber dan penyusunan laporan realisasi anggaran transfer; (5) kesulitan dalam penyusunan sistem informasi keuangan daerah oleh Pemerintah; serta (6) kesulitan dalam mendapatkan akses informasi dana desentralisasi oleh daerah (lihat **Boks V.1**).

Boks V.1

New Design Penyaluran Transfer ke Daerah

Pada tahun 2008 pelaksanaan desentralisasi fiskal dalam rangka otonomi daerah telah menunjukkan perubahan yang lebih baik. Perubahan pengelolaan anggaran desentralisasi dari pola lama ke pola baru yang dimulai sejak Januari 2008 adalah sebagai berikut.

(1) Perubahan nomenklatur belanja ke daerah menjadi transfer ke daerah dalam struktur APBN 2008.

(2) Perpindahan pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran (PA/KPA) dari pemerintah daerah menjadi Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan.

(3) Dalam penyaluran terjadi perubahan kewenangan penerbitan surat perintah membayar oleh 467 pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota menjadi oleh DJPK.

(4) Penerbitan surat perintah pencairan dana (SP2D) oleh Kepala Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) atas nama Menteri Keuangan di daerah menjadi oleh Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perbendaharaan.

Aspek penting yang menjadi pertimbangan perubahan ini, adalah sebagai berikut:

(1) aspek pengelola keuangan negara, yang menempatkan Menteri Keuangan sebagai PA dana transfer ke daerah yang selanjutnya dikuasakan kepada Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan selaku KPA;

(2) aspek transfer dana, yang memberikan pemahaman bahwa transfer berbeda dengan belanja. Pengertian transfer hanya sebatas pada pemindahbukuan dana dari Kas Negara ke Kas Daerah tanpa harus menunjukkan prestasi setara dengan dana yang ditransfer;

(3) aspek akuntabilitas pelaporan, yang menjamin penyusunan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) transfer menjadi lebih efisien dan akuntabel dengan tersedianya dokumen sumber untuk penyusunan laporan pada KPA selaku entitas pelaporan;

(4) aspek legalitas yang menegaskan bahwa dengan cara transfer, maka ketentuan dalam UU No 17 Tahun 2003 yang mengamanatkan bahwa pengelolaan keuangan daerah oleh Presiden diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah, dapat dilaksanakan; dan

(5) aspek efisiensi pengelolaan keuangan yang menjamin efisiensi penggunaan dokumen, tenaga, anggaran, dan waktu dalam melaksanakan transfer dana dari Pemerintah ke daerah.

Perubahan nomenklatur tersebut membawa konsekuensi bahwa daerah tidak perlu menyampaikan permintaan atau usulan untuk mendapatkan transfer dana karena Pemerintah bersama DPR telah menetapkan jenis dan besaran transfer untuk setiap provinsi/kabupaten/kota. Selanjutnya, Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan selaku KPA melaksanakan transfer secara langsung dari Rekening Kas Negara/Bendahara Umum Negara (BUN) di Bank Indonesia ke rekening Kas Umum Daerah yang pada umumnya berada di Bank Pembangunan Daerah atau bank umum lainnya di daerah melalui surat perintah membayar oleh KPA dan SP2D oleh BUN.

Dalam pola baru ini mekanisme penyaluran untuk masing-masing komponen menjadi sebagai berikut.

(1) DBH PBB/BPHTB ditransfer sesuai realisasi penerimaan PBB/BPHTB secara mingguan.

(2) DBH PPh ditransfer secara triwulanan. Triwulan I s/d IV masing-masing sebesar 20 persen, sedangkan triwulan IV adalah selisih alokasi definitif dengan triwulan I s/d III.

(3) DBH SDA ditransfer secara triwulanan sebesar 20 persen untuk triwulan I dan triwulan II, sedangkan triwulan III dan triwulan IV berdasarkan realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)-nya. Pada komponen ini dimungkinkan kekurangan transfer disalurkan pada bulan Januari atau Februari tahun anggaran berikutnya.

(4) DAU ditransfer setiap awal bulan sebesar 1/12 dari besaran alokasi per daerah.

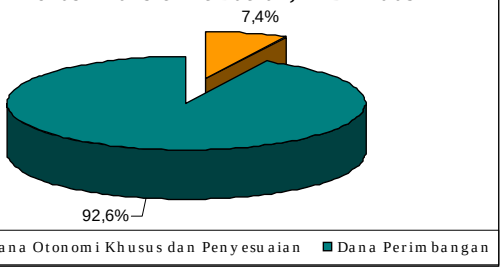
(5) DAK ditransfer secara bertahap sesuai dengan kinerja daerah dalam menyelesaikan Perda APBD dan Laporan Penyerapan DAK. Tahap I sebesar 30 persen setelah daerah menyampaikan Perda APBD, tahap II, tahap III, dan tahap IV ditransfer setelah daerah menyampaikan Laporan Penyerapan DAK yang menunjukkan sisa DAK yang telah ditransfer lebih kecil atau sama dengan 10 persen.

(6) Dana Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, serta Provinsi NAD ditransfer secara triwulanan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Keuangan.

Dampak dari pelaksanaan pola baru ini adalah sebagai berikut: (a) mempercepat penyelesaian Perda APBD; (b) mendorong pelaksanaan sistem *treasury single account* dengan disalurkannya semua dana transfer melalui satu rekening bank yang ditunjuk daerah; (c) mempercepat pelaksanaan kegiatan/pembangunan daerah dengan semakin cepat tersedianya dana; (d) mengurangi sisa anggaran pada akhir tahun dengan pelaksanaan kegiatan yang lebih awal; (e) mempercepat tersedianya data realisasi transfer; (f) meningkatkan akuntabilitas penyusunan LRA transfer ke daerah; dan (g) meningkatkan akurasi sistem informasi keuangan daerah (SIKD).

Guna mendukung arah kebijakan transfer ke daerah tersebut, serta dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan dan kondisi kemampuan keuangan negara, alokasi transfer ke daerah dalam APBN Tahun 2009 mencapai Rp320,7 triliun (6,0 persen terhadap PDB). Jumlah alokasi transfer ke daerah tersebut, secara nominal, lebih tinggi Rp27,1 triliun dari realisasi transfer ke daerah yang diperkirakan dalam tahun 2008 sebesar Rp293,6 triliun (6,2 persen terhadap PDB). Peningkatan transfer ke daerah dalam tahun 2009 tersebut berkaitan dengan meningkatnya dana perimbangan, dan dana otonomi khusus dan penyesuaian dalam tahun 2009. Sebagian besar, sekitar 92,6 persen, dari alokasi transfer ke daerah tersebut merupakan alokasi dana perimbangan, sementara sisanya, sekitar 7,4 persen merupakan alokasi dana otonomi khusus dan penyesuaian (lihat **Grafik V.26**).

Grafik V.26
Alokasi Transfer Ke Daerah, APBN 2009



Sumber : Departemen Keuangan

5.5.2 Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dalam tahun 2009, kebijakan alokasi dana perimbangan selain diarahkan untuk membantu daerah dalam membiayai berbagai urusan dan kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan, diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara Pemerintah Pusat dan daerah, serta mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antardaerah.

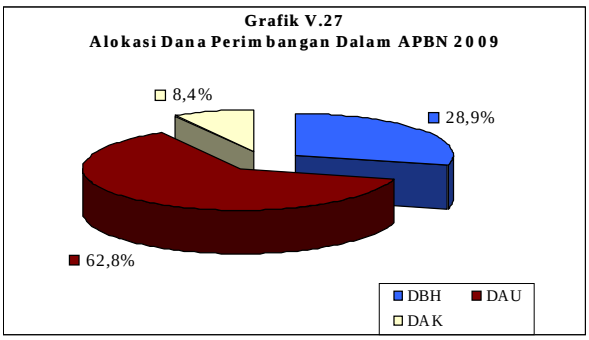
Selanjutnya, dalam rangka memperbaiki *vertical fiscal imbalance* dan *horizontal fiscal imbalance*, dalam tahun 2009 Pemerintah akan melakukan reformulasi dana perimbangan. Reformulasi DBH diarahkan untuk memperbaiki *vertical fiscal imbalance,* meskipun hasil dari pelaksanaan reformulasi DBH tersebut dapat berakibat memperburuk *horizontal fiscal imbalance.* Namun, kemungkinan semakin buruknya kesenjangan fiskal dapat diperkecil dengan pembagian DBH secara merata kepada daerah-daerah yang berada dalam provinsi yang sama. Dalam upaya memperbaiki *vertical fiscal imbalance* tersebut, mulai tahun anggaran 2009 kepada daerah-daerah akan diberikan tambahan DBH, yang bersumber dari (1) tambahan DBH minyak bumi dan gas bumi sebesar 0,5 persen, yang diarahkan khusus untuk pendidikan dasar; dan (2) DBH cukai hasil tembakau sebesar 2 persen dari penerimaan cukai tembakau, yang pada tahun 2008 masih dialokasikan pada dana penyesuaian dalam bentuk dana alokasi cukai yang besarannya didasarkan kepada kemampuan keuangan negara. Sementara itu, dalam upaya memperbaiki *horizontal fiscal imbalance,* mulai tahun 2009 juga akan dilaksanakan *capping* DBH minyak bumi dan gas bumi, jika realisasi harga minyak mentah Indonesia (ICP) di pasar internasional melebihi 130 persen dari asumsi yang ditetapkan dalam APBN. Kelebihan DBH minyak bumi dan gas bumi tersebut akan dibagihasilkan kepada daerah sebagai tambahan DAU dengan menggunakan formula DAU atas dasar celah fiskal.

Sementara itu, reformulasi DAU antara lain dilakukan melalui hal-hal sebagai berikut. (1) penetapan PDN Neto dengan memperhitungkan antara lain beban subsidi BBM, subsidi listrik, subsidi pupuk, dan subsidi pangan sebagai bentuk *sharing the pain* antara Pemerintah dan pemerintah daerah; (2) penerapan formula DAU secara murni tanpa pengecualian *(NonHoldharmless),* sehingga tidak perlu penyediaan dana penyeimbang DAU; dan (3) peninjauan kembali terhadap bobot masing-masing variabel kebutuhan fiskal dan pengaturan kembali perhitungan kapasitas fiskal dalam formula DAU.

Selanjutnya, terkait dengan reformulasi DAK, dilakukan antara lain dengan: (1) penajaman dan perluasan kriteria DAK agar dapat mewujudkan tujuan DAK, yaitu untuk membantu daerah dalam upaya perbaikan dan penyediaan infrastruktur dasar; serta (2) mendorong pengalihan secara bertahap anggaran Kementerian/Lembaga (dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan) yang digunakan untuk melaksanakan urusan daerah ke DAK.

Berdasarkan arah kebijakan dan langkah-langkah reformulasi tersebut, alokasi dana perimbangan dalam APBN 2009 dianggarkan sebesar Rp297,0 triliun (5,6 persen terhadap PDB), atau secara nominal meningkat Rp17,4 triliun dari realisasi dana perimbangan dalam tahun 2008 yang diperkirakan mencapai Rp279,6 triliun (5,9 persen terhadap PDB). Dari jumlah alokasi dana perimbangan tersebut, sebesar 28,9 persen merupakan alokasi dana bagi hasil, sebesar 62,8 persen merupakan alokasi dana alokasi umum, dan sebesar 8,4 persen merupakan alokasi dana alokasi khusus (lihat **Grafik V.27)**.

Grafik V.27
Alokasi Dana Perimbangan Dalam APBN 2009



5.5.2.1 Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Kebijakan pelaksanaan alokasi DBH tahun 2009 mengacu kepada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang, dan UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan UU No 11 Tahun 1995 tentang Cukai, serta PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

Sumber-sumber penerimaan negara yang berasal dari daerah dibagi antara Pemerintah dan daerah dengan prinsip *by origin*, dengan proporsi yang lebih besar bagi daerah penghasil, serta memperhitungkan porsi pemerataan di wilayah provinsi yang bersangkutan. Berdasarkan jenis penerimaannya, DBH terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA). Adapun mekanisme penetapan dan penyaluran DBH ke tiap-tiap daerah yang berhak menerima diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan. Dalam rangka peningkatan dan penyempurnaan mekanisme penyaluran DBH tahun 2009, arah kebijakan di bidang DBH dalam tahun 2009 lebih dititikberatkan untuk mendukung upaya penyempurnaan mekanisme perhitungan alokasi dan penyaluran ke daerah. Hal tersebut dilakukan melalui peningkatan koordinasi, baik antar-kementerian/lembaga terkait maupun antara Pemerintah dan daerah, sehingga tuntutan akurasi dan validasi data dapat terpenuhi.

Dalam APBN 2009, alokasi DBH direncanakan mencapai Rp 85,7 triliun (1,6 persen terhadap PDB), atau secara nominal lebih tinggi Rp6,9 triliun dari realisasi DBH tahun 2008, yang diperkirakan mencapai Rp78,9 triliun (1,7 persen terhadap PDB). Alokasi DBH tahun 2009 tersebut terdiri dari alokasi DBH perpajakan sebesar 53,4 persen dan alokasi DBH SDA sebesar 46,6 persen.

Dengan ditetapkannya 14 daerah pemekaran yang disusul dengan 12 daerah pemekaran lainnya, maka daerah pemekaran diberikan DBH SDA apabila daerah tersebut sudah berhak atas DAU.

Selanjutnya, status daerah penghasil SDA bagi daerah pemekaran tersebut ditetapkan dengan keputusan menteri teknis yang bersangkutan, sementara status daerah bukan penghasil mengikuti status daerah induknya.

DBH Pajak

DBH Pajak meliputi bagi hasil atas penerimaan pajak penghasilan (PPh) Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri (WPOPDN), pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), serta cukai hasil tembakau. Faktor-faktor yang memengaruhi alokasi DBH pajak dalam APBN tahun 2009, adalah target penerimaan berdasarkan potensi sumber-sumber perpajakan yang dapat dihimpun dan ketentuan mengenai pembagian DBH perpajakan yang berlaku.

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 13 UU Nomor 33 Tahun 2004, serta Pasal 8 PP Nomor 55 Tahun 2006, DBH PPh Pasal 21 dan DBH PPh Pasal 25/29 WPOPDN adalah sebesar 20 persen dari penerimaannya. Dana bagi hasil dari penerimaan PPh Pasal 21 dan PPh Pasal

25/29 WPOPDN yang diserahkan kepada daerah tersebut dibagi dengan imbangan, 60 persen untuk kabupaten/kota dan 40 persen untuk provinsi. Penetapan alokasi DBH PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29 WPOPDN untuk tiap-tiap daerah terdiri atas: *(a)* alokasi sementara, yang didasarkan atas rencana penerimaan DBH PPh WPOPDN dan PPh Pasal 21 dan ditetapkan paling lambat 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan; serta *(b)* alokasi definitif, yang didasarkan pada prognosis realisasi penerimaan DBH PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29 WPOPDN dan ditetapkan paling lambat pada bulan pertama triwulan keempat tahun anggaran berjalan.

Sementara itu, penyaluran DBH PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29 WPOPDN dilaksanakan berdasarkan prognosis realisasi penerimaan PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29 WPOPDN tahun anggaran berjalan secara triwulanan, dengan perincian sebagai berikut: *(a)* penyaluran triwulan pertama sampai dengan triwulan ketiga masing-masing sebesar 20 persen dari alokasi sementara; dan *(b)* penyaluran triwulan keempat didasarkan pada selisih antara pembagian definitif dan jumlah dana yang telah dicairkan selama triwulan pertama sampai dengan triwulan ketiga. Apabila penyaluran triwulan pertama sampai dengan triwulan ketiga yang didasarkan atas pembagian sementara lebih besar daripada pembagian definitif, kelebihan dimaksud diperhitungkan dalam penyaluran tahun anggaran berikutnya.

Selanjutnya, sesuai ketentuan Pasal 12 ayat (1), (2), dan (3) UU Nomor 33 Tahun 2004 serta Pasal 5 dan Pasal 6 PP Nomor 55 Tahun 2006, bagian daerah atas PBB ditetapkan sebesar 90 persen dari penerimaan PBB (termasuk biaya pemungutan 9 persen), sedangkan sisanya sebesar 10 persen merupakan bagian Pemerintah Pusat, yang seluruhnya dikembalikan lagi kepada daerah. Proses penetapan DBH PBB untuk tiap-tiap daerah dilakukan melalui Peraturan Menteri Keuangan berdasarkan rencana penerimaan PBB tahun anggaran yang bersangkutan. Penyaluran DBH PBB dilaksanakan berdasarkan realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan, dalam tiga mekanisme, yaitu mekanisme untuk (1) bagian daerah; (2) bagian Pemerintah Pusat yang dibagikan merata kepada kabupaten/kota; dan (3) bagian Pemerintah Pusat sebagai insentif kepada kabupaten/kota. Untuk bagian daerah, penyalurannya dilaksanakan secara mingguan, sedangkan untuk bagian Pemerintah Pusat yang dibagikan merata kepada kabupaten/kota dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap, yaitu bulan April, bulan Agustus, dan bulan November tahun anggaran berjalan. Sementara itu, penyaluran PBB bagian Pemerintah Pusat sebagai insentif dilaksanakan dalam bulan November tahun anggaran berjalan.

Selanjutnya, berdasarkan pada ketentuan Pasal 12 ayat (4) dan (5) UU Nomor 33 Tahun 2004 serta Pasal 7 PP Nomor 55 Tahun 2006, bagian daerah atas BPHTB ditetapkan sebesar 80 persen dari penerimaan BPHTB, sedangkan sisanya sebesar 20 persen merupakan bagian Pemerintah Pusat yang dikembalikan lagi kepada Pemerintah Daerah. Proses penetapan DBH BPHTB untuk tiap-tiap daerah dilakukan melalui Peraturan Menteri Keuangan berdasarkan rencana penerimaan BPHTB tahun anggaran yang bersangkutan, sedangkan penyaluran DBH BPHTB dilaksanakan berdasarkan realisasi penerimaan BPHTB tahun anggaran berjalan. Penyaluran DBH BPHTB dilakukan melalui dua mekanisme, yaitu mekanisme untuk (1) bagian daerah, dan (2) bagian Pemerintah Pusat yang dibagikan merata kepada kabupaten/kota. Untuk bagian daerah penyalurannya dilaksanakan secara mingguan, sedangkan untuk bagian Pemerintah Pusat yang dikembalikan ke daerah penyalurannya dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap, yaitu bulan April, bulan Agustus, dan bulan November tahun anggaran berjalan.

Sementara itu, penerimaan dari cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagihasilkan kepada daerah penghasil tembakau sebesar 2 persen, sebagaimana diamanatkan UU Nomor 39 Tahun 2007. DBH cukai hasil tembakau tersebut akan digunakan untuk mendanai: (1) peningkatan kualitas bahan baku; (2) pembinaan industri; (3) pembinaan lingkungan sosial; (4) sosialisasi ketentuan di bidang cukai; dan/atau (5) pemberantasan barang kena cukai ilegal. Berbeda dengan DBH Pajak yang bersifat *block grant*, DBH cukai hasil tembakau lebih bersifat *specific grant*, karena penggunaan dananya telah ditentukan. Proses penetapan DBH cukai hasil tembakau untuk tiap-tiap daerah dilakukan melalui Peraturan Menteri Keuangan, berdasarkan rencana penerimaan cukai hasil tembakau tahun anggaran yang bersangkutan, yang penyalurannya akan dilaksanakan secara triwulanan.

Berdasarkan pada rencana penerimaan perpajakan yang dibagihasilkan, dan memperhatikan ketentuan-ketentuan mengenai DBH pajak yang berlaku, alokasi DBH pajak dalam APBN 2009 dianggarkan mencapai Rp45,8 triliun (0,9 persen terhadap PDB), atau secara nominal lebih tinggi Rp9,4 triliun dari realisasi DBH Pajak tahun 2008 yang diperkirakan sebesar Rp36,4 triliun (0,8 persen terhadap PDB). Alokasi DBH pajak dalam APBN 2009 tersebut terdiri dari: *(a)* DBH PPh sebesar Rp10,1 triliun, atau lebih tinggi 18,5 persen dari realisasi DBH PPh tahun 2008 yang diperkirakan sebesar Rp8,5 triliun; *(b)* DBH PBB sebesar Rp27,4 triliun, atau lebih tinggi 23,1 persen dari realisasi DBH PBB tahun 2008 yang diperkirakan sebesar Rp22,3 triliun; *(c)* DBH BPHTB sebesar Rp7,3 triliun, atau lebih tinggi 30,6 persen dari realisasi DBH BPHTB tahun 2008 yang diperkirakan sebesar Rp5,6 triliun; serta *(d)* DBH cukai hasil tembakau sebesar Rp0,96 triliun.

DBH Sumber Daya Alam

DBH yang bersumber dari sumber daya alam (SDA) terdiri dari DBH SDA pertambangan minyak bumi, DBH SDA pertambangan gas bumi, DBH SDA kehutanan, DBH SDA pertambangan umum, serta DBH SDA perikanan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 14 huruf e dan huruf f dan Pasal 106 ayat (1) UU Nomor 33 Tahun 2004, mulai tahun 2009 alokasi untuk daerah dari bagi hasil minyak bumi dan gas bumi, ditetapkan masing-masing 15,5 persen dan 30,5 persen dari penerimaannya setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya. Dengan demikian, sejak tahun 2009 terdapat tambahan alokasi untuk daerah dari bagi hasil minyak bumi dan gas bumi sebesar 0,5 persen, sehingga persentase pembagiannya masing-masing sebagai berikut: *(i)* SDA pertambangan minyak bumi yang dibagihasilkan dengan imbangan semula 85,0 persen untuk Pemerintah dan 15,0 persen untuk daerah dalam tahun 2008, menjadi 84,5 persen untuk Pemerintah dan 15,5 persen untuk daerah dalam tahun 2009; dan *(ii)* SDA pertambangan gas bumi yang dibagihasilkan dengan imbangan semula 70,0 persen untuk Pemerintah dan 30,0 persen untuk daerah dalam tahun 2008, menjadi 69,5 persen untuk Pemerintah dan 30,5 persen untuk daerah. Penambahan tersebut dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar di daerah, (lihat **Boks V.2**). Adap Proses penyaluran DBH SDA minyak bumi dan gas bumi dilaksanakan secara triwulanan. Pada triwulan I dan II, penyaluran dilakukan sebesar 20 persen dari pagu dalam PMK, dan sisanya disalurkan pada triwulan III dan IV, yang penyalurannya dilakukan berdasarkan realisasi penerimaannya.

Boks V.2

Porsi 0,5 persen DBH Minyak Bumi dan DBH Gas Bumi untuk Menambah Anggaran Pendidikan Dasar

Sejak berlakunya UU Nomor 33 Tahun 2004, sampai dengan tahun anggaran 2008 penerimaan pertambangan minyak bumi dan gas bumi setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya, dibagi dengan imbangan: (1) minyak bumi 85 persen untuk Pemerintah dan 15 persen untuk daerah; dan (2) gas bumi 70 persen untuk Pemerintah dan 30 persen untuk daerah. Mulai tahun anggaran 2009, bagian daerah untuk dua jenis DBH tersebut sesuai UU Nomor 33 Tahun 2004, masing-masing menjadi 15,5 persen untuk DBH minyak bumi dan 30,5 persen untuk DBH gas bumi.

Sesuai dengan UU tersebut di atas, porsi 0,5 persen dari DBH minyak bumi dan gas bumi untuk daerah dibagi kepada masing-masing daerah dengan rincian sebagai berikut:

(1) dari daerah penghasil provinsi: 0,17 persen untuk provinsi dan 0,33 persen dibagikan secara merata kepada kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan; dan

(2) dari daerah penghasil kabupaten/kota: 0,1 persen untuk propinsi, 0,2 persen untuk kabupaten/kota penghasil, dan 0,2 persen dibagikan secara merata kepada kabupaten/kota lainnya dalam propinsi yang bersangkutan.

Dana untuk tiap-tiap daerah tersebut wajib dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar sesuai dengan kewenangannya. PP Nomor 38 Tahun 2007 secara jelas telah membagi kewenangan pendidikan dasar antara lain sebagai beriktu: (1) provinsi melaksanakan kegiatan perencanaan strategis pendidikan dasar sesuai dengan perencanaan strategis pendidikan nasional, sedangkan kabupaten/kota melaksanakan kegiatan perencanaan operasional pendidikan dasar sesuai dengan perencanaan strategis pendidikan tingkat provinsi dan tingkat nasional; dan (2) provinsi melaksanakan koordinasi pengelolaan, penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas kabupaten/ kota untuk tingkat pendidikan dasar, sedangkan kabupaten/kota melaksanakan pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan dasar.

Selanjutnya, di samping penambahan porsi 0,5 persen untuk daerah dari bagi hasil minyak bumi dan gas bumi tersebut, mulai dalam tahun 2009 juga akan diterapkan ketentuan Pasal 24 UU Nomor 33 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa realisasi penyaluran dana bagi hasil yang berasal dari sektor minyak bumi dan gas bumi tidak melebihi 130 (seratus tiga puluh) persen dari asumsi harga minyak mentah Indonesia (ICP) yang telah ditetapkan dalam APBN tahun berjalan. Apabila realisasi ICP melebihi 130 persen dari asumsi yang ditetapkan dalam APBN, penyalurannya dilakukan melalui mekanisme APBN Perubahan. Kelebihan dana bagi hasil dimaksud akan dibagihasilkan ke daerah sebagai tambahan DAU dengan menggunakan formulasi DAU berdasarkan celah fiskal. Pengaturan tersebut antara lain bertujuan untuk mengurangi kesenjangan pendapatan yang akan terjadi antara daerah penghasil minyak bumi dan gas bumi dan daerah yang dikategorikan bukan penghasil minyak bumi dan gas bumi (lihat **Boks V.3**).

Sesuai dengan ketentuan UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 55 Tahun 2005, bagian daerah dari penerimaan SDA pertambangan umum, penerimaan SDA kehutanan, serta penerimaan SDA perikanan, ditetapkan sebesar 80 persen dari rencana penerimaannya. DBH SDA pertambangan umum berupa royalti dan *landrent*, yang bersumber dari kegiatan sebagai berikut (1) Kontrak Karya (KK); (2) Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara

Boks V.3

Pembagian DBH Minyak Bumi dan DBH Gas Bumi Bagian Daerah dengan Formula DAU

Kenaikan harga minyak mentah dunia yang terjadi selama semester pertama tahun 2008 di luar perkiraan semua pihak. Harga minyak mentah Indonesia (ICP) yang melampaui asumsi harga rata-rata ICP dalam APBN Tahun 2008 telah mengakibatkan Pemerintah lebih awal mengajukan usulan perubahan APBN Tahun 2008. Perubahan asumsi harga rata-rata ICP dalam APBN-P Tahun 2008, dari US$60 per barel menjadi US$95 per barel telah mengakibatkan pendapatan negara dari PNBP sektor SDA minyak bumi dan gas bumi mengalami peningkatan yang signifikan.

Pada sisi belanja negara, dampak peningkatan PNBP minyak bumi dan gas bumi adalah peningkatan yang cukup signifikan pada DBH SDA minyak bumi dan gas bumi. DBH minyak bumi dan gas bumi yang disalurkan berdasarkan realisasi *lifting* dan harga rata-rata ICP memungkinkan pagu DBH dalam APBN dilampaui. Konsekuensinya, Pemerintah harus menyediakan anggaran DBH sesuai dengan perhitungan realisasi *lifting* dan tingkat harga minyak mentah yang dicapai. Kondisi tersebut di satu pihak akan membebani APBN, namun di lain pihak akan memberikan kelebihan DBH minyak bumi dan gas bumi kepada daerah, khususnya daerah penghasil minyak bumi dan gas bumi, baik dari peningkatan DBH minyak bumi dan gas bumi, maupun peningkatan DBH PBB dari sektor minyak bumi dan gas bumi.

Semakin banyaknya kelebihan yang diperoleh daerah penghasil minyak bumi dan gas bumi akan mengakibatkan semakin besarnya kesenjangan fiskal antara daerah penghasil dengan daerah non-penghasil. Sesuai UU Nomor 33 Tahun 2004, dalam hal realisasi harga minyak mentah melampaui 130 persen dari asumsi harga rata-rata ICP dalam APBN, maka DBH minyak bumi dan gas bumi akan disalurkan dengan perhitungan realisasi *lifting* pada tingkat harga 130 persen dari asumsi harga rata-rata ICP dalam APBN, sedangkan selisihnya dibagikan kepada daerah dengan menggunakan formula DAU. Ketentuan tersebut berlaku mulai tahun anggaran 2009.

(PKP2B); dan (3) Kuasa Pertambangan (KP). Perhitungan DBH SDA dimulai dari penetapan daerah penghasil oleh menteri teknis terkait, diikuti dengan penetapan perkiraan alokasi untuk tiap-tiap daerah berdasarkan rencana penerimaan SDA-nya yang ditetapkan dalam APBN. Berkaitan dengan itu, upaya Pemerintah dalam rangka mengoptimalkan penerimaan SDA pertambangan umum dilakukan bukan saja oleh departemen teknis terkait di pusat, akan tetapi juga melibatkan peranan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan di bidang pertambangan umum. Keterlibatan pemerintah daerah utamanya tidak hanya dalam pemberian izin kegiatan kuasa pertambangan, tetapi pemerintah daerah juga dilibatkan dalam memonitor penerimaan negara untuk kegiatan PKP2B dan KK, melalui koordinasi yang intensif dengan daerah-daerah penghasil pertambangan umum. Penyempurnaan prosedur dan penatausahaan penerimaan negara dari SDA pertambangan umum diharapkan dapat mengoptimalkan DBH SDA pertambangan umum.

Selanjutnya, bagian daerah dari penerimaan SDA kehutanan yang bersumber dari IHPH dan PSDH masing-masing ditetapkan sebesar 80 persen, sedangkan yang bersumber dari dana reboisasi ditetapkan sebesar 40 persen. Sementara itu, bagian daerah dari penerimaan SDA perikanan juga ditetapkan sebesar 80 persen. Seperti halnya penyaluran DBH SDA migas, penyaluran DBH SDA pertambangan umum, SDA kehutanan, dan SDA perikanan juga

dilaksanakan secara triwulanan, dengan ketentuan pada triwulan I dan II, penyaluran DBH SDA tersebut dilakukan sebesar 20 persen dari pagu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK), dan sisanya disalurkan pada triwulan III dan IV berdasarkan realisasi penerimaannya.

Sejalan dengan rencana penerimaan yang berasal dari SDA minyak bumi dan gas bumi, SDA pertambangan umum, SDA kehutanan, dan SDA perikanan, serta dengan memperhatikan ketentuan pembagian DBH SDA tersebut, maka dalam APBN tahun 2009, alokasi DBH SDA direncanakan Rp40,0 triliun (0,7 persen terhadap PDB), atau secara nominal lebih rendah Rp2,5 triliun dari realisasi DBH SDA tahun 2008, yang diperkirakan sebesar Rp42,5 triliun (0,9 persen terhadap PDB). Lebih rendahnya alokasi DBH SDA dalam APBN 2009 tersebut terutama disebabkan oleh lebih rendahnya target penerimaan minyak bumi dan gas bumi yang dibagihasilkan seiring dengan turunnya harga minyak mentah Indonesia (ICP) di pasar internasional dari yang diperkirakan sebesar US$95,0 per barel pada tahun 2008 menjadi sebesar US$80,0 per barel pada tahun 2009. Secara rinci, alokasi DBH SDA terdiri dari DBH minyak bumi Rp19,2 triliun, DBH gas bumi Rp12,2 triliun, DBH pertambangan umum Rp7,0 triliun, DBH kehutanan Rp1,5 triliun, dan DBH perikanan Rp0,1 triliun.

5.5.2.2 Dana Alokasi Umum

Dana alokasi umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Besaran DAU Nasional sangat tergantung dari besaran pendapatan dalam negeri (PDN) neto dalam APBN dan besaran persentase yang ditetapkan terhadap PDN neto tersebut. Sesuai UU Nomor 33 Tahun 2004, PDN neto adalah penerimaan negara yang berasal dari pajak dan bukan pajak setelah dikurangi dengan penerimaan negara yang dibagihasilkan kepada daerah. Undang-undang tersebut juga mengamanatkan bahwa jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26 persen dari PDN neto yang ditetapkan dalam APBN.

Pada APBN tahun 2007 dan tahun 2008, PDN neto merupakan hasil pengurangan antara pendapatan dalam negeri yang merupakan hasil penjumlahan antara penerimaan perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak, dengan penerimaan negara yang dibagihasilkan kepada daerah yaitu dana bagi hasil (DBH) serta belanja yang sifatnya *earmarked* (penggunaannya diarahkan) dan anggaran yang sifatnya *in-out* (pencatatan anggaran dengan jumlah yang sama pada penerimaan dan belanja). Selanjutnya, dalam rangka *sharing* beban APBN dan APBD, PDN neto dalam APBN 2009 juga memperhitungkan antara lain besaran subsidi BBM, subsidi listrik, subsidi pupuk, dan subsidi pangan sebagai faktor pengurang.

Sesuai dengan amanat UU Nomor 33 Tahun 2004, maka mulai tahun 2008 terdapat perubahan yang signifikan dalam kebijakan pengalokasian DAU, yaitu perhitungan alokasi DAU didasarkan pada formula murni. Dalam APBN 2008, kebijakan tersebut belum dapat dilaksanakan secara murni, tetapi dalam APBN tahun 2009 kebijakan tersebut akan dilaksanakan. Sebagai konsekuensi dari kebijakan tersebut, maka akan dihasilkan alternatif alokasi DAU sebesar nol (tidak mendapatkan DAU), lebih kecil, sama dengan, atau lebih besar dari DAU tahun 2008.

Selanjutnya, besaran DAU yang didistribusikan kepada provinsi dan kabupaten/kota dalam APBN 2009, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya akan dibagikan kepada setiap provinsi dan kabupaten/kota dengan mengacu kepada formula yang telah ditetapkan dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 55 Tahun 2005, sebagai berikut. DAU yang akan didistribusikan untuk setiap provinsi dan kabupaten/kota dihitung berdasarkan pada (1) alokasi dasar (AD), yang dihitung atas dasar jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah (PNSD), yang antara lain meliputi gaji pokok ditambah dengan tunjangan keluarga, dan tunjangan jabatan sesuai dengan peraturan penggajian pegawai negeri sipil; dan (2) Celah fiskal (CF), yaitu selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal (Kbf) tercermin dari variabel jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, indeks pembangunan manusia, dan PDRB per kapita, sedangkan kapasitas fiskal diwakili oleh variabel PAD, DBH Pajak, dan DBH SDA.

Sementara itu, dalam rangka meningkatkan pemerataan alokasi dana antardaerah, dan mengatasi ketimpangan kemampuan keuangan antardaerah, maka akan terus dilakukan langkah-langkah untuk meningkatkan akurasi data dasar perhitungan DAU, yang meliputi variabel kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal, serta data alokasi dasar. Untuk mengukur tingkat ekualisasi terbaik antardaerah, digunakan indikator *Williamson Index* (WI) dan *Coefficient of Variation* (CV) yang merupakan parameter standar pengukuran tingkat pemerataan kemampuan keuangan antardaerah.

Selanjutnya, dalam rangka meningkatkan fungsi DAU sebagai alat untuk meminimalkan ketimpangan fiskal antardaerah, analisis terhadap tingkat kesenjangan fiskal antardaerah dapat pula diformulasikan melalui penentuan proporsi komponen DAU, yang salah satunya, dapat ditempuh dengan mengurangi proporsi AD dibandingkan dengan CF. Semakin kecil peran AD dalam formula DAU, maka semakin besar peran formula berdasarkan CF yang memiliki fleksibilitas dalam mengoreksi kesenjangan fiskal antardaerah. Adanya penguatan peran CF dalam formula DAU dengan membatasi AD, dapat menghasilkan tingkat pemerataan yang lebih baik dengan penggunaan tolok ukur kesenjangan fiskal melalui indikator ekualisasi. Hal ini berarti bahwa semakin kecil angka indikator CV dan WI, maka tingkat variasi atau kesenjangan fiskal antardaerah semakin diperkecil dan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah akan semakin lebih baik.

Untuk meningkatkan tingkat ekualisasi antardaerah, penerapan formula DAU murni atau dikenal sebagai *nonholdharmless policy* dapat mengakibatkan daerah memperoleh DAU lebih kecil daripada DAU yang diterimanya pada tahun sebelumnya, karena daerah tersebut mengalami peningkatan kapasitas fiskal secara signifikan. Hal ini sejalan dengan konsep dasar DAU sebagai *equalizing grant*, agar penerimaan DAU daerah secara proporsional dapat menyeimbangkan tingkat penerimaan DBH dan PAD yang merupakan tolok ukur kemampuan keuangan suatu daerah.

Kebijakan *nonholdharmless* ini akan memiliki konsekuensi bagi daerah yang memiliki potensi penerimaan daerah yang relatif tinggi akan mengalami penurunan dalam penerimaan DAU, sehingga distribusi alokasi DAU dari segi pemerataaan keuangan akan memberikan manfaat *(benefit)* bagi daerah-daerah marjinal/miskin lainnya *(pro-poor)*. Kebijakan *nonholdharmless* tersebut sejalan dengan tujuan untuk memperkecil ketimpangan fiskal antardaerah. Penerapan formula murni ini diharapkan dapat lebih mudah dilaksanakan, meskipun tuntutan politis untuk mempertahankan, dan meningkatkan perolehan DAU bagi seluruh daerah nampaknya masih cukup tinggi. Untuk perkembangan DAU selanjutnya, Pemerintah

dapat memberikan sosialisasi yang lebih komprehensif kepada seluruh pemangku kepentingan, terutama pemerintah daerah tentang urgensi DAU sebagai instrumen untuk meminimalkan *horizontal fiscal imbalance*, serta formulasi yang lebih *pro-poor*.

Berdasarkan arah kebijakan DAU tahun 2009 tersebut, serta target pendapatan dalam negeri dalam APBN 2009 sebesar Rp984,8 triliun, dikurangi antara lain dengan rencana penerimaan negara yang dibagihasilkan kepada daerah sebesar Rp85,7 triliun, rencana PNBP yang akan digunakan kembali oleh kementerian/lembaga penghasil PNBP sebesar Rp16,6 triliun, subsidi listrik sebesar Rp46,0 triliun, subsidi pajak sebesar Rp25,3 triliun, subsidi BBM sebesar Rp57,6 triliun, dan subsidi pupuk sebesar Rp17,5 triliun, maka besaran PDN neto dalam APBN 2009 adalah sebesar Rp717,0 triliun. Selanjutnya, dengan memperhatikan amanat UU 33 Tahun 2004 dan mengacu pada hasil pembahasan antara DPR-RI dan Pemerintah dalam rangka Pembicaraan Tingkat I/Pembahasan RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2009, maka besaran alokasi DAU dalam APBN 2009 ditetapkan sebesar 26 persen dari PDN neto, atau mencapai Rp186,4 triliun (3,5 persen terhadap PDB). Jumlah tersebut, secara nominal lebih tinggi Rp6,9 triliun jika dibandingkan dengan alokasi DAU dalam tahun 2008 sebesar Rp179,5 triliun. Alokasi DAU dalam APBN 2009 tersebut, sebesar Rp18,6 triliun (10 persen dari total DAU nasional) akan didistribusikan untuk provinsi dan sebesar Rp167,8 triliun (90 persen dari total DAU nasional) akan didistribusikan kepada kabupaten/kota. Alokasi DAU tahun 2009 tersebut akan ditransfer ke kas daerah setiap awal bulan sebesar 1/12 dari besaran alokasi per daerah.

Alokasi DAU yang didistribusikan kepada kabupaten/kota tersebut, telah memperhitungkan alokasi DAU daerah pemekaran. Pada Tahun 2008 telah dialokasikan DAU untuk 17 daerah pemekaran yang pembentukannya telah ditetapkan dengan undang-undang sampai dengan bulan Mei 2007 (Lihat **Tabel V.28**). Perhitungan DAU daerah pemekaran pada APBN 2008 belum berdasarkan data dasar yang mandiri, melainkan masih menggunakan data sebelum pemekaran, yang kemudian diperhitungkan secara proporsional berdasarkan data penduduk, data luas wilayah, dan data belanja PNS daerah dari daerah induk dan daerah pemekaran. Pada tahun 2009, daerah pemekaran tersebut akan mendapatkan DAU dengan perhitungan sesuai dengan data dasar perhitungan secara mandiri. Dalam jangka waktu setelah bulan Mei 2007 sampai dengan bulan Mei 2008, telah ditetapkan daerah pemekaran baru sebanyak 14 daerah (lihat **Boks V.4**).

Tabel V.28
Daerah Pemekaran yang akan Mendapat DAU 2009
dengan Perhitungan Berdasarkan Data Dasar Secara Mandiri

No	Daerah Pemekaran	Kabupaten Induk	Provinsi
1	Kab. Bandung Barat	Bandung	Jawa Barat
2	Kab. Gorontalo Utara	Gorontalo	Gorontalo
3	Kab. Bolaang Mongondow Utara	Bolaang Mongondow	Sulawesi Utara
4	Kab. Minahasa Tenggara	Minahasa Selatan	Sulawesi Utara
5	Kota Subulussalam	Aceh Singkil	NAD
6	Kab. Pidie Jaya	Pidie	NAD
7	Kab. Kayong Utara	Ketapang	Kalimantan Barat
8	Kab. Konawe Utara	Konawe	Sulawesi Tenggara
9	Kab. Buton Utara	Muna	Sulawesi Tenggara
10	Kab. Siau Tagulandang Biaro (Kab.Sitaro)	Sangihe Talaud	Sulawesi Utara
11	Kab. Sumba Barat Daya	Sumba Barat	NTT
12	Kab. Memberamo Raya	Sarmi dan Yapen Waropen	Papua
13	Kab. Kotamobago	Bolaang Mongondow	Sulawesi Utara
14	Kab. Sumba Tengah	Sumba Barat	NTT
15	Kab. Nagekeo	Ngada	NTT
16	Kab. Empat Lawang	Lahat	Sumatera Selatan
17	Kab. Batubara	Asahan	Sumatera Utara

Sumber : Departemen Keuangan

Boks V.4

DAU untuk Daerah Pemekaran

Implikasi pembentukan daerah otonom baru adalah permasalahan *mismacth* antara daerah induk dan daerah otonom baru hasil pemekaran (daerah pemekaran), terkait dengan pendanaan, personil, peralatan, dan dokumen (P3D), serta luas dan batas wilayah. Pemekaran daerah tersebut akan berdampak cukup besar terhadap APBN dalam penyediaan dana transfer ke daerah dan pendanaan yang bersumber dari instansi vertikal.

Pemekaran daerah dapat mengakibatkan belum optimalnya peningkatan alokasi DAU seluruh daerah, karena peningkatan jumlah daerah akan berpengaruh kepada semua komponen formula perhitungan DAU. Untuk meminimalkan dampak pemekaran daerah terhadap perhitungan DAU, maka pada tahun pertama proses perhitungan DAU daerah pemekaran dilakukan melalui tiga tahapan sebagai berikut:

. Tahapan Administratif, DAU untuk suatu daerah otonom baru dialokasikan pada tahun anggaran berikutnya, apabila undang-undang pembentukan daerah otonom baru ditetapkan sebelum dimulainya pembahasan RAPBN dalam Rapat Pembicaraan Pendahuluan antara Panitia Anggaran DPR-RI dan Pemerintah.

· Tahapan Teknis, penghitungan DAU untuk daerah otonom baru dilakukan setelah tersedia data. Apabila sampai dengan Rapat Pembicaraan Pendahuluan, data daerah pemekaran untuk perhitungan DAU tidak tersedia secara lengkap, maka penghitungan DAU dilakukan secara proporsional antara daerah induk dan daerah pemekaran berdasarkan data: *(i)* jumlah penduduk; *(ii)* luas wilayah; dan *(iii)* belanja pegawai.

· Tahapan Alokasi, hasil penghitungan DAU untuk seluruh daerah termasuk pembagian DAU antara daerah induk dan daerah pemekaran dibahas Pemerintah dan DPR, sedangkan alokasi DAU untuk daerah pemekaran dan induknya ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

Pada tahun 2008, daerah pemekaran yang menerima DAU berdasarkan perhitungan secara proporsional dari daerah induknya sebanyak 17 daerah, sehingga jumlah daerah menjadi 484 daerah. Sementara itu, daerah yang diusulkan untuk menjadi daerah otonom baru pada tahun 2009 sebanyak 26 daerah seperti pada **Tabel V.29** dan **Tabel V.30,** sehingga keseluruhan jumlah daerah akan mencapai 510 daerah.

Tabel V.29
Daerah Pemekaran dengan Perhitungan DAU Proporsional dari Daerah Induknya

No	Daerah Pemekaran	Daerah Induk	Provinsi	UU Nomor	Tanggal
1	Kab. Padang Lawas	Tapanuli Selatan	Sumatera Utara	38 Th 2007	14/08/2007
2	Kab. Padang Lawas Utara	Tapanuli Selatan	Sumatera Utara	37 Th 2007	14/08/2007
3	Kab. Pesawaran	Lampung Selatan	Lampung	33 Th 2007	14/08/2007
4	Kota Serang	Serang	Banten	32 Th 2007	14/08/2007
5	Kab. Kubu Raya	Pontianak	Kalimantan Barat	35 Th 2007	14/08/2007
6	Kab. Tana Tidung	Bulungan	Kalimantan Timur	34 Th 2007	14/08/2007
7	Kab. Manggarai Timur	Manggarai	NTT	36 Th 2007	14/08/2007
8	Kota Tual	Maluku Tenggara	Maluku	31 Th 2007	14/08/2007
9	Kab. Memberamo Tengah	Jaya Wijaya	Papua	3 Th 2008	04/01/2008
10	Kab. Yalimo	Jaya Wijaya	Papua	4 Th 2008	04/01/2008
11	Kab. Lanny Jaya	Jaya Wijaya	Papua	5 Th 2008	04/01/2008
12	Kab. Nduga	Jaya Wijaya	Papua	6 Th 2008	04/01/2008
13	Kab. Puncak	Jaya Wijaya	Papua	7 Th 2008	04/01/2008
14	Kab. Dogiyai	Nabire	Papua	8 Th 2008	04/01/2008

Sumber : Departemen Keuangan

Tabel V.30
Daerah Pemekaran dengan Perhitungan DAU Proporsional dari Daerah Induknya *)

No	Daerah Pemekaran	Daerah Induk	Provinsi	Disahkan DPR-RI Tanggal
1	Kab. Labuhan Batu Selatan	Kab. Labuhan Batu	Sumatera Utara	24/6/2008
2	Kab. Labuhan Batu Utara	Kab. Labuhan Batu	Sumatera Utara	24/6/2008
3	Kab. Sungai Penuh	Kab. Kerinci	Jambi	24/6/2008
4	Kab. Bengkulu Tengah	Kab. Bengkulu Utara	Bengkulu	24/6/2008
5	Kab. Kepulauan Anambas	Kab. Natuna	Kepulauan Riau	24/6/2008
6	Kab. Lombok Utara	Kab. Lombok Barat	NTB	24/6/2008
7	Kab. Bolaang Mongondow Selatan	Kab. Bolaang Mongondow	Sulawesi Utara	24/6/2008
8	Kab. Bolaang Mongondow Timur	Kab. Bolaang Mongondow	Sulawesi Utara	24/6/2008
9	Kab. Sigi	Kab. Donggala	Sulawesi Tengah	24/6/2008
10	Kab. Toraja Utara	Kab. Tana Toraja	Sulawesi Selatan	24/6/2008
11	Kab. Maluku Barat Daya	Kab. Maluku Tenggara Barat	Maluku	24/6/2008
12	Kab. Buru Selatan	Kab. Buru	Maluku	24/6/2008

Sumber : Departemen Keuangan

Keterangan : *) 12 Daerah pemekaran yang akan menerima DAU sesuai formula DAU, apabila telah tersedia perangkat daerah secara lengkap

Selanjutnya, terdapat tambahan pembentukan 12 daerah otonom baru yang telah diundangkan pada bulan Juni 2008, sehingga secara kumulatif, total daerah pemekaran baru sampai dengan bulan Juni 2008 sejumlah 26 daerah yang akan dialokasikan DAU berdasarkan perhitungan secara proporsional dengan daerah induknya. Namun, mengingat kedua belas daerah pemekaran baru tersebut sedang dalam tahap persiapan pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan, pembentukan struktur kelembagaan, dan penataan SDM, baik di lingkungan pemerintah daerah maupun DPRD setempat, maka alokasi DAU kepada 12 daerah pemekaran tersebut dapat disalurkan apabila telah tersedia perangkat daerah secara lengkap agar dapat melaksanakan pengelolaan keuangan daerah sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

5.5.2.3 Dana Alokasi Khusus

Dana alokasi khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Pemberian DAK dimaksudkan untuk membantu daerah tertentu dalam mendanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat dalam rangka mendorong percepatan pembangunan daerah dan pencapaian sasaran prioritas nasional.

Pada tahun 2009, kebijakan umum DAK diarahkan untuk membantu daerah-daerah yang kemampuan keuangan daerahnya relatif rendah, dalam rangka penyediaan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat. Selain itu, alokasi DAK juga dapat diberikan kepada seluruh daerah yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku diprioritaskan untuk mendapatkan alokasi DAK.

Di samping itu, arah kebijakan umum DAK adalah sebagai berikut.

1. Menunjang percepatan pembangunan sarana dan prasarana jalan, irigasi, air minum dan sanitasi di kabupaten daerah tertinggal yang terdiri dari: daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah rawan bencana, serta daerah yang termasuk kategori daerah ketahanan pangan, dan daerah pariwisata.
2. Menunjang penguatan sistem distribusi nasional, terutama untuk memperlancar arus barang antar wilayah yang dapat meningkatkan ketersediaan bahan pokok di daerah perdesaan, daerah tertinggal/terpencil, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah pulau-pulau kecil terluar, dan daerah rawan bencana, melalui kegiatan khusus di bidang perdagangan, serta sarana dan prasarana perdesaan.
3. Mendorong peningkatan produktivitas, perluasan kesempatan kerja, angkutan barang dan kebutuhan pokok, serta pembangunan perdesaan, melalui kegiatan khusus di bidang pertanian, perikanan dan kelautan, infrastruktur, perdagangan, serta pembangunan perdesaan.
4. Meningkatkan akses penduduk miskin terhadap pelayanan dasar, sarana dan prasarana dasar melalui kegiatan khusus di bidang pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, infrastruktur, serta sarana dan prasarana perdesaan daerah tertinggal.
5. Menjaga dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mencegah kerusakan lingkungan hidup, serta mengurangi risiko bencana melalui kegiatan khusus di bidang lingkungan hidup dan kehutanan.
6. Menyediakan serta meningkatkan cakupan, kehandalan pelayanan prasarana dan sarana dasar melalui kegiatan khusus di bidang infrastruktur jalan.
7. Mendukung penyediaan prasarana pemerintahan di daerah pemekaran dan daerah yang terkena dampak pemekaran pemerintahan kabupaten/kota dan provinsi melalui kegiatan khusus di bidang prasarana pemerintahan.
8. Meningkatkan keterpaduan dan sinkronisasi kegiatan yang didanai dari DAK dengan kegiatan yang didanai dari anggaran kementerian negara/lembaga serta kegiatan yang didanai dari APBD, melalui peningkatan koordinasi pengelolaan DAK di pusat dan daerah.
9. Melanjutkan pengalihan secara bertahap anggaran kementerian negara/lembaga (dekonsentrasi dan tugas pembantuan) yang digunakan untuk melaksanakan urusan daerah ke DAK, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya, arah kebijakan untuk masing-masing bidang yang didanai dari DAK adalah sebagai berikut.

1. DAK bidang pendidikan, yang diarahkan untuk menunjang pelaksanaan program wajib belajar (Wajar) pendidikan dasar 9 tahun yang bermutu, yang diperuntukkan bagi SD/SDLB, yang diprioritaskan pada daerah tertinggal, daerah terpencil, daerah perbatasan, daerah rawan bencana, dan daerah pesisir dan pulau-pulau kecil.
2. DAK bidang kesehatan, yang diarahkan untuk (1) meningkatkan pelayanan kesehatan terutama dalam rangka mempercepat penurunan angka kematian ibu (AKI) dan angka kematian bayi (AKB); dan (2) meningkatkan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin serta masyarakat di daerah terpencil, tertinggal, perbatasan, dan kepulauan, melalui peningkatan jangkauan dan kualitas pelayanan kesehatan, khususnya untuk pengadaan,

peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana puskesmas, dan jaringannya termasuk poskesdes, dan rumah sakit provinsi/kabupaten/kota untuk pelayanan kesehatan rujukan, serta penyediaan sarana/prasarana penunjang pelayanan kesehatan di kabupaten/kota.

3. DAK bidang infrastruktur jalan dan jembatan, yang diarahkan untuk mempertahankan dan meningkatkan tingkat pelayanan prasarana jalan provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka memperlancar distribusi penumpang, barang dan jasa, serta hasil produksi yang diprioritaskan untuk mendukung sektor pertanian, industri, dan pariwisata sehingga dapat memperlancar pertumbuhan ekonomi regional.

4. DAK bidang infrastruktur irigasi, yang diarahkan untuk mempertahankan dan meningkatkan tingkat pelayanan prasarana sistem irigasi termasuk jaringan reklamasi rawa dan jaringan irigasi desa yang menjadi urusan kabupaten/kota dan provinsi, khususnya di daerah lumbung pangan nasional dan daerah tertinggal dalam rangka mendukung program peningkatan ketahanan pangan.

5. DAK bidang infrastruktur air minum dan sanitasi, yang diarahkan untuk meningkatkan cakupan dan kehandalan pelayanan air minum dan meningkatkan cakupan dan kehandalan pelayanan penyehatan lingkungan (air limbah, persampahan, dan drainase) untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat.

6. DAK bidang kelautan dan perikanan, yang diarahkan untuk meningkatkan sarana dan prasarana produksi, pengolahan, peningkatan mutu, pemasaran, dan pengawasan, serta penyediaan sarana dan prasarana pemberdayaan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

7. DAK bidang pertanian, yang diarahkan untuk meningkatkan sarana dan prasarana pertanian di tingkat usaha tani dalam rangka meningkatkan produksi guna mendukung ketahanan pangan nasional.

8. DAK bidang prasarana pemerintahan daerah, yang diarahkan untuk meningkatkan kinerja daerah dalam menyelenggarakan pembangunan dan pelayanan publik di daerah pemekaran, dan diprioritaskan untuk daerah yang terkena dampak pemekaran tahun 2007—2008, serta digunakan untuk pembangunan/perluasan/rehabilitasi total gedung kantor/bupati/walikota, dan pembangunan/perluasan/rehabilitasi total gedung kantor DPRD, dengan tetap memperhatikan kriteria perhitungan alokasi DAK.

9. DAK bidang lingkungan hidup, yang diarahkan untuk meningkatkan kinerja daerah dalam menyelenggarakan pembangunan di bidang lingkungan hidup melalui peningkatan penyediaan sarana dan prasarana kelembagaan dan sistem informasi pemantauan kualitas air, pengendalian pencemaran air, serta perlindungan sumber daya air di luar kawasan hutan.

10. DAK bidang keluarga berencana (KB), yang diarahkan untuk meningkatkan daya jangkau dan kualitas pelayanan tenaga lini lapangan program KB, sarana dan prasarana pelayanan komunikasi, informasi, dan edukasi (KIE)/advokasi program KB; sarana dan prasarana pelayanan di klinik KB; dan sarana pengasuhan dan pembinaan tumbuh kembang anak dalam rangka menurunkan angka kelahiran dan laju pertumbuhan penduduk, serta meningkatkan kesejahteraan dan ketahanan keluarga.

11. DAK bidang kehutanan, yang diarahkan untuk meningkatkan fungsi aaerah aliran sungai (DAS), meningkatkan fungsi hutan mangrove dan hutan pantai, pemantapan fungsi

hutan lindung, taman hutan raya (TAHURA), hutan kota, serta pengembangan sarana dan prasarana penyuluhan kehutanan termasuk operasional kegiatan penyuluhan kehutanan.

12. DAK bidang sarana dan prasarana perdesaan, yang ditujukan khusus untuk daerah tertinggal, dan diarahkan untuk meningkatkan aksesibilitas dan ketersediaan prasarana dan sarana dasar untuk memperlancar arus angkutan penumpang, bahan pokok, dan produk pertanian lainnya dari daerah pusat-pusat produksi di perdesaan ke daerah pemasaran.
13. DAK bidang perdagangan, yang diarahkan untuk menunjang penguatan sistem distribusi nasional melalui pembangunan sarana dan prasarana perdagangan yang terutama berupa pasar tradisional di daerah perbatasan, daerah pesisir dan pulau-pulau kecil, daerah tertinggal/terpencil, serta daerah pasca bencana.

Berdasarkan arah kebijakan dan bidang-bidang yang akan dibiayai DAK tersebut di atas, alokasi DAK dalam APBN tahun 2009 dianggarkan sebesar Rp24,8 triliun, atau secara nominal lebih tinggi Rp3,6 triliun dari realisasi DAK yang diperkirakan dalam tahun 2008 mencapai Rp21,2 triliun. Peningkatan alokasi DAK tersebut antara lain karena adanya penambahan anggaran sebesar Rp2,3 triliun yang digunakan untuk menambah alokasi DAK bidang pendidikan, serta penambahan 2 bidang baru yaitu DAK bidang sarana dan prasarana perdesaan, serta DAK bidang perdagangan, dari pengalihan anggaran Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal dan Departemen Perdagangan, yang semula direncanakan masing-masing Rp90,0 miliar dan Rp50,0 miliar dalam RAPBN 2009 menjadi masing-masing sebesar Rp190,0 miliar dan Rp150,0 miliar dalam APBN 2009.

Selanjutnya, penyaluran DAK tahun 2009 tersebut akan ditransfer secara bertahap sesuai dengan kinerja daerah dalam menyelesaikan Perda APBD dan laporan penyerapan DAK sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Untuk menunjukkan komitmen daerah dalam pelaksanaan DAK, daerah penerima DAK wajib menyediakan dana pendamping paling sedikit 10 persen dari besaran alokasi DAK yang diterimanya. Sementara itu, alokasi DAK tiap-tiap daerah ditentukan berdasarkan kriteria-kriteria sebagai berikut.

1. Kriteria umum, yang ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja pegawai negeri sipil daerah.
2. Kriteria khusus, yang dirumuskan berdasarkan (1) peraturan perundangan yang mengatur tentang daerah-daerah tertentu dan seluruh daerah tertinggal yang diprioritaskan mendapat alokasi DAK; dan (2) karakteristik daerah, yang meliputi daerah perbatasan dengan negara lain, daerah yang termasuk dalam kategori daerah ketahanan pangan, daerah rawan bencana, daerah pesisir dan/atau kepulauan kecil dan daerah pariwisata.
3. Kriteria teknis, yang disusun oleh kementerian negara/lembaga teknis berdasarkan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana dan prasarana, serta kinerja pelaksanaan kegiatan DAK di daerah.

Selanjutnya, kebijakan DAK untuk daerah pemekaran adalah sebagai berikut: (1) daerah pemekaran dimaksud sudah ditetapkan sebagai penerima alokasi DAU; (2) kelayakan untuk mendapatkan DAK mengikuti kelayakan daerah induknya; (3) alokasi untuk masing-masing

bidang dilakukan apabila data teknis untuk daerah induk dan daerah pemekarannya sudah tersedia secara terpisah; dan (4) mempertimbangkan kelengkapan perangkat daerah pemekaran.

5.5.3 Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian

Dalam rangka melaksanakan amanat UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang (lihat **Boks V.5**) dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dalam APBN 2009 akan dialokasikan dana otonomi khusus sebesar 2 persen dari DAU nasional untuk Provinsi Papua dan Papua Barat, yang penggunaannya diutamakan untuk pendanaan pendidikan dan kesehatan, dan 2 persen dari DAU nasional untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), yang diarahkan penggunaannya untuk mendanai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentaskan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Di samping itu, dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat akan dialokasikan dana tambahan untuk infrastruktur, yang besarannya disepakati antara Pemerintah dengan DPR, yang penggunaannya diutamakan untuk pendanaan pembangunan infrastruktur.

Berkaitan dengan itu, alokasi dana otonomi khusus dan penyesuaian dalam APBN 2009 dianggarkan sebesar Rp23,7 triliun, atau secara nominal naik Rp9,8 triliun dari realisasi dana otonomi khusus dan penyesuaian yang diperkirakan dalam tahun 2008 sebesar Rp14,0 triliun. Alokasi dana otonomi khusus dalam APBN 2009 dianggarkan sebesar Rp8,9 triliun atau naik 17,9 persen jika dibandingkan dengan dana otonomi khusus tahun 2008. Adapun rincian dana otonomi khusus tahun 2009 adalah sebagai berikut.

a. Dana otonomi khusus untuk Papua dan Papua Barat sebesar Rp3,7 triliun, atau secara nominal naik Rp0,1 triliun jika dibandingkan dengan perkiraan realisasinya dalam tahun 2008 sebesar Rp3,6 triliun. Sesuai dengan UU Nomor 35 Tahun 2008, dana otonomi khusus Provinsi Papua tersebut dibagikan kepada Provinsi Papua dengan porsi 70 persen atau sebesar Rp2,6 triliun dan Provinsi Papua Barat dengan porsi 30 persen atau sebesar Rp1,1 triliun.

b. Dana otonomi khusus untuk Provinsi NAD sebesar Rp3,7 triliun, atau secara nominal naik Rp0,1 triliun jika dibandingkan dengan perkiraan realisasinya dalam tahun 2008 sebesar Rp3,6 triliun.

c. Dana tambahan otsus infrastruktur Papua dan Papua Barat sebesar Rp1,4 triliun, atau secara nominal naik Rp1,1 triliun dari perkiraan realisasinya dalam tahun 2008 sebesar Rp0,3 triliun. Sesuai dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 dan kesepakatan Panitia Anggaran DPR-RI, Tambahan Infrastruktur Papua dan Papua Barat tersebut dibagikan kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat masing-masing sebesar Rp0,8 triliun dan Rp0,6 triliun;

Alokasi dana otonomi khusus bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, serta Provinsi NAD dalam APBN 2009 tersebut akan ditransfer secara triwulanan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Keuangan.

Berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya, tahun 2009 akan dialokasikan dana penyesuaian sebesar Rp14,9 triliun yang diarahkan untuk mendukung pendanaan atas kebijakan-kebijakan yang bersifat spesifik dan belum didanai dari dana perimbangan yang hanya berlaku untuk satu tahun anggaran. Pengalokasian dana penyesuaian tersebut tidak memiliki keterkaitan dengan penurunan DAU pada daerah-daerah tertentu *(hold harmless)*. Dengan demikian, dana penyeimbang DAU mulai tahun 2009 dihapuskan dengan pertimbangan antara lain, adalah sebagai berikut: (1) agar formula DAU murni sebagai alat ekualisasi antardaerah dapat berfungsi semestinya; serta (2) alokasi dasar sebagai komponen DAU sudah menampung penyesuaian kebijakan di bidang penggajian PNS daerah.

Boks V.5
UU Nomor 35 Tahun 2008 sebagai Penyempurnaan UU Nomor 21 Tahun 2001.

Pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat, yang selanjutnya berubah menjadi Provinsi Papua Barat, memberikan implikasi pada pelaksanaan UU Nomor 21 Tahun 2001. Undang-undang tersebut yang hanya menyebutkan nama Provinsi Papua dapat menimbulkan penafsiran bahwa penerima dana otonomi khusus adalah Provinsi Papua dan seluruh kabupaten/kota di wilayah daratan Papua, sedangkan Provinsi Papua Barat menjadi daerah yang tidak berhak atas dana otonomi khusus.

Implikasinya, selain tidak mendapatkan bagian dari dana otonomi khusus, Provinsi Papua Barat juga tidak mendapatkan bagian dari dana tambahan otonomi khusus untuk infrastruktur yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur di kabupaten/kota di wilayah propinsi tersebut. Selain itu, Provinsi Papua Barat juga tidak mendapatkan DBH migas sebesar 70 persen sebagaimana diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001, namun demikian mengingat daerah penghasil migas di daratan Papua umumnya berada di wilayah Provinsi Papua Barat, maka Provinsi Papua Barat mendapat porsi DBH SDA migas sesuai UU Nomor 33 Tahun 2004 dengan prinsip *by origin*.

Dalam perkembangannya, sebelum ditetapkannya UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang, Pemerintah terlebih dahulu berinisiatif menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu), yaitu Perpu Nomor 1 Tahun 2008 dengan maksud untuk mengatasi masalah inkonsistensi dalam pelaksanaan sistem desentralisasi fiskal. Pada prinsipnya Perpu tersebut mengamanatkan bahwa UU Nomor 21 Tahun 2001 berlaku bukan hanya untuk Provinsi Papua beserta seluruh kabupaten/kota, melainkan semua daerah, baik provinsi Papua dan Papua Barat maupun kabupaten/kota yang berada di daratan Papua.

Dengan ditetapkannya Perpu tersebut, mengakibatkan, antara lain, adalah sebagai berikut: (1) dana otonomi khusus yang besarnya 2 persen dari total DAU Nasional akan dibagi antara Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat; (2) tambahan dana otonomi khusus untuk infrastruktur akan diberikan kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat secara terpisah sesuai dengan kesepakatan antara pemerintah dan DPR; dan (3) DBH migas dialokasikan bagi Provinsi Papua Barat sebesar 70 persen, sedangkan DBH SDA lainnya, kecuali DBH perikanan, akan dibagi sesuai dengan letak daerah penghasil sesuai *prinsip by origin*.

Sementara itu, sesuai dengan amanat konstitusi bahwa anggaran pendidikan dialokasikan minimal 20 persen dari APBN, mulai tahun 2009 Pemerintah akan menaikkan pendapatan guru PNS menjadi minimal Rp2,0 juta perbulan. Untuk memenuhi kebijakan perbaikan pendapatan guru PNS tersebut, akan dialokasikan tambahan kenaikan tunjangan guru dalam pos dana penyesuaian berupa dana tambahan DAU untuk guru PNS daerah sebesar Rp 7,49 triliun.

Selain untuk tambahan tunjangan guru PNSD, dana tambahan DAU juga dialokasikan dalam rangka penguatan desentralisasi fiskal dan mendukung percepatan pembangunan daerah yang mencapai sebesar Rp7,0 triliun. Di samping itu, dana penyesuaian tahun 2009 dialokasikan pula untuk memenuhi kurang bayar DAK tahun 2007 sebesar Rp0,3 triliun dan kurang bayar dana penyesuaian dan infrastruktur lainnya (DPIL) tahun 2007 sebesar Rp0,1 triliun.

Perbandingan perkiraan realisasi transfer ke daerah dalam 2008 dan APBN 2009 dapat dilihat pada **Tabel V.31.**

Tabel V.31
TRANSFER KE DAERAH, 2008 - 2009
(triliun rupiah)

	2008		2009	
	Perkiraan Realisasi	% thd PDB	APBN	% thd PDB
I. DANA PERIMBANGAN	**279,6**	**5,9**	**297,0**	**5,6**
A. DANA BAGI HASIL	78,9	1,7	85,7	1,6
1. Pajak	36,4	0,8	45,8	0,9
a. Pajak Penghasilan	8,5	0,2	10,1	0,2
b. PBB	22,3	*0,5*	27,4	*0,5*
c. BPHTB	5,6	0,1	7,3	0,1
d. Cukai	-	-	1,0	0,0
2. Sumber Daya Alam	42,5	0,9	40,0	0,8
a. Minyak Bumi	22,7	0,5	19,2	0,4
b. Gas Alam	11,5	0,2	12,2	0,2
c. Pertambangan Umum	6,3	0,1	7,0	0,1
d. Kehutanan	1,8	0,0	1,5	0,0
e. Perikanan	0,2	0,0	0,1	0,0
B. DANA ALOKASI UMUM	179,5	3,8	186,4	3,5
C. DANA ALOKASI KHUSUS	21,2	0,4	24,8	0,5
II. DANA OTONOMI KHUSUS dan PENYESUAIAN	**14,0**	**0,3**	**23,7**	**0,4**
A. DANA OTONOMI KHUSUS	7,5	0,2	8,9	0,2
1. Dana Otsus (Persentase DAU)	7,2	0,2	7,5	0,1
i. Dana Otsus Papua & Papua Barat	*3,6*	*0,1*	*3,7*	*0,1*
ii. Dana Otsus Aceh	*3,6*	*0,1*	*3,7*	*0,1*
2. Dana tambahan Otsus Infrastruktur	0,3	0,0	1,4	0,0
B. DANA PENYESUAIAN	6,5	0,1	14,9	0,3
J U M L A H	**293,6**	**6,2**	**320,7**	**6,0**

BAB VI

PEMBIAYAAN DEFISIT ANGGARAN, PENGELOLAAN UTANG, DAN RISIKO FISKAL

6.1 Pembiayaan Defisit Anggaran

Sasaran kebijakan fiskal ditetapkan secara konsisten berdasarkan pada target ekonomi makro yang hendak dicapai dalam kurun waktu tertentu. Selanjutnya, dengan mempertimbangkan kondisi terkini disusun kebijakan operasional untuk mencapai target-target yang hendak dicapai tersebut. Kerangka ekonomi makro disusun oleh Pemerintah untuk selanjutnya dibahas bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pembahasan difokuskan pada kebijakan umum yang hendak ditempuh oleh Pemerintah dan prioritas-prioritas kegiatan yang hendak dilakukan oleh kementerian negara/lembaga untuk mendorong sasaran makro dimaksud, yang diterjemahkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah dan diwujudkan melalui rencana belanja negara. Rencana belanja negara disusun dengan memerhatikan kemampuan Pemerintah untuk menghimpun seluruh potensi penerimaan negara. Dalam hal terjadi kekurangan akibat belanja negara melampaui penerimaan negara, maka Pemerintah harus mencari sumber-sumber pembiayaan defisit. Pencarian sumber pembiayaan tersebut dilakukan dengan terlebih dahulu memperhitungkan seluruh kewajiban Pemerintah di sisi pembiayaan yang mengikat dan tidak mungkin ditangguhkan. Agar kesinambungan fiskal tetap terjaga, maka besarnya sasaran defisit ditetapkan pada tingkat yang terkendali dalam jangka panjang. Penyusunan perkiraan penerimaan, pemilihan kegiatan prioritas, dan penentuan sumber pembiayaan dalam hal terjadi defisit merupakan proses yang dinamis dan diperhitungkan secara cermat, sehingga dicapai suatu keseimbangan dan kombinasi yang optimal diantara ketiga komponen tersebut, yang pada akhirnya APBN dapat secara obyektif mencerminkan upaya pencapaian target.

Dalam penentuan besaran pembiayaan defisit dan identifikasi sumber-sumber pembiayaan, Pemerintah harus senantiasa mempertimbangkan batasan-batasan risiko yang dihadapi karena besaran defisit yang tidak terkendali dapat mengganggu kesinambungan fiskal. Indikator kesinambungan fiskal antara lain dapat diukur dari rasio defisit terhadap kemampuan perekonomian secara keseluruhan (rasio defisit terhadap PDB) yang berada pada tingkat yang cukup terkendali. Di samping itu, kesinambungan fiskal juga ditunjukkan oleh rasio besarnya jumlah utang terhadap kemampuan perekonomian secara nasional (rasio utang terhadap PDB) yang harus menunjukkan penurunan. Rasio utang menjadi indikator yang lazim digunakan untuk mengukur kesinambungan fiskal mengingat utang sebagai sumber pembiayaan defisit pada waktu yang telah diperjanjikan harus dibayar kembali. Dengan demikian, apabila kemampuan utang untuk menutup defisit dan kemampuan membayar kembali tidak diperhitungkan, dikhawatirkan dapat mengganggu fungsi kebijakan fiskal dalam mendorong perekonomian dan menjadi katalisator pertumbuhan ekonomi.

6.1.1 Kebijakan Umum dan Kebutuhan Pembiayaan

Kebijakan umum pembiayaan anggaran sebagai sasaran kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR menunjukkan arah kebijakan defisit. Kebijakan pembiayaan defisit APBN, dalam kurun waktu delapan tahun terakhir menunjukkan pergeseran kebijakan yang cukup signifikan, terutama ditunjukkan oleh tren penggunaan sumber pembiayaan defisit yang dilakukan. Pemilihan terhadap sumber pembiayaan tersebut merefleksikan ketersediaan sumber pembiayaan yang semula berasal dari nonutang, seperti penjualan aset dan privatisasi BUMN, menjadi berasal dari utang.

Dalam beberapa tahun terakhir ini juga muncul beberapa kebutuhan pengeluaran pembiayaan dengan jumlah yang cenderung meningkat. Pengeluaran pembiayaan tersebut perlu dilakukan terutama untuk investasi pemerintah pada kegiatan pembangunan infrastruktur yang melibatkan peran swasta dalam kerangka kerja sama (*public private partnership*, PPP), penjaminan terhadap kewajiban PT Perusahaan Listrik Negara (PT PLN) untuk menambah kapasitas dalam menjalankan fungsi publik, dan penyertaan modal negara pada BUMN sektor-sektor tertentu.

Dari waktu ke waktu, arah kebijakan defisit anggaran dapat mengalami perubahan prioritas, dari konsolidasi fiskal menjadi stimulus fiskal maupun sebaliknya, tergantung dari kondisi keuangan dan prioritas Rencana Kerja Pemerintah. Arah kebijakan defisit melalui konsolidasi fiskal telah dilakukan Pemerintah pada tahun 2001–2005, yang ditunjukkan oleh penurunan defisit dari sebesar 2,4 persen terhadap PDB pada tahun 2001 menjadi 0,5 persen terhadap PDB pada tahun 2005. Pada tahun 2006, dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi, arah kebijakan defisit mengalami perubahan orientasi menjadi stimulus fiskal melalui peningkatan target defisit menjadi 0,9 persen terhadap PDB. Pada tahun 2007, stimulus fiskal kembali dilanjutkan melalui peningkatan defisit menjadi 1,5 persen terhadap PDB walaupun dalam realisasinya hanya mencapai 1,3 persen terhadap PDB. Meskipun terjadi penurunan defisit dalam realisasi tahun 2007 tersebut, namun realisasi pertumbuhan ekonomi yang dicapai relatif sesuai dengan target yang ditetapkan semula yaitu 6,3 persen terhadap PDB.

Pada APBN Tahun 2008, defisit tetap diarahkan untuk stimulus fiskal sebesar 1,6 persen terhadap PDB dalam mendukung pencapaian target pembangunan ekonomi nasional jangka panjang. Penetapan defisit ini akan tetap dijaga pada tingkat yang masih dapat memberikan peluang bagi Pemerintah untuk secara kredibel mempertahankan stabilitas ekonomi makro guna menjaga momentum peningkatan kinerja perekonomian dalam jangka panjang. Penetapan defisit tersebut disusun berdasarkan proyeksi kondisi makro ekonomi yang mengacu pada kondisi paruh pertama tahun 2007 yang masih relatif stabil. Namun dalam perkembangan selanjutnya, perubahan ekonomi dunia menunjukkan tanda-tanda pelambatan yang dipicu oleh krisis *subprime mortgage* dan kecenderungan peningkatan harga komoditas dunia terutama minyak, yang memicu peningkatan ekspektasi inflasi baik di tingkat global maupun lokal. Perubahan tersebut secara cukup signifikan telah memengaruhi asumsi makro yang telah ditetapkan semula sehingga mendorong Pemerintah untuk melakukan perubahan APBN. Tidak sebagaimana biasanya, Pemerintah dan DPR telah melakukan perubahan APBN pada awal triwulan kedua. Perubahan cukup besar terjadi di dalam APBN-P Tahun 2008 yang melonggarkan defisit anggaran hingga menjadi sebesar 2,1 persen terhadap PDB untuk mengakomodir perkembangan kondisi ekonomi. Peningkatan

defisit tersebut berdampak pada penambahan pembiayaan yang terutama akan dibiayai dari utang, baik dalam bentuk pinjaman luar negeri melalui pinjaman program, maupun penerbitan Surat Berharga Negara (SBN). Sebagaimana tahun sebelumnya, dalam tahun 2008, Pemerintah masih memiliki beberapa sumber pembiayaan anggaran dari nonutang yaitu melalui rekening Pemerintah, privatisasi badan usaha milik negara (BUMN), dan penjualan aset negara melalui PT Perusahaan Pengelola Aset (PT PPA) dan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN). Namun dalam kapasitas untuk membiayai defisit, sumber-sumber tersebut tidak cukup memadai, mengingat adanya kebutuhan pembiayaan nonutang yang juga harus dipenuhi, seperti untuk penyertaan modal negara, pembiayaan infrastuktur dan penjaminan Pemerintah, serta adanya kebutuhan untuk menjaga rekening pemerintah berada pada tingkat yang aman pada akhir tahun untuk membiayai kebutuhan awal tahun anggaran yang akan datang. Untuk itu, pembiayaan utang secara neto diharapkan dapat memenuhi seluruh kekurangan pembiayaan tersebut. Dari kebutuhan pembiayaan defisit sebesar 2,1 persen terhadap PDB, maka jumlah pembiayaan bersih utang (neto) yang harus dilakukan dalam tahun 2008 mencapai sebesar 2,3 persen terhadap PDB.

Perkembangan pembiayaan anggaran sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2008 disajikan dalam **Tabel VI.1** berikut ini.

Tabel VI.1
Perkembangan Pembiayaan Defisit Anggaran Tahun 2004–2008
(triliun rupiah)

Uraian	2004 (LKPP)		2005 (LKPP)		2006 (LKPP)		2007 (LKPP)		2008 (APBN-P)	
	Nominal	% PDB	Nominal	% PDB	Nominal	% PDB	Nominal	% PDB	Nominal	% PDB
A. Pendapatan Negara dan Hibah	**403,4**	**17,8**	**495,2**	**17,8**	**638,0**	**19,1**	**707,8**	**17,9**	**895,0**	**20,0**
B. Belanja Negara	**427,2**	**18,9**	**509,6**	**18,3**	**667,1**	**20,0**	**757,6**	**19,1**	**989,5**	**22,1**
diantaranya:										
- Pembayaran Bunga Utang	62,5	2,8	65,2	2,3	79,1	2,4	79,8	2,0	94,8	2,1
+ *Utang Dalam Negeri*	*39,6*	*1,7*	*42,6*	*1,5*	*54,1*	*1,6*	*54,1*	*1,4*	*65,8*	*1,5*
+ *Utang Luar Negeri*	*22,9*	*1,0*	*22,6*	*0,8*	*25,0*	*0,7*	*25,7*	*0,7*	*29,0*	*0,6*
- Belanja Modal	61,5	2,7	32,9	1,2	55,0	1,6	64,3	1,6	95,4	2,1
C. Surplus/(Defisit) Anggaran	**-23,8**	**-1,1**	**-14,4**	**-0,5**	**-29,1**	**-0,9**	**-49,8**	**-1,3**	**-94,5**	**-2,1**
D. Pembiayaan	**20,8**	**0,9**	**11,1**	**0,4**	**29,4**	**0,9**	**42,5**	**1,1**	**94,5**	**2,1**
I. Non Utang	**42,0**	**1,9**	**-1,2**	**0,0**	**20,0**	**0,6**	**9,1**	**0,2**	**-10,2**	**-0,2**
1. Perbankan Dalam Negeri	22,7	1,0	-2,6	-0,1	18,9	0,6	8,4	0,2	-11,7	-0,3
2. Non Perbankan Dalam Negeri	19,3	0,9	1,4	0,0	1,1	0,0	0,7	0,0	1,5	0,0
a. Privatisasi (neto)	3,5	0,2	0,0	0,0	0,4	0,0	0,3	0,0	0,5	0,0
- Penerimaan	3,5	0,2	0,0	0,0	2,4	0,1	3,0	0,1	0,5	0,0
- PMN	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,0	-0,1	-2,7	-0,1	0,0	0,0
b. Penjualan Aset	15,8	0,7	6,6	0,2	2,7	0,1	2,4	0,1	3,9	0,1
c. PMN/Dukungan Infrastruktur *)	0,0	0,0	-5,2	-0,2	-2,0	-0,1	-2,0	-0,1	-2,8	-0,1
II. Utang	**-21,2**	**-0,9**	**12,3**	**0,4**	**9,4**	**0,3**	**33,3**	**0,8**	**104,7**	**2,3**
1. Utang Dalam Negeri	-2,1	-0,1	-2,3	-0,1	17,5	0,5	43,6	1,1	73,9	1,6
a. SBN Dalam Negeri (neto)	-2,1	-0,1	-2,3	-0,1	17,5	0,5	43,6	1,1	73,9	1,6
2. Utang Luar Negeri	-19,1	-0,8	14,6	0,5	-8,1	-0,2	-10,3	-0,3	30,8	0,7
a. SBN Luar Negeri (neto)	9,0	0,4	24,9	0,9	18,5	0,6	13,6	0,3	43,9	1,0
b. Pinjaman Luar Negeri (neto)	-28,1	-1,2	-10,3	-0,4	-26,6	-0,8	-23,9	-0,6	-13,1	-0,3
- Penarikan Pinjaman	18,4	0,8	26,8	1,0	26,1	0,8	34,1	0,9	48,1	1,1
+ Pinjaman Program	5,1	0,2	12,3	0,4	13,6	0,4	19,6	0,5	26,4	0,6
+ Pinjaman Proyek	13,4	0,6	14,6	0,5	12,5	0,4	14,5	0,4	21,8	0,5
- Pembayaran Cicilan Pokok	-46,5	-2,1	-37,1	-1,3	-52,7	-1,6	-57,9	-1,5	-61,3	-1,4
E. Kelebihan/(Kekurangan) Pembiayaan	**-3,0**	**-0,1**	**-3,3**	**-0,1**	**0,3**	**0,0**	**-7,4**	**-0,2**	**0,0**	**0,0**
PDB (triliun rupiah)	**2.261,7**		**2.785,0**		**3.338,2**		**3.957,4**		**4.484,4**	

**) Tahun 2005 merupakan PMN. Mulai tahun 2006 merupakan dana dukungan infrastruktur.*
Sumber: Departemen Keuangan

Pada Tahun Anggaran 2009, ditengah kondisi ekonomi dunia yang masih penuh ketidakpastian, kebijakan defisit anggaran lebih diarahkan untuk konsolidasi fiskal dengan tetap mempertahankan adanya stimulus bagi perekonomian. Defisit pada tahun 2009 ditargetkan sebesar 1,0 persen terhadap PDB, lebih rendah 1,1 persen apabila dibandingkan dengan target defisit pada perubahan APBN Tahun 2008. Penurunan defisit tersebut sejalan dengan (1) upaya-upaya untuk meningkatkan penerimaan negara; (2) upaya penurunan belanja subsidi terutama melalui pengendalian konsumsi BBM bersubsidi dan listrik; dan (3) upaya untuk membagi beban yang dihadapi antara Pemerintah pusat dan daerah melalui reformulasi dana perimbangan yang lebih adil.

Defisit sebesar 1,0 persen terhadap PDB tersebut akan dipenuhi melalui pembiayaan utang dan nonutang. Jika pada tahun-tahun sebelumnya sebagian besar pembiayaan bersumber dari utang terutama SBN sedangkan pembiayaan nonutang bersifat negatif, maka pada tahun 2009 target pembiayaan utang dan nonutang sudah relatif berbeda. Perubahan target pembiayaan ini mengingat kondisi pasar keuangan global yang sedang mengalami krisis dan diperkirakan mengurangi kemampuan daya serap pasar terhadap SBN yang akan diterbitkan oleh Pemerintah. Untuk itu, Pemerintah berusaha memaksimalkan pembiayaan nonutang terutama yang bersumber dari perbankan dalam negeri dan hasil pengelolaan aset. Pembiayaan dari perbankan dalam negeri terutama berasal dari pelunasan piutang negara oleh PT Pertamina (Persero) dan rekening dana investasi, serta penggunaan sisa anggaran lebih (SAL). Sementara dari privatisasi BUMN, terdapat kebutuhan yang sangat besar untuk melakukan restrukturisasi BUMN, sehingga penerimaan pembiayaan yang diperoleh dari privatisasi BUMN secara neto tidak dapat memberikan kontribusi pada pembiayaan defisit APBN Tahun 2009, namun sebaliknya berdampak pada peningkatan pengeluaran pembiayaan. Kebutuhan untuk penyertaan investasi dalam kerangka PPP dan dianggarkannya dana kontinjensi untuk pemberian jaminan terhadap proyek ketenagalistrikan berbahan bakar batubara 10.000 MW, juga telah mengakibatkan adanya kebutuhan pengeluaran di sisi pembiayaan. Sebagai hasil akhirnya pembiayaan melalui utang secara neto diperkirakan mencapai 1,0 persen terhadap PDB, atau relatif sama dengan kebutuhan pembiayaan defisit.

Pembiayaan melalui utang tersebut akan dilakukan baik secara tunai untuk keperluan umum maupun merupakan pinjaman yang terkait dengan kegiatan tertentu yang dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga. Pinjaman kegiatan (pinjaman proyek) pada dasarnya merupakan sumber pembiayaan yang *earmarked* dengan belanja negara, sehingga tidak dapat secara serta merta digunakan untuk memenuhi pembiayaan umum (*general financing*) dari APBN. Dari sumber utang, alternatif pembiayaan yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan umum APBN yang tersedia adalah pinjaman program dan penerbitan surat berharga negara. Dalam menentukan besarnya pinjaman dan penerbitan surat berharga negara yang dapat dilakukan, Pemerintah memperhitungkan seluruh aspek yang menentukan dapat tidaknya jumlah utang tersebut dilakukan. Pinjaman program diperhitungkan dengan melakukan penjajakan terhadap kemampuan pemberi pinjaman, konsistensi dengan kebijakan jangka menengah pemberian pinjaman yang telah dibahas antara Pemerintah dengan *lender*, dan kesesuaian dengan matriks kebijakan (*policy matrix*) yang dipersyaratkan. Sementara itu, pembiayaan melalui penerbitan SBN, akan tetap diprioritaskan dari sumber dalam negeri. Untuk mengakomodir kebutuhan pembiayaan yang meningkat, penerbitan dapat dilakukan di pasar internasional. Perhitungan terhadap penerbitan surat berharga di pasar internasional dilakukan tidak saja melihat pada kebutuhan

pembiayaan semata-mata, tetapi secara lebih luas juga mempertimbangkan kondisi pasar, biaya, dan risiko, karena akan berakibat pada kerentanan Indonesia terhadap faktor eksternal (*external vulnerability*). Secara normatif, guna mengurangi risiko terhadap faktor eksternal pembiayaan melalui utang yang diperoleh dari sumber-sumber di pasar internasional dalam kerangka fiskal perlu memperhitungkan sisi kewajiban dalam valuta asing sehingga terjadi *natural hedging*.

Berdasarkan kebijakan pembiayaan yang telah berjalan pada tahun-tahun sebelumnya, pada masa mendatang sumber pembiayaan anggaran masih akan tetap diprioritaskan pada penerbitan SBN, khususnya SBN rupiah di pasar domestik dengan pertimbangan utama (1) semakin terbatasnya sumber pembiayaan defisit dari nonutang; (2) semakin beragamnya instrumen surat berharga negara termasuk diantaranya Surat Berharga Syariah Negara (SBSN); dan (3) mengurangi *exposure* pinjaman luar negeri guna mengurangi risiko nilai tukar (*exchange rate risk*). Jumlah penerbitan SBN akan tetap didasarkan pada kebutuhan untuk pembiayaan, dengan mempertimbangkan daya serap pasar dan kapasitas Pemerintah dalam mengelola tambahan utang secara efisien. Prioritas penerbitan SBN rupiah juga didasari pada pertimbangan strategis lainnya yang sangat terkait dengan peranan instrumen tersebut dalam pengelolaan ekonomi makro (fiskal dan moneter), pengelolaan keuangan negara baik pengelolaan utang maupun pengelolaan kas, pertumbuhan industri keuangan domestik, serta pengembangan pasar uang dan pasar modal domestik yang sehat *(sounds)* secara menyeluruh. Penggunaan SBN pada prinsipnya memiliki beberapa manfaat yang satu sama lain saling mendukung yaitu (1) sebagai instrumen fiskal, SBN mempunyai beragam variasi instrumen yang dapat digunakan sebagai sumber pembiayaan yang tepat, baik dari sisi biaya maupun profil risiko; (2) sebagai instrumen moneter, SBN dapat digunakan dalam melakukan operasi pasar terbuka (*open market operation*) oleh otoritas moneter. Hal ini lazim dilakukan di banyak negara terutama dengan menggunakan surat berharga jangka pendek yang diperdagangkan di pasar sekunder atau dengan melakukan transaksi surat berharga untuk dibeli kembali (REPO); (3) sebagai instrumen untuk pengelolaan portofolio utang negara, misalnya dalam rangka *reprofiling* struktur jatuh tempo SBN maupun *refinancing* pinjaman komersial luar negeri dalam rangka mengoptimalkan porsi SBN dalam struktur portofolio utang negara; (4) adanya pasar sekunder SBN yang likuid sehingga menghasilkan *benchmark yield curve* yang diperlukan sebagai referensi harga wajar suatu aset finansial, yang dapat memberi dampak semakin berkembangnya pasar modal secara keseluruhan; dan (5) sebagai instrumen dalam pengelolaan kas negara.

Strategi pembiayaan melalui utang yang diimplementasikan secara terkoordinasi oleh berbagai otoritas akan dapat mendukung pencapaian pengelolaan fiskal secara hati-hati (*prudent*), kebijakan moneter yang kredibel, pasar keuangan yang dalam dan likuid (*deep and liquid financial market*), dan pengelolaan utang yang sehat (*sounds*) serta pengelolaan kas negara yang efisien. Apabila pada suatu saat APBN mengalami surplus dan pembiayaan melalui utang tidak lagi diperlukan, maka penerbitan SBN akan tetap dilakukan untuk tujuan-tujuan tertentu, misalnya pengembangan pasar keuangan dalam pembentukan *benchmark*, pengelolaan portofolio utang termasuk perubahan struktur portofolio dan *refinancing* utang yang jatuh tempo, dan pengelolaan kas negara.

Sebagai konsekuensi dari penggunaan SBN sebagai instrumen pembiayaan akan menyebabkan semakin tingginya *exposure* risiko pasar dalam pengelolaan APBN. Oleh karena itu, dalam pengelolaan utang diperlukan penerapan disiplin pasar secara konsisten

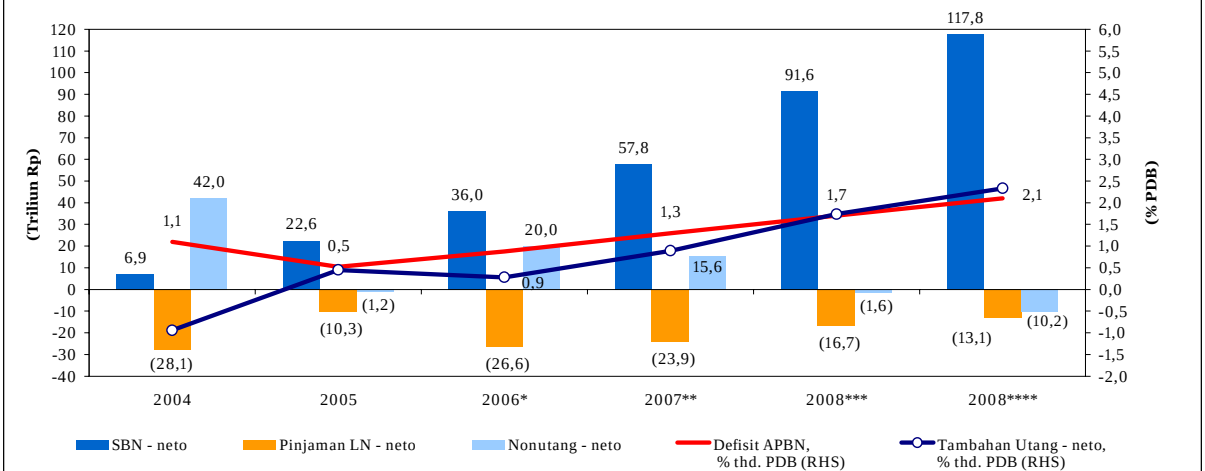
agar proses pengambilan keputusan dapat berlangsung secara hati-hati, cepat, tepat, dan efisien dengan memperhatikan penerapan prinsip-prinsip tatakelola yang baik (*good governance principles*).

Kebijakan pembiayaan yang ditetapkan, memengaruhi kebutuhan pembiayaan dimana jumlah kebutuhan pembiayaan ditentukan berdasarkan besaran target defisit, kebutuhan investasi pemerintah, dan *refinancing* utang. Pada Tahun Anggaran 2009, target defisit ditetapkan 1,0 persen terhadap PDB atau sebesar Rp51,3 triliun, yang akan bersumber dari utang sebesar Rp45,3 triliun, sedangkan nonutang secara neto sebesar Rp6,1 triliun. Dalam pembiayaan utang tersebut telah diperhitungkan pembayaran pokok utang luar negeri yang jatuh tempo sebesar Rp61,6 triliun dan SBN jatuh tempo sebesar Rp44,9 triliun.

6.1.2 Tren Pembiayaan Anggaran

Dalam kurun waktu 2004–2008 pembiayaan defisit menunjukkan pola yang konsisten dimana pembiayaan nonutang menunjukkan pola yang menurun bahkan negatif, sebaliknya pembiayaan yang bersumber dari utang (neto) meningkat secara signifikan, bahkan pembiayaan melalui penerbitan surat berharga neto jauh melampaui kebutuhan pembiayaan defisit. Hal ini menunjukkan adanya suatu kecenderungan pergeseran pola pembiayaan yang mengarah pada *market financing*. Tren perkembangan pembiayaan defisit dapat dilihat pada **Grafik VI.1** berikut.

Grafik VI.1
Perkembangan Pembiayaan Defisit Anggaran Tahun 2004–2008



Pada tahun 2004 pembiayaan nonutang (neto) masih dapat memenuhi seluruh kebutuhan pembiayaan defisit. Dari kebutuhan untuk pembiayaan defisit sebesar Rp20,8 triliun, pembiayaan dari nonutang mencapai Rp42,0 triliun. Ini berarti bahwa kebutuhan untuk membayar kembali utang (neto) dapat dipenuhi dari sumber nonutang. Kondisi ini berubah pada tahun 2005 dan selanjutnya, seiring dengan makin berkurangnya jumlah aset restrukturisasi perbankan dan makin rendahnya jumlah saldo rekening pemerintah yang diakumulasikan dari kelebihan dana tunai akhir tahun anggaran sebelumnya yang dapat

digunakan sebagai sumber pembiayaan. Sejak tahun 2005, terjadi pergeseran sumber pembiayaan ke utang, dimana dari kebutuhan pembiayaan defisit sebesar Rp11,1 triliun, seluruhnya dipenuhi dari sumber utang, bahkan sebagian dari sumber utang, yaitu sebesar Rp1,2 triliun, digunakan untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran pembiayaan nonutang karena adanya kebutuhan untuk dana investasi dukungan infrastruktur. Dalam tahun 2005 kebutuhan untuk dukungan infrastruktur mencapai Rp5,2 triliun. Pola ini terus berlanjut, bahkan dengan peningkatan yang cukup signifikan. Peningkatan ini ditunjukkan oleh jumlah utang neto yang meningkat dari Rp12,3 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp33,3 triliun pada tahun 2007 dan meningkat menjadi Rp104,7 triliun atau lebih dari tiga kali lipat pada tahun 2008.

Di dalam pembiayaan melalui utang sendiri terdapat pola yang konsisten, dimana utang dalam bentuk pinjaman (*nonmarket debt*) menunjukkan pola negatif atau menurun. Sementara utang yang berasal dari surat berharga (*market debt*) terus meningkat dan menjadi sumber untuk pembayaran kembali (*refinancing*) pinjaman dan pemenuhan kebutuhan defisit.

Di sisi sumber penerbitan SBN, pada tahun 2004 sampai dengan tahun 2005 penerbitan di pasar valuta asing masih relatif memainkan peran yang besar dibandingkan dengan penerbitan (neto) di pasar domestik. Baru mulai tahun 2006, penerbitan neto di pasar domestik menunjukkan peningkatan yang berarti. Sebagai gambaran, kebutuhan pembiayaan surat berharga neto tahun 2004 dan 2005 masing-masing mencapai Rp6,9 triliun dan Rp22,6 triliun, dimana dalam dua tahun tersebut seluruh surat berharga yang jatuh tempo adalah surat berharga di pasar domestik, sementara penerbitan di pasar internasional pada tahun 2004 dan 2005, masing-masing mencapai Rp9,0 triliun dan Rp24,5 triliun. Penerbitan di pasar internasional yang lebih besar ini dilakukan karena daya serap di pasar domestik masih sangat terbatas. Hal ini mengingat perbankan yang secara alamiah merupakan pemegang surat berharga pada saat itu, lebih banyak melakukan pelepasan kepemilikan (penjualan) dan adanya krisis likuiditas di pasar domestik sebagai akibat dari terjadinya krisis di industri reksadana. Pada tahun-tahun selanjutnya terjadi pergeseran, dimana penerbitan neto di pasar domestik jauh melampaui penerbitan di pasar valuta asing. Kondisi ini selain didukung oleh likuiditas di pasar domestik, juga didukung oleh partisipasi investor asing untuk berinvestasi di SBN rupiah dan munculnya tipe investor baru yaitu investor ritel di pasar domestik. Adanya pergeseran sebagaimana diilustrasikan di atas menunjukkan bahwa daya serap pasar dan dinamika pasar merupakan faktor yang menjadi pertimbangan dalam menentukan strategi pembiayaan melalui utang. Di samping itu, terdapat faktor lain yang tetap diperhatikan dalam penentuan strategi, seperti pemenuhan kebutuhan pembiayaan pada biaya minimal dan risiko yang dapat ditolerir dan pencapaian struktur portofolio utang yang optimal dalam jangka panjang.

Dalam pinjaman luar negeri (*nonmarket debt*) juga terjadi kecenderungan peningkatan pada pinjaman program. Pada tahun 2004, jumlah pinjaman program yang ditarik dan digunakan sebagai sumber pembiayaan mencapai Rp5,1 triliun (ekuivalen dengan USD400 juta). Jumlah tersebut meningkat lebih dari dua kali lipat menjadi Rp12,3 triliun (ekuivalen dengan USD993 juta) dan Rp13,6 triliun (ekuivalen dengan USD1.300 juta) selama tahun 2005 dan 2006. Pada tahun 2008 diperkirakan jumlah pinjaman program yang dapat ditarik mencapai USD2.750 juta, jumlah ini merupakan jumlah tertinggi yang pernah dilakukan sampai saat ini.

6.1.3 Implikasi Pembiayaan terhadap Kesinambungan Fiskal

Konsep kesinambungan fiskal secara umum mengandung pengertian akan suatu kondisi, dimana struktur APBN secara dinamis mampu menjalankan fungsi sebagai katalisator dan stabilisator perekonomian, serta mampu memenuhi berbagai kebutuhan belanja atau kewajiban secara aman dalam jangka panjang. Indikator ketahanan fiskal ditunjukkan oleh rasio defisit APBN terhadap PDB yang berada pada tingkat yang relatif rendah atau cenderung menurun dan dapat dikelola (*manageable*). Kondisi tersebut disertai pula dengan semakin menurunnya rasio kewajiban jangka panjang terhadap PDB.

Pembiayaan yang bersumber dari nonutang bukanlah sumber pembiayaan yang bersifat permanen yang dalam jangka panjang dapat terus menerus digunakan, mengingat sumber pembiayaan tersebut memiliki batas. Sementara sumber pembiayaan yang berasal dari utang, merupakan sumber yang dapat terus menerus dimanfaatkan, namun dengan kompensasi tertentu dalam bentuk biaya dan risiko yang dihadapi.

Kecenderungan peningkatan sumber pembiayaan dari utang yang makin besar akan membawa konsekuensi langsung pada pengelolaan fiskal Pemerintah. Konsekuensi tersebut antara lain sebagai berikut.

Pertama, adanya kebutuhan yang makin besar terhadap alokasi belanja untuk pembayaran bunga atas utang. Secara nominal dari waktu ke waktu jumlah biaya utang yang harus dibayarkan terus menunjukan adanya peningkatan. Dalam tahun 2004 jumlah bunga yang harus dibayarkan mencapai Rp62,5 triliun. Jumlah tersebut meningkat tajam menjadi Rp79,1 triliun pada tahun 2006, dan berlanjut sehingga dalam tahun 2008 diperkirakan mencapai Rp94,8 triliun (APBN-P 2008). Agar peningkatan biaya utang tersebut tidak mengurangi peran fiskal sebagai katalisator, maka secara relatif biaya tersebut harus menunjukkan penurunan. Penurunan tersebut dapat ditunjukkan dari rasio pembayaran bunga utang terhadap penerimaan negara, atau rasio pembayaran bunga utang terhadap belanja negara. Rasio tersebut harus terus diupayakan untuk menurun. Penurunan rasio pembayaran bunga utang yang juga diimbangi dengan penurunan rasio belanja mengikat lainnya (*nondiscretionary*) seperti subsidi dan belanja rutin operasional, akan memberikan ruang yang cukup bagi Pemerintah untuk adanya kontribusi fiskal terhadap pemenuhan investasi publik yang makin besar dan diharapkan dapat menjadi stimulus bagi pertumbuhan ekonomi.

Kedua, mengingat makin besarnya peran utang terutama yang bersumber dari pasar, dan makin menurunnya tingkat kelunakan (*concessionality*) pinjaman yang bersumber dari lembaga multilateral dan bilateral, maka APBN dan pengelolaan fiskal cukup rentan terhadap dinamika pasar. Beberapa variabel yang dapat memengaruhi kinerja fiskal antara lain adalah nilai tukar, tingkat bunga baik domestik maupun internasional, inflasi dan ekspektasi terhadap inflasi, serta likuiditas dan sentimen pasar. Pergerakan variabel-variabel tersebut akan dapat memberikan tekanan pada fiskal baik pada biaya yang harus ditanggung apabila tingkat bunga meningkat, pelemahan nilai tukar dari mata uang pinjaman yang *outstanding*, dan kenaikan inflasi yang mendorong kenaikan suku bunga. Ekspektasi terhadap inflasi, yang walaupun belum terjadi, dapat memberikan tekanan yang besar pada fiskal terutama karena ekspektasi inflasi dapat mendorong meningkatnya kurva imbal hasil (*yield curve*) yang akan mengakibatkan terjadinya *price-in* yang ditunjukkan oleh peningkatan bunga terhadap pinjaman/penerbitan baru SBN.

Ketiga, makin sulitnya memperoleh pinjaman yang memiliki tingkat kelunakan yang tinggi maka mendorong Pemerintah mencari dari sumber pasar modal, baik untuk menutup defisit maupun membayar kembali utang (*refinancing*). Kebutuhan *refinancing* yang makin besar harus diimbangi dengan kapasitas pasar yang memadai untuk mengabsorbsi atau sebaliknya, jumlah kebutuhan pembiayaan harus mampu mempertimbangkan kapasitas pasar, terutama apabila pasar dalam negeri menjadi tujuan utama. Dengan demikian, untuk mengimbangi kebutuhan pembiayaan maka pengembangan pasar modal dan pasar keuangan, yang diiringi dengan peningkatan kapasitas dan pembangunan industri keuangan, termasuk ketersediaan infrastruktur yang mendukung merupakan suatu keharusan. Hal ini dimaksudkan agar tercipta pasar keuangan yang cukup sehat, dalam dan likuid.

Keempat, biaya utang yang meningkat dan harus dibayar tepat pada waktunya, serta interaksi pasar yang cukup intens karena tuntutan kebutuhan pembiayaan sehingga penerbitan harus dilakukan sedemikian rupa agar dapat memenuhi kebutuhan dimaksud dan pada saat yang sama harus menjaga keseimbangan ketersediaan SBN di pasar termasuk untuk dilakukannya *refinancing* utang, memberi konsekuensi diperlukannya pengelolaan kas yang makin baik. Kehandalan proyeksi arus kas dan optimalisasi biaya pengelolaan kas (*opportunity cost*) juga merupakan faktor yang menentukan kontribusi pembiayaan terhadap kesinambungan fiskal.

Seluruh hal tersebut menjadi pertimbangan Pemerintah untuk menjaga terjadinya kesinambungan fiskal dalam pemenuhan kebutuhan pembiayaan. Dalam operasionalisasinya, diperlukan pengelolaan utang dan pengelolaan kas yang efisien, yang terkoordinasi dengan baik yang mampu menjamin ketersediaan kebutuhan pembiayaan secara tepat waktu, dengan biaya yang minimal.

Dominannya peran pembiayaan utang melalui SBN memerlukan pengelolaan utang yang memadai dan diimbangi dengan upaya pengembangan kapasitas pasar SBN yang optimal. Apabila hal tersebut tidak dilakukan maka penggunaan utang sebagai sumber pembiayaan yang semakin besar akan berakibat antara lain sebagai berikut. Pertama, terjadinya *crowding-out* apabila kapasitas permintaan (*demand*) pasar modal domestik belum mampu untuk menyerap seluruh penawaran (*supply*) SBN baik untuk tambahan pembiayaan maupun untuk kebutuhan *refinancing* utang yang jatuh tempo. Hal ini dapat menyebabkan kenaikan biaya utang (imbal hasil/*yield*) atau penurunan harga pasar SBN. Bagi korporasi, tingginya *supply* SBN dan kenaikan imbal hasil SBN berdampak pada meningkatnya kesulitan dalam mencari sumber pembiayaan dari pasar modal dan meningkatnya imbal hasil yang diminta investor obligasi korporasi, karena SBN menjadi referensi pembentukan harga obligasi korporasi terutama yang memiliki peringkat kredit lebih rendah dari SBN. Kedua, pasar SBN menjadi rentan terhadap terjadinya pembalikan modal apabila terjadi turbulensi di pasar keuangan. Keterbukaan pasar modal Indonesia di satu sisi memberikan keuntungan karena akan menciptakan likuiditas dan kompetisi, serta menunjukkan tingkat kepercayaan investor pada Indonesia. Namun dalam kondisi pasar yang kurang stabil, investor asing yang memiliki kemampuan lebih luas dalam membaca situasi pasar, dan kemampuan untuk memindahkan serta mengubah penempatan portofolio, akan lebih mudah melakukan pembalikan (*reversal*). Pembalikan ini apabila belum didukung oleh basis investor dalam negeri yang kuat akan berakibat pada penurunan kinerja pasar obligasi. Sampai dengan akhir semester I 2008 jumlah investasi yang dilakukan oleh investor asing pada SBN mencapai lebih dari Rp94 triliun atau 18,0 persen dari total SBN yang dapat diperdagangkan. Ketiga, apabila terjadi peningkatan *supply*, dan pasar tidak mampu lagi untuk mengabsorbsi atau

pasar meminta premi yang lebih besar, dapat mendorong munculnya persepsi publik yang negatif terhadap kapasitas Pemerintah untuk membayar utang, yang akan tercermin dalam *sovereign credit rating* RI.

6.2 Pembiayaan Nonutang

6.2.1 Pelaksanaan Pembiayaan Nonutang Tahun 2005–2008

Pembiayaan anggaran yang bersumber dari nonutang pada tahun anggaran 2005-2008 secara umum terdiri atas dua sumber, yaitu (1) perbankan dalam negeri diantaranya berasal dari setoran rekening dana investasi (RDI) dan pelunasan piutang negara; dan (2) nonperbankan dalam negeri yang berasal dari penerimaan privatisasi BUMN, penjualan aset, serta dana investasi pemerintah dan restrukturisasi BUMN.

A. Pembiayaan Melalui Rekening Dana Investasi (RDI) dan Rekening Pembangunan Daerah (RPD)

Sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2008, RDI dan RPD telah mempunyai peran dalam struktur APBN yaitu berfungsi sebagai penerimaan dalam negeri dan pembiayaan. Sebagai penerimaan dalam negeri, RDI dan RPD dimasukkan ke dalam kelompok penerimaan PNBP lainnya yaitu pelunasan piutang nonbendahara. Sedangkan sebagai pembiayaan dikelompokkan ke dalam pembiayaan dalam negeri. Posisi saldo RDI dan RPD dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2007 dan perkiraan tahun 2008 dapat dilihat pada **Tabel VI.2.**

Pada tahun 2005 penggunaan RDI untuk pembiayaan defisit APBN mencapai Rp7,2 triliun atau 58,4 persen terhadap saldo 2005 dan tahun 2006 mencapai Rp2,0 triliun atau 34,9 persen terhadap saldo awal tahun 2006 serta pada tahun 2007 mencapai Rp4,0 triliun atau 93,8 persen saldo awal dari tahun 2007. Tahun 2008 diperkirakan saldo RDI yang digunakan untuk pembiayaan defisit sebesar Rp0,3 triliun atau 66,3 persen terhadap saldo awal tahun 2008.

Tabel VI.2
Posisi Saldo RDI – RPD Tahun 2005—2008
(triliun rupiah)

Uraian	2005	2006	2007	2008	
				APBN-P	Perkiraan Realisasi
a. Akumulasi saldo awal tahun	12,2	5,7	4,3	0,5	0,5
b. Penerimaan tahun berjalan	9,7	7,9	8,6	8,6	8,6
c. Pengeluaran tahun berjalan	16,2	9,4	12,4	9,0	9,0
1. Setoran APBN untuk PNBP	8,0	7,4	7,9	8,3	8,3
2. Setoran APBN untuk Pembiayaan anggaran dari RDI	7,2	2,0	4,0	0,3	0,3
3. Pengeluaran lainnya (Jasa Bank Penata Usaha, Pinjaman RDI/RPD)	1,0	0,1	0,6	0,4	0,4
d. Akumulasi saldo akhir tahun (a + b - c)	5,7	4,3	0,6	0,0	0,0

Sumber: Departemen Keuangan

Besar kecilnya sumber pembiayaan yang berasal dari RDI/RPD dipengaruhi oleh kebijakan pengelolaan RDI/RPD, sebagaimana diatur dalam KMK Nomor 346 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Rekening Dana Investasi dan KMK Nomor 82 Tahun 2005 tentang Tambahan atas KMK Nomor 346 Tahun 2000.

Kebijakan pengelolaan RDI/RPD, diantaranya dapat dilihat dari upaya melakukan optimalisasi piutang negara yang bersumber dari tagihan kewajiban terhadap penerusan pinjaman luar negeri (*Subsidiary Loan Agreement*, SLA) yang telah dilakukan melalui program restrukturisasi pinjaman. Pada tahun 2008 telah diupayakan restrukturisasi piutang perusahaan daerah air minum (PDAM) dan BUMN. Sebagai dasar pelaksanaan proses restrukturisasi RDI/RPD/SLA untuk PDAM telah diterbitkan Peraturan Menteri Keuangan

(PMK) Nomor 107/PMK.06/2005 dan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 53/PB/2006 yang mengatur tentang tahapan penjadwalan ulang, perubahan persyaratan, dan penghapusan. Terkait dengan hal tersebut sudah ada beberapa PDAM yang menyatakan keinginannya untuk ikut serta dalam program restrukturisasi ini.

Adapun untuk pelaksanaan restrukturisasi BUMN telah diterbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 17/PMK.05/2007 tanggal 19 Februari 2007 yang mengatur tentang penjadwalan ulang, perubahan persyaratan, penyertaan modal negara dan penghapusan serta Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 31/PB/2007 tentang Petunjuk Teknis Penyelesaian Piutang Negara yang Bersumber dari Naskah Perjanjian Penerusan Pinjaman (NPPP) dan Perjanjian Pinjaman Rekening Dana Investasi pada Badan Usaha Milik Negara/Perseroan Terbatas.

Untuk melakukan proses restrukturisasi tersebut Pemerintah telah membentuk Komite Penyelesaian Piutang Negara yang bersumber dari NPPP dan perjanjian pinjaman RDI pada BUMN/perseroan terbatas (komite) melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 356/ KMK.05/2007. Dengan adanya mekanisme komite, maka penyelesaian piutang negara diharapkan dapat dilakukan dengan lebih memerhatikan prinsip kehati-hatian serta lebih menjamin terselenggaranya tatakelola keuangan negara yang baik, akuntabel, dan transparan. Selain itu, penyelesaian piutang negara juga mempertimbangkan rencana jangka panjang pengelolaan BUMN sebagaimana tertuang dalam *master plan* Kementerian Negara BUMN.

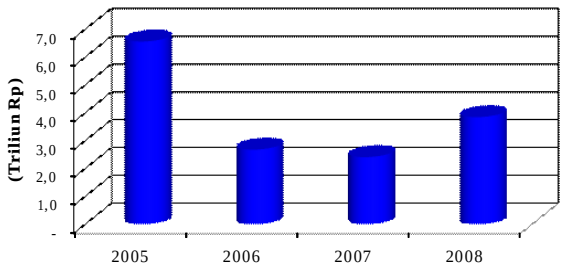
B. Pembiayaan Melalui Penjualan Aset

Berdasarkan Perjanjian Pengelolaan Aset yang ditandatangani pada tanggal 24 Maret 2004, Pemerintah telah menyerahkelolakan aset negara eks BPPN kepada PT PPA (Persero). Aset negara yang diserahkelolakan kepada PT PPA (Persero) tersebut memiliki karakteristik yang khusus berupa sifat penguasaan sementara oleh negara. Dengan penguasaan sementara tersebut, maka tujuan dari pengelolaan aset negara oleh PT PPA (Persero) adalah mengembalikan aset-aset tersebut ke pasar melalui proses penjualan yang transparan, akuntabel, dan wajar.

Dalam rangka pengelolaan aset negara tersebut, PT PPA (Persero) melakukan kegiatan penagihan, restrukturisasi, peningkatan nilai aset, dan penjualan. Dengan kegiatan-kegiatan tersebut, PT PPA (Persero) telah memperoleh pengembalian penerimaan negara yang telah memberikan kontribusi yang signifikan bagi APBN. Sumber pembiayaan yang berasal dari hasil pengelolaan PT PPA (Persero) dapat dilihat pada **Grafik VI.2**.

Sebagaimana terlihat pada grafik tersebut, kontribusi sumber pembiayaan yang berasal dari PT PPA (Persero) semakin berkurang. Jika pada tahun 2005 kontribusinya mencapai Rp6,6 triliun, pada tahun 2008 PT PPA (Persero) hanya ditargetkan sebesar Rp3,0 triliun dari total target penjualan aset pada tahun 2008 sebesar Rp3,85 triliun. Pengurangan ini sejalan dengan makin berkurangnya aset yang dikelola oleh PT PPA (Persero).

Grafik VI.2
Penjualan Aset Program Restrukturisasi Perbankan 2005–2008



Sumber: Departemen Keuangan

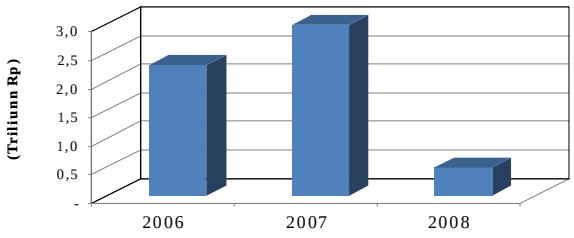
Setelah pelaksanaan pengelolaan (divestasi) aset tahun 2005-2007, sisa aset yang masih dikelola oleh PT PPA (Persero) di awal tahun 2008 sebagian besar berupa aset hak tagih (kredit), aset properti dan aset saham nonbank. Dengan kondisi tersebut, PT PPA (Persero) berupaya melakukan optimalisasi penerimaan hasil pengelolaan aset dengan melakukan divestasi aset-aset saham nonbank dan properti serta melakukan penagihan/penyelesaian terhadap aset hak tagih.

C. Pembiayaan Melalui Privatisasi BUMN

Sumber pembiayaan APBN selama ini sebagian berasal dari hasil privatisasi BUMN. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, pengertian privatisasi adalah penjualan saham persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat. Sebagian dana yang diperoleh dari privatisasi (melalui divestasi) digunakan sebagai salah satu sumber pembiayaan APBN. Penetapan target sumber pembiayaan melalui privatisasi senantiasa dilakukan dengan tetap memperhatikan kepentingan jangka panjang pemerintah untuk mengembangkan BUMN sebagai entitas bisnis yang sehat dengan tatakelola yang baik (*good coorporate governance*), sehingga dapat berperan sebagai *agent of development* secara optimal.

Sumber pembiayaan yang berasal dari privatisasi dapat dilihat pada **Grafik VI.3**. Dari **grafik VI.3** dapat dilihat sumber pembiayaan melalui privatisasi cenderung berfluktusi dari tahun ke tahun. Fluktuasi ini sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah dalam pengelolaan BUMN.

Grafik VI.3
Sumber Pembiayaan yang Berasal dari Privatisasi 2006–2008



Sumber: Departemen Keuangan

Privatisasi sebagai salah satu bentuk restrukturisasi, dilakukan bukan hanya dalam rangka memperoleh dana segar, melainkan juga untuk menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasan berdasarkan prinsip-prinsip tatakelola perusahaan yang baik. Privatisasi tidak lagi diartikan secara sempit sebagai penjualan saham pemerintah semata ke pihak nonpemerintah, tetapi dilakukan sebagai upaya untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk di dalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik, serta pengembangan pasar modal domestik (privatisasi diupayakan dilakukan melalui *initial public offering*, IPO).

Dalam periode 1991–2007, upaya privatisasi BUMN telah menghasilkan Rp25,9 triliun dan USD653 juta sebagai setoran bagi pemerintah dan Rp12,2 triliun bagi perusahaan, yang dilakukan melalui IPO, *strategic sales* (SS), *placement*, *secondary offering* (SO), dan *employee management buy out* (EMBO). Sampai dengan tahun 2008, BUMN yang tercatat di pasar modal sebanyak 14 BUMN.

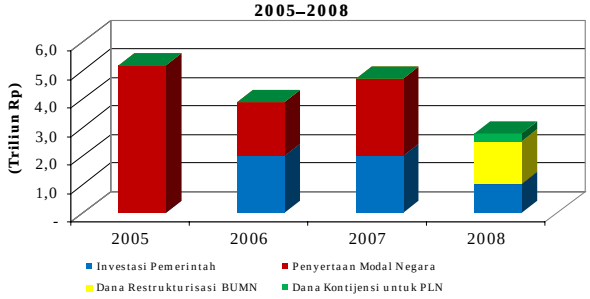
Program privatisasi tahun 2008 dilakukan berdasarkan keputusan Komite Privatisasi Nomor KEP-04/M.EKON/01/2008 tanggal 31 Januari 2008 dan rekomendasi Menteri Keuangan Nomor S-41/MK.06/2008 tanggal 30 Januari 2008 yang menyetujui untuk melakukan privatisasi terhadap 44 BUMN, yang antara lain dari sektor pekerjaan umum, perkebunan, industri, dan keuangan. Dari jumlah tersebut, sebanyak 38 perusahaan dengan kepemilikan negara mayoritas dan 6 perusahaan dengan kepemilikan negara minoritas. Privatisasi BUMN yang telah disetujui oleh DPR adalah PT Atmindo, PT Intirub, PT Prasidha Pamunah Limbah Industri, PT Jakarta International Hotel Development, Tbk, PT Kertas Blabak, dan PT Kertas Basuki Rahmat. Sedangkan sisanya masih menunggu konsultasi dan persetujuan DPR.

Di samping dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah dalam pengelolaan BUMN, sumber pembiayaan yang berasal dari privatisasi juga dipengaruhi oleh faktor eksternal. Hal ini misalnya nampak pada perubahan target sumber pembiayaan yang berasal dari privatisasi pada tahun 2008. Kecenderungan kenaikan harga minyak serta beberapa komoditi penting pada perekonomian global yang terjadi sejak semester kedua tahun 2007 tidak hanya disebabkan oleh faktor fundamental yaitu sisi permintaan dan penawaran, namun juga oleh faktor nonfundamental, misalnya faktor geopolitik dan perubahan aliran dana dari pasar keuangan ke pasar komoditas yang telah menciptakan ketidakpastian, dan pada akhirnya meningkatkan kekhawatiran investor akan keamanan portofolio investasinya. Kekhawatiran ini telah menyebabkan investor mengalihkan dananya pada instrumen-instrumen yang relatif aman dan menghindari instrumen investasi yang berasal dari negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Kondisi pasar keuangan yang tidak kondusif ini kemudian menjadi salah satu alasan pemerintah untuk mengubah target penerimaan privatisasi dari Rp1,5 triliun pada APBN Tahun 2008 menjadi hanya Rp0,5 triliun pada APBN-P Tahun 2008.

D. Pembiayaan Melalui Dana Investasi Pemerintah dan Restrukturisasi BUMN

Dana investasi pemerintah dan restrukturisasi BUMN terdiri atas beberapa komponen, yaitu untuk (1) investasi pemerintah, yang mengacu kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, (2) penyertaan modal negara, (3) dana restrukturisasi BUMN, dan(4) dana kontinjensi untuk PT PLN (Persero). Pada setiap tahun anggaran tidak semua jenis alokasi ini ada pada dana investasi pemerintah dan restrukturisasi BUMN.

Grafik VI.4
Dana Investasi Pemerintah dan Restrukturisasi BUMN
2005–2008



Sumber: Departemen Keuangan

Perkembangan dana investasi pemerintah dan restrukturisasi BUMN selama periode 2005–2008 dapat dilihat pada **Grafik VI.4.**

Investasi Pemerintah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengamanatkan Pemerintah untuk melakukan investasi jangka panjang dengan tujuan untuk memberikan manfaat ekonomi, manfaat sosial, dan manfaat lainnya. Investasi jangka panjang tersebut merupakan wujud dari peran Pemerintah dalam rangka memajukan

kesejahteraan umum sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kebijakan investasi yang dilakukan oleh Pemerintah mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah sebagai penjabaran dari Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Dalam peraturan pemerintah tersebut investasi Pemerintah meliputi investasi jangka panjang nonpermanen, yang terdiri dari pembelian surat berharga dalam bentuk saham dan surat utang, dan investasi langsung. Investasi langsung tersebut adalah investasi langsung jangka panjang yang bersifat nonpermanen dengan cara pola kerja sama Pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur dan noninfrastruktur.

Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah telah mengalokasikan dana dukungan infrastruktur pada tahun anggaran 2006 dan 2007 masing-masing Rp2,0 triliun. Dana investasi dimaksud disalurkan pada bidang infrastruktur dengan tujuan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur di Indonesia, diantaranya pembiayaan pembebasan lahan untuk pembangunan jalan tol dan sisanya ditempatkan pada instrumen jangka pendek untuk mengoptimalkan *return*, mengingat pelaksanaan mandat untuk pembentukan *Joint Investment Company* terutama di bidang infrastruktur, saat ini masih dalam proses penyelesaian.

Pada Tahun Anggaran 2008 dialokasikan dana investasi sebesar Rp2,8 triliun dengan peruntukan berdasarkan peraturan yang mengatur tentang investasi pemerintah, yaitu sebagai dana investasi. Dana ini kemudian dialokasikan untuk kegiatan dana infrastruktur, restrukturisasi BUMN, dan pencadangan penjaminan listrik.

Penyertaan Modal Negara (PMN) dan Restrukturisasi BUMN. Alokasi PMN di dalam APBN mengalami fluktuasi sejalan dengan kebijakan pemerintah dalam pengelolaan BUMN serta kinerja BUMN itu sendiri. Pada tahun 2005 dana yang dialokasikan untuk PMN sebesar Rp5,2 triliun, sebagian besar dana ini dialokasikan untuk pendirian dua institusi baru, yaitu lembaga yang didirikan untuk melakukan penjaminan atas simpanan dana masyarakat yang ada diperbankan dan perusahaan yang bergerak di bidang pengembangan pendanaan perumahan. Sementara itu pada tahun 2006 dan 2007 kebijakan penyertaan modal dipergunakan untuk memberikan tambahan modal bagi beberapa BUMN. Sedangkan pada tahun 2008 Pemerintah tidak mengalokasikan dana untuk PMN.

Dana Kontinjensi untuk PT PLN. Dana ini merupakan dana cadangan yang dialokasikan Pemerintah untuk mengantisipasi risiko fiskal yang bersumber dari jaminan penuh yang diberikan oleh pemerintah kepada PT PLN (Persero) dalam rangka pelaksanaan proyek pembangunan pembangkit tenaga listrik 10.000 MW. Pada tahun 2008, dana yang dialokasikan untuk dana kontinjensi untuk PT PLN (Persero) sebesar Rp323,1 miliar.

6.2.2 Proyeksi Pembiayaan Nonutang Tahun 2009

Pembiayaan anggaran yang bersumber dari nonutang pada Tahun Anggaran 2009 secara umum terdiri atas dua sumber, yaitu (1) perbankan dalam negeri yang berasal dari setoran RDI, sisa anggaran lebih tahun anggaran 2008, rekening pembangunan hutan, dan pelunasan piutang negara, dan (2) nonperbankan dalam negeri yang berasal dari penerimaan privatisasi BUMN, penjualan aset, serta dana investasi pemerintah dan restrukturisasi BUMN.

A. Pembiayaan Melalui Rekening Dana Investasi dan Rekening Pembangunan Daerah

Pada prinsipnya, seluruh saldo yang terdapat dalam RDI akan disetorkan ke APBN dalam rangka membantu pengelolaan keuangan negara. Dalam APBN 2009, setoran RDI yang masuk dalam kategori PNBP ditetapkan sebesar Rp1,5 triliun (29 persen dari total RDI tahun 2009) dan setoran RDI yang masuk sebagai pembiayaan ditetapkan sebesar Rp3,7 triliun atau 71 persen dari total RDI tahun 2009.

Tabel VI.3
Proyeksi Penerimaan dan Pengeluaran RDI dan RPD, 2008–2009
(triliun rupiah)

Uraian	2008		2009
	APBN-P	Perk. Real.	APBN
A. Penerimaan	8,6	8,6	5,3
I. Penerimaan Pengembalian Pinjaman yang bersumber dari RDI	0,9	0,9	0,2
II. Penerimaan Pengembalian Pinjaman yang bersumber dari Pinjaman Pembangunan Daerah	0,0	0,0	0,0
III. Penerimaan Pengembalian Pinjaman yang bersumber dari Subsidiary Loan Agreement (SLA)	7,6	7,6	5,0
B. Pengeluaran	0,4	0,4	0,1
I. Pengeluaran RDI	0,3	0,3	0,1
a. Pemberian/pencairan Pinjaman RDI	0,2	0,2	0,0
b. Pencairan Jasa Bank SLA	0,1	0,1	0,1
II. Pemberian/Pencairan Pinjaman RPD	0,1	0,1	0,0
C. Surplus/Net (A - B)	8,2	8,2	5,2
D. Perkiraan Saldo Lebih Tahun Sebelumnya	0,5	0,5	0,0
E. Total Saldo	8,6	8,6	5,2
F. Setoran ke APBN dalam rangka PNBP	8,3	8,3	1,5
G. Setoran Pembiayaan Dalam Negeri dari RDI	0,3	0,3	3,7
H. Total Setoran (F + G)	8,6	8,6	5,2

Sumber: Departemen Keuangan

B. Pembiayaan Melalui Penjualan Aset

Sesuai dengan Anggaran Dasar Perusahaan, PT PPA (Persero) akan mengakhiri masa tugasnya pada bulan Februari 2009. Terkait dengan akan berakhirnya masa tugas PT PPA (Persero), Pemerintah dan DPR meminta PT PPA (Persero) untuk mempersiapkan dan menempuh langkah pengakhiran bersama-sama dengan Departemen Keuangan dan Kementerian Negara BUMN dalam rangka mempertanggungjawabkan pengelolaan aset eks BPPN oleh PT PPA (Persero) secara transparan dan akuntabel.

Oleh karena itu, PT PPA (Persero) telah melakukan persiapan pengakhiran tugas perusahaan dan berkoordinasi dengan instansi terkait, antara lain sebagai berikut.

1. Berkoordinasi secara intensif dengan Departemen Keuangan, dengan melaksanakan proses *transfer of asset* dan *transfer of knowledge* yang saat ini masih berlangsung. Direncanakan pada akhir tahun 2008 aset negara yang dikelola PT PPA (Persero) dapat dikembalikan seluruhnya kepada Menteri Keuangan.
2. Persiapan internal terkait dengan proses kearsipan, dokumentasi pelaporan pertanggungjawaban, dan persiapan lainnya.

Dalam perkembangannya kemudian Pemerintah mengubah PP Nomor 10 Tahun 2004 dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2008. Melalui PP tersebut, Pemerintah memberi mandat baru sehingga PT PPA (Persero) akan beroperasi sebagaimana BUMN pada umumnya, tanpa pembatasan waktu. Mandat yang diberikan PP tersebut memiliki cakupan yang cukup luas, menyangkut restrukturisasi dan revitalisasi BUMN, melakukan kegiatan investasi dan mengelola aset BUMN.

Pada Tahun Anggaran 2009, Pemerintah masih menargetkan untuk memperoleh penerimaan sebesar Rp2,6 triliun (neto), terdiri dari penjualan aset sebesar Rp3,6 triliun. Dari penerimaan sebesar Rp3,6 triliun tersebut, sebesar negatif Rp1,0 triliun akan dialokasikan

untuk PMN dalam rangka restrukturisasi BUMN yang diserahkelolakan kepada PT PPA (Persero).

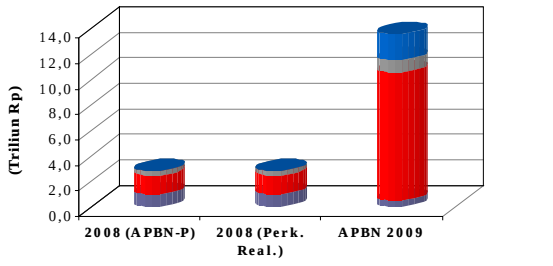
C. Pembiayaan Melalui Privatisasi BUMN

Kebijakan privatisasi tahun 2009 diarahkan bukan semata-mata untuk pemenuhan pembiayaan APBN, tetapi lebih diutamakan untuk mendukung pengembangan perusahaan dengan metode utama melalui penawaran umum di pasar modal. Di samping itu juga untuk lebih mendorong penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance*. Privatisasi yang dilakukan tidak melalui metode penawaran umum lewat pasar modal, akan dilakukan dengan sangat selektif dan hati-hati. Metode ini terutama digunakan untuk BUMN-BUMN yang memerlukan pendanaan yang tidak diperoleh/dipenuhi dari pasar modal dan/atau pemerintah. Selain itu, BUMN - BUMN tersebut memerlukan peningkatan kompetensi teknis, manajemen, dan pemasaran. Pada Tahun Anggaran 2009, Pemerintah menargetkan penerimaan dari hasil privatisasi BUMN sebesar Rp0,5 triliun.

D. Pembiayaan Melalui Dana Investasi Pemerintah dan Restrukturisasi BUMN

Dana investasi pemerintah dan restrukturisasi BUMN yang akan dialokasikan untuk tahun anggaran 2009 mengalami peningkatan yang sangat signifikan dibandingkan dengan tahun 2008, sebagaimana dapat dilihat pada **Grafik VI.5**. Hal ini terkait antara lain dengan adanya PMN terhadap PT Pertamina (Persero) sebesar Rp9,1 triliun dan dana bergulir sebesar Rp2,0 triliun.

Grafik VI.5
Dana Investasi Pemerintah dan Restrukturisasi BUMN, 2008–2009



Sumber: Departemen

Investasi Pemerintah. Pada Tahun Anggaran 2009, rencana kebijakan investasi pemerintah masih menitikberatkan pada bidang infrastruktur baik melalui pola *public private partnership* maupun *nonpublic private partnership*. Prioritas infrastruktur yang akan dibiayai diantaranya adalah infrastruktur jalan (khususnya jalan tol), ketenagalistrikan, transportasi, dan energi.

Khusus untuk infrastruktur jalan tol, difokuskan untuk mewujudkan rencana pembangunan jalan tol Trans Jawa dan ruas lain di luar Trans Jawa sesuai prioritas yang disampaikan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Sampai dengan tahun 2008, untuk tambahan dana bergulir dalam rangka pengadaan tanah bagi jalan tol diperkirakan membutuhkan dana sebesar Rp3,7 triliun dari total kebutuhan dana sebesar Rp11,5 triliun. Selain untuk mendukung ketersediaan dana untuk pengadaan tanah bagi jalan tol, pengelolaan investasi direncanakan mempunyai portofolio investasi lain dalam bentuk investasi langsung, baik melalui penyertaan modal maupun pemberian pinjaman.

Untuk membiayai kebijakan investasi tersebut, pada Tahun Anggaran 2009 Pemerintah kembali mengalokasikan sebagian dana APBN untuk dana investasi pemerintah sebesar Rp0,5 triliun.

Penyertaan Modal Negara (PMN). Kebijakan PMN yang akan dilaksanakan adalah sebagai berikut.

1. Tambahan PMN akan dilakukan melalui percepatan penyelesaian bantuan pemerintah yang belum ditetapkan statusnya (BPYBDS) menjadi ekuitas BUMN.

   BPYBDS adalah proyek Pemerintah yang didanai oleh APBN (DIPA departemen teknis) yang telah diserahterimakan kepada BUMN. Saat ini aset tersebut dioperasikan oleh BUMN untuk mendukung kegiatan operasional BUMN, serta tercatat dalam neraca BUMN, tetapi belum ada penetapan status dari proyek pemerintah tersebut kepada BUMN.
2. Tambahan PMN dilakukan melalui percepatan penyelesaian restrukturisasi utang RDI/ SLA dengan mekanisme konversi utang menjadi ekuitas *(debt to equity swap).*
3. Penyehatan dan pengembangan usaha BUMN dilakukan melalui pemanfaatan dana restrukturisasi dalam bentuk pemberian pinjaman bergulir yang telah tersedia pada pos dana investasi pemerintah.

Pada tahun 2009 anggaran PMN ditetapkan sebesar Rp10,1 triliun. Dari jumlah ini, sebesar Rp9,1 triliun diperuntukkan sebagai PMN untuk PT Pertamina (Persero). Timbulnya PMN ini terkait dengan hasil rekonsiliasi utang piutang PT Pertamina (Persero) dan Pemerintah sebagai dasar penetapan neraca awal PT Pertamina (Persero) tahun 2003, sebagaimana tercantum dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 23/KMK.06/2008 tanggal 30 Januari 2008 tentang Penetapan Neraca Pembuka PT Pertamina (Persero) per 17 September 2003. Dari hasil rekonsiliasi tersebut terlihat bahwa Pemerintah mempunyai piutang terhadap PT Pertamina (Persero) sebesar Rp9,1 triliun, yang selanjutnya piutang ini dikembalikan kepada PT Pertamina (Persero) sebagai PMN.

Sementara itu dalam rangka melaksanakan amanat Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2008 tentang Fokus Kebijakan Ekonomi tahun 2008–2009, dibutuhkan pendirian dan pengoperasian lembaga penjaminan infrastruktur *(guarantee fund)*. Lembaga pejaminan ini didirikan untuk mendorong keterlibatan sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur. Tujuan utama dari didirikannya *guarantee fund* ini adalah untuk memberikan kemudahan bagi proyek infrastruktur dalam mencapai pembiayaan *(financial close)* dan memperoleh biaya modal *(cost of capital)* yang terbaik melalui peningkatan kelayakan memperoleh kredit *(creditworthiness)* dari proyek infrastruktur tersebut.

Keterlibatan pendanaan pemerintah dalam pendirian lembaga tersebut diwujudkan dalam bentuk penempatan PMN sebagai modal awal untuk pendiriannya. Untuk itu pada Tahun Anggaran 2009 Pemerintah mengalokasikan dana sebesar Rp1,0 triliun.

Dana Kontinjensi untuk PT PLN (Persero). Pada Tahun Anggaran 2009, Pemerintah mengalokasikan dana kontinjensi sebesar Rp1,0 triliun, atau meningkat tiga kali lipat dari tahun sebelumnya. Jumlah tersebut didasarkan pada estimasi kewajiban PT PLN (Persero) yang akan jatuh tempo pada tahun 2009. Pemerintah memperkirakan kewajiban PT PLN (Persero) kepada kreditur pada tahun 2009 masih terbatas pada kewajiban pembayaran bunga atas seluruh pinjaman yang diperoleh pada tahun 2008. Meningkatnya dana k0ntinjensi ini sejalan dengan makin meningkatnya jumlah kredit yang telah ditandatangani oleh PT PLN (Persero).

Dana Bergulir. Dalam rangka meningkatkan peran koperasi, usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha lainnya dalam pengembangan usahanya, Pemerintah memberikan stimulan dalam bentuk dana bergulir untuk bantuan penguatan modal. Sebagaimana diatur

dalam PMK Nomor 99 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bergulir pada Kementerian Negara/Lembaga, suatu dana dapat dikategorikan sebagai dana bergulir apabila memenuhi karakteristik (1) merupakan bagian dari keuangan Negara, (2) dicantumkan dalam APBN, (3) dimiliki, dikuasasi, dan/atau dikendalikan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran, (4) disalurkan/dipinjamkan kepada masyarakat/kelompok masyarakat, ditagih kembali dengan atau tanpa nilai tambah, dan digulirkan kembali kepada masyarakat/kelompok masyarakat (*revolving fund*), (5) ditujukan untuk perkuatan modal koperasi, usaha mikro, kecil, menengah dan usaha lainnya, dan (6) dapat ditarik kembali pada suatu saat. Terkait dengan hal tersebut, dalam APBN Tahun 2009 dialokasikan anggaran sebesar Rp0,3 triliun untuk lembaga pengelolaan dana bergulir koperasi, usaha kecil dan menengah (LPDB KUKM). Selain itu, dalam APBN Tahun 2009 juga dialokasikan dana bergulir untuk sektor kehutanan sebesar Rp1,7 triliun. Hal ini didasarkan oleh makin pentingnya fungsi hutan saat ini, yaitu (1) sebagai salah satu pendukung kualitas kehidupan manusia melalui penciptaan lingkungan yang sehat, dan (2) menjadi salah satu penopang ekonomi nasional untuk menuntaskan kemiskinan di perdesaan, menggerakkan ekonomi nasional melalui investasi di sektor kehutanan, dan meningkatkan daya saing perekonomian dengan negara lain.

6.3 Pembiayaan dan Strategi Pengelolaan Utang

Pengelolaan utang dilakukan dengan tujuan agar dalam jangka panjang dapat dicapai biaya utang yang minimal dengan tingkat risiko yang terkendali. Selain itu, pengelolaan utang juga memerlukan strategi yang terarah dan mampu digunakan sebagai pengukuran kinerja. Secara garis besar, strategi yang ditetapkan oleh Pemerintah mengarah pada tujuan pengelolaan utang yang dapat (1) menjamin terpenuhinya kebutuhan pembiayaan secara efisien dan mendukung kesinambungan fiskal; (2) menjaga agar pengelolaan dilakukan secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel sehingga dapat menjaga prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan utang,

Tabel VI.4
Struktur Pembiayaan Nonutang, 2008–2009
(triliun rupiah)

Uraian	2008				2009	
	APBN-P	% PDB	Perkiraan Realisasi	% PDB	APBN	% PDB
Pembiayaan Nonutang	**-10,2**	**-0,2**	**-13,5**	**-0,3**	**6,0**	**0,1**
1. Perbankan Dalam Negeri	**-11,7**	**-0,3**	**-11,7**	**-0,2**	**16,6**	**0,3**
a. Rekening Dana Investasi (RDI)	0,3	0,0	0,3	0,0	3,7	0,1
b. Rekening Pemerintah	-12,0	-0,3	-12,0	-0,3	0,0	0,0
c. Pelunasan Piutang Negara	0,0	0,0	0,0	0,0	9,1	0,2
d. Rekening Pembangunan Hutan	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0
e. SAL 2008	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0
2. Nonperbankan Dalam Negeri	**1,5**	**0,0**	**-1,8**	**0,0**	**-10,6**	**-0,2**
a. Privatisasi	0,5	0,0	0,1	0,0	0,5	0,0
b. Hasil Pengelolaan Aset	3,9	0,1	1,0	0,0	2,6	0,0
c. Dana Investasi Pemerintah dan Restrukturisasi BUMN	-2,8	-0,1	-2,8	-0,1	-13,6	-0,3

Sumber: Departemen Keuangan

terutama untuk meminimalkan risiko; dan (3) mengembangkan upaya-upaya agar pinjaman yang sudah direncanakan dapat dilaksanakan sesuai jadwal dan sesuai dengan perkiraan biaya.

Dalam penyusunan strategi utang, Pemerintah akan memerhatikan dan memasukkan berbagai faktor baik eksternal maupun internal yang secara langsung maupun tidak langsung menjadi bahan pertimbangan yang akan mempengaruhi strategi yang ditempuh. Faktor-faktor yang memengaruhi strategi yang ditempuh antara lain adalah (1) posisi dan struktur utang saat ini, (2) kebutuhan pembiayaan yang harus dipenuhi, (3) daya dukung operasional dalam pengelolaan utang, (4) kondisi pasar baik global maupun domestik, (5) aturan-aturan yang mendukung baik yang terkait dengan instrumen, aturan pasar dan aturan yang mengatur investor dan investasi, dan lain-lain, dan (6) status kemajuan dari beberapa hal terkait dengan pengelolaan utang seperti komitmen utang, rencana penarikan utang, perjanjian penundaan utang, dan lain-lain. Faktor-faktor tersebut bersifat dinamis dan berkembang, yang perlu direspon secara periodik dengan meninjau kembali strategi dan membuat penyesuaian terhadap strategi tersebut agar tetap berada pada upaya untuk pencapaian tujuan.

Dalam lima tahun terakhir, meskipun secara persentase terhadap PDB utang menunjukkan besaran yang cenderung semakin menurun, namun secara nominal jumlah utang Pemerintah terus mengalami peningkatan. Peningkatan nominal utang dipengaruhi oleh penambahan utang neto dan perubahan berbagai nilai tukar dari utang yang dimiliki. Kecenderungan peningkatan pembiayaan melalui utang sudah barang tentu akan secara nominal meningkatkan jumlah utang pemerintah. Kebutuhan pembiayaan yang bersumber dari utang neto yang meningkat telah berakibat pada peningkatan *outstanding* utang dari Rp1.294,8 triliun pada tahun 2004 dan secara gradual meningkat menjadi Rp1.486,2 triliun pada bulan September 2008. Walaupun terjadi peningkatan dalam posisi utang, tetapi secara relatif rasio utang terhadap PDB mengalami penurunan. Penurunan ini juga diimbangi dengan penurunan komposisi utang dalam valuta asing dari 50 persen pada akhir tahun 2004 menjadi 47 persen pada akhir tahun 2007. Masalah yang masih dihadapi saat ini adalah pada struktur jatuh tempo, yang masih cukup tinggi hingga beberapa tahun ke depan.

Dengan melihat kondisi portofolio, pengelolaan utang akan lebih diarahkan untuk menyeimbangkan struktur utang baik dari sisi komposisi nilai tukar, maupun dari sisi struktur jatuh temponya. Pemenuhan kebutuhan pembiayaan akan diarahkan pada tujuan tersebut secara konsisten dengan memerhatikan faktor-faktor yang memengaruhi. Melihat kondisi tersebut, dalam upaya menyeimbangkan struktur portofolio, maka pemenuhan kebutuhan pembiayaan yang dapat menambah posisi (*outstanding*) utang, diupayakan semaksimal mungkin diperoleh dari sumber-sumber dalam negeri. Dari sisi struktur jatuh tempo, dengan melihat kondisi saat ini, tambahan kebutuhan pembiayaan akan semaksimal mungkin diupayakan dapat dipenuhi dari utang dengan tenor yang panjang. Keseimbangan dalam struktur tersebut akan dilakukan dengan tetap memperhatikan biaya yang diperlukan agar efisiensi pengelolaan utang dapat dicapai.

Dalam konteks pengelolaan SBN, upaya yang dapat mendukung pencapaian struktur portofolio dilakukan dengan (1) memperkaya jenis instrumen yang mampu mendukung kebutuhan investasi dari kelompok investor yang beragam, (2) mendukung pembangunan infrastruktur pasar yang dapat mendukung aktivitas dan likuditas perdagangan dan efisiensi pasar, dan (3) menganalisis potensi permintaan secara lebih cermat dan memanfaatkan

setiap momentum pasar yang terbuka yang sejalan dengan pencapaian tujuan pengelolaan. Momentum pasar yang terbuka diantaranya dapat dimanfaatkan untuk melakukan penukaran utang (*debt switch*) dalam rangka restrukturisasi utang jatuh tempo.

Dalam konteks pengelolaan pinjaman luar negeri, pencapaian struktur portofolio untuk pembiayaan melalui pinjaman saat ini baru dilakukan dengan melihat pilihan yang terbuka dan dapat dinegosiasikan terutama terkait dengan tingkat kelunakan (*concessionality*) pinjaman, pilihan jenis bunga yang tersedia, pilihan nilai tukar yang ditawarkan, pilihan pola pelunasan, atau pilihan lain misalnya konversi nilai tukar. Dalam hal pinjaman kegiatan (*project loan*), upaya untuk mempercepat penarikan dengan menerapkan *readiness criteria* yang tegas juga akan sangat mendukung upaya pencapaian efisiensi pengelolaan utang. Sementara untuk pinjaman yang sudah *outstanding*, pengelolaan portofolio dapat dilakukan dengan upaya restrukturisasi pinjaman, penyederhanaan komposisi nilai tukar terutama untuk pinjaman dalam nilai tukar *Special Drawing Rights* (SDR), dan memanfaatkan tawaran yang sekiranya *favourable* seperti melakukan *debt swap* dengan *lender*.

6.3.1 Gambaran Umum Pembiayaan Melalui Utang

Sampai dengan kuarter ketiga tahun 2008 jumlah sementara utang negara mencapai USD158,47 miliar atau ekuivalen Rp1.486,2 triliun, yang terdiri atas pinjaman luar negeri sebesar USD61,98 miliar (ekuivalen dengan Rp580,4 triliun) dan surat berharga negara rupiah sebesar Rp779,9 triliun dan surat berharga dalam valuta asing USD11,2 miliar (ekuivalen Rp105,3 triliun).

Selama kurun waktu 2004–2008 baik dalam nilai ekuivalen dolar Amerika Serikat maupun rupiah, jumlah utang menunjukkan kenaikan sebagai akibat meningkatnya pembiayaan defisit melalui utang. Pelemahan dolar Amerika Serikat terhadap beberapa mata uang dunia seperti yen Jepang dan euro akhir-akhir ini, juga memberikan dampak pada jumlah ekuivalen pinjaman Indonesia yang mata uang pinjamannya (*original currency*) berdenominasi yen Jepang dan euro. Dampak tersebut terlihat pada saat pinjaman dalam *original currency* tersebut dikonversi menjadi dolar Amerika Serikat dan rupiah, yang berkontribusi pada peningkatan nilai rupiah utang Pemerintah. Dalam nilai ekuivalen rupiah, selama tahun 2007 sampai dengan semester I 2008 jumlah pinjaman luar negeri meningkat. Hal ini akibat apresiasi mata uang yen Jepang, euro, dan poundsterling terhadap dolar Amerika Serikat, masing-masing sebesar 5,12 persen, 7,99 persen dan 0,30 persen. Pengaruh apresiasi yen

Tabel VI.5
Perkembangan Posisi Utang Pemerintah Tahun 2004–2008
(miliar USD)

	2004	2005	2006 +	2007 ++	2008 +++
a. Pinjaman Luar Negeri	**68,10**	**63,09**	**62,02**	**62,25**	**61,98**
1. Bilateral	46,01	42,16	41,07	41,03	41,38
2. Multilateral	19,46	18,78	18,84	19,05	18,46
3. Komersial	2,17	1,82	2,01	2,08	2,06
4. Supplier	0,29	0,17	0,11	0,08	0,09
5. Obligasi	0,17	0,17	-	-	0,00
b. Surat Utang Negara	**71,28**	**70,89**	**82,34**	**85,26**	**96,50**
1. Denominasi Valuta Asing	1,00	3,50	5,50	7,00	11,20
2. Denominasi Rupiah	70,28	67,39	76,84	78,26	85,30
Jumlah Utang Pemerintah	**139,38**	**133,98**	**144,36**	**147,51**	**158,47**

Sumber: Departemen Keuangan
Catatan:
+ Angka Sementara
++ Angka Sangat Sementara
+++ Angka Sangat Sangat Sementara Per September 2008

Jepang terhadap *outstanding* sangat signifikan mengingat sekitar 40 persen dari pinjaman luar negeri Indonesia adalah dalam bentuk yen Jepang.

Kecenderungan lain yang nampak dalam kurun waktu tersebut adalah terjadinya pergeseran komposisi instrumen utang. Persentase utang melalui pinjaman luar negeri (*nonmarket debt*) mengalami kecenderungan penurunan pada periode 2004–2008 sebagai dampak dari semakin menurunnya kegiatan yang dibiayai dengan pinjaman luar negeri, disamping karena *negative net additional external loans*, akibat jumlah pinjaman yang jatuh tempo jauh melampaui jumlah pinjaman baru yang dilakukan.

Pada periode yang sama, tahun 2004–2007, instrumen utang melalui pasar (SBN) mengalami peningkatan, baik dari nilai maupun persentase terhadap total utang. Hal tersebut sejalan dengan peningkatan penggunaan SBN sebagai sumber utama pembiayaan defisit APBN secara terus menerus. Secara persentase, peningkatan penerbitan SBN berdenominasi valas lebih tinggi apabila dibandingkan dengan SBN berdenominasi rupiah, meskipun porsi *outstanding* SBN berdenominasi rupiah masih sangat dominan apabila dibandingkan dengan total SBN. Dari gambaran ini juga nampak bahwa pinjaman luar negeri yang jatuh tempo di-*refinance* dengan pinjaman yang bersumber dari penerbitan valuta asing, sehingga terjadi *natural hedging* dalam pengelolaan utang.

Tabel VI.6
Perkembangan Komposisi Utang Pemerintah Berdasarkan Mata Uang
(miliar rupiah)

Mata Uang	Tahun				
	2004	2005	2006 +	2007 ++	2008 +++
EUR	101.526	93.297	92.146	98.914	94.182
GBP	13.433	12.734	12.359	12.043	10.532
JPY	283.750	265.678	232.390	244.374	254.090
USD	180.824	220.122	218.320	240.957	272.877
Rupiah	652.905	658.671	693.118	737.126	799.943
Lain-Lain	62.406	66.551	53.825	56.001	54.547
Jumlah	**1.294.844**	**1.317.052**	**1.302.157**	**1.389.415**	**1.486.172**

Sumber: Departemen Keuangan
Catatan:
+ Angka Sementara
++ Angka Sangat Sementara
+++ Angka Sangat Sangat Sementara Per September 2008

Dari sisi struktur mata uang utang Indonesia, nampak bahwa sebagian besar pinjaman yang berdenominasi valuta asing cukup terkonsentrasi pada 4 (empat) mata uang utama yaitu yen Jepang, dolar Amerika Serikat, euro, dan poundsterling. Oleh karena itu, posisi utang ekuivalen yang dinilai dalam rupiah, sangat sensitif terhadap pergerakan keempat mata uang tersebut. Sementara, kurang dari 5 persen dari total utang Indonesia menggunakan denominasi 11 valuta asing lainnya seperti dolar Australia, won Korea, reminbi China, SDR dan lain-lain. Walaupun terdapat kerentanan terhadap pergerakan nilai tukar, konsentrasi pada beberapa mata uang tersebut sedikit banyak memudahkan untuk pengelolaan utang, terutama dalam mengelola risiko nilai tukar.

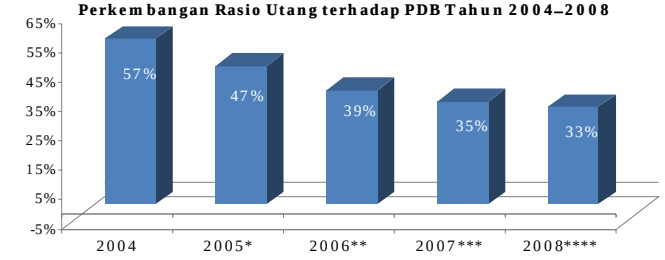
Hal yang perlu dicermati adalah peningkatan komposisi utang pemerintah dalam denominasi dolar Amerika Serikat, yang meningkat cukup tinggi terutama pada tahun 2005, 2007, dan posisi sampai dengan semester I 2008. Kecenderungan meningkatnya porsi dolar Amerika Serikat ini terutama disebabkan penerbitan SBN berdenominasi dolar Amerika Serikat dalam jumlah yang cukup signifikan. Sejak tahun 2005 penerbitan SBN dalam valuta asing rata-rata mencapai jumlah di atas USD2,0 miliar per tahunnya, sehingga pembayaran kembali pinjaman luar negeri tidak diikuti dengan penurunan utang dalam dolar Amerika Serikat.

Secara keseluruhan, apabila dilihat dari komposisi utang menurut nilai tukar (rupiah dan valuta asing) menunjukkan adanya pergeseran dari utang dalam valuta asing ke utang

dalam rupiah. Hal ini sejalan dengan strategi yang ditempuh untuk secara bertahap mengurangi utang dalam valuta asing.

Walaupun peningkatan nilai nominal utang yang terjadi selama kurun waktu lima tahun terakhir cukup tinggi, namun peningkatan tersebut masih berada pada tingkat yang relatif aman, apabila dilihat dari ketahanan fiskal, yang ditunjukkan oleh rasio utang terhadap PDB yang secara konsisten menunjukkan penurunan, sebagaimana nampak dalam **Grafik VI.6** Dalam tahun 2004 rasio utang masih berada pada tingkat 57 persen terhadap PDB. Dalam kurun waktu empat tahun, hingga akhir tahun 2008, rasio utang terhadap PDB diperkirakan akan turun hingga level 33 persen terhadap PDB. Peningkatan utang secara nominal, yang diimbangi dengan penurunan rasio utang terhadap PDB, tingkat pertumbuhan ekonomi yang stabil, nilai tukar yang relatif stabil dan inflasi serta tingkat bunga yang terkendali, memberikan indikasi bahwa perekonomian masih cukup kuat memenuhi kewajiban atas utang. Diperkirakan pada akhir tahun 2009 rasio utang terhadap PDB akan semakin menurun hingga berada pada level dibawah 30 persen terhadap PDB.

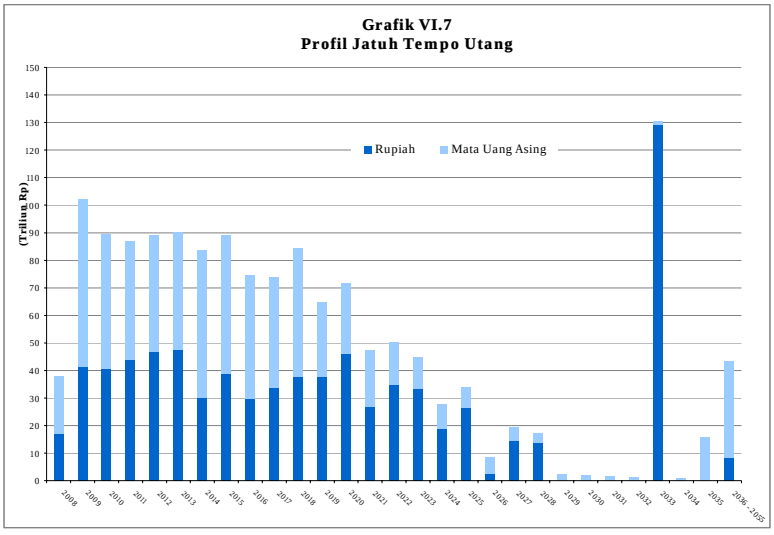
Grafik VI.6
Perkembangan Rasio Utang terhadap PDB Tahun 2004–2008



Catatan:
* Angka Sementara
*** Angka Sangat Sangat Sementara
Sumber: Departemen Keuangan

Dari posisi utang sebagaimana nampak dalam **Grafik VI.7**, bahwa sampai dengan 5 tahun kedepan kewajiban untuk membayar kembali utang sesuai jatuh temponya cukup tinggi rata-rata sekitar Rp89,2 triliun per tahun. Melihat pada kondisi tersebut, maka dalam 5 tahun kedepan risiko pembayaran kembali utang (*refinancing*) relatif tinggi. Bagian terbesar dari utang yang harus dibayarkan adalah utang dalam valuta asing, sehingga kerentanan terhadap nilai tukar dapat menambah beban pembayaran kembali pokok utang. Tingginya *refinancing* ini juga menambah tantangan pada pengelolaan utang mengingat utang yang jatuh tempo merupakan pinjaman yang berasal dari *non-market*. Melihat tren pembiayaan melalui utang, dimana SBN menyediakan sumber bagi pembiayaan kembali utang luar negeri, maka kapasitas pengelolaan, kapasitas pasar, dan kinerja perekonomian harus mendukung agar risiko yang ada dapat dikelola dengan baik.

Grafik VI.7
Profil Jatuh Tempo Utang



Salah satu langkah yang dapat diambil dalam pengelolaan utang saat ini dalam mengendalikan risiko *refinancing* tersebut antara lain melakukan pengurangan (*smoothing-out*) jumlah utang pada periode puncak melalui pertukaran utang (*debt switch*), dalam hal terdapat kelebihan dana tunai tahun berjalan dapat dilakukan pembelian kembali (*buyback*) untuk mengurangi pokok utang yang jatuh tempo dalam jangka pendek, dan mengimbangi dengan penerbitan SBN dengan jangka panjang. Di sisi pinjaman luar negeri, semaksimal mungkin akan diupayakan untuk melakukan negosiasi terhadap masa tenggang (*grace period*) terutama untuk pinjaman baru, sehingga pembayaran cicilan pokok akan melampaui periode kritis tersebut, apabila tersedia kemungkinan dapat dilakukan pemilihan metode amortisasi terhadap pinjaman baru, dan melakukan kajian atas tawaran untuk merestrukturisasi utang, atau melakukan pengurangan utang melalui *debt swap*.

Di samping terekspos dengan pergerakan nilai tukar, posisi portofolio utang saat ini juga cukup terekspos dengan pergerakan tingkat bunga. Sekitar 24,9 persen dari utang pemerintah memiliki bunga mengambang (*floating*), yang menggunakan berbagai referensi bunga pasar, seperti SBI untuk utang dalam negeri, LIBOR, EURIBOR atau referensi lain yang disesuaikan kembali *(reset)* secara periodik. Adanya utang yang secara periodik di-*reset* sesuai dengan suku bunga referensi ini mengakibatkan adanya risiko tingkat bunga dalam pengelolaan utang. Apabila kondisi (*environment*) tingkat bunga cenderung menurun maka akan menguntungkan Indonesia dan begitupun sebaliknya. Dengan kata lain, utang yang menggunakan referensi tingkat bunga mengambang, pada tingkat tertentu memberikan ketidakpastian (*uncertainty*) bagi Pemerintah dalam memperkirakan besarnya kewajiban. Namun, tidak berarti utang dengan tingkat bunga tetap akan memberikan beban yang lebih rendah bagi Pemerintah. Utang yang diterbitkan atau disepakati dengan tingkat bunga tetap ketika *environment* tingkat bunga tinggi, dapat memberikan biaya yang lebih mahal, terutama ketika *environment* tingkat bunga bergerak cenderung menurun.

Melihat kenyataan tersebut, penerbitan surat berharga atau pengadaan pinjaman dengan tingkat bunga tetap masih merupakan strategi yang hendak ditempuh. Dalam kaitannya dengan penerbitan SBN, penerbitan surat berharga dengan tingkat bunga tetap akan menjadi prioritas, mengingat imbal hasil SBN dengan suku bunga tetap yang dapat diperdagangkan di pasar sekunder akan menjadi referensi pasar bagi pembentukan harga (*benchmark*).

Tabel VI.7
Komposisi Utang Pemerintah berdasarkan Kelompok Bunga dan Tenor
September 2008, Angka Sementara

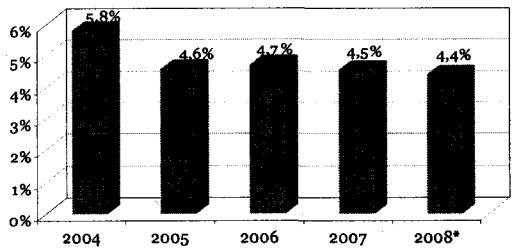
Tenor	Jenis Bunga		Total	
	Fixed (miliar Rp)	*Variable* (miliar Rp)	Nominal (miliar Rp)	%
Jangka pendek: sampai 3 tahun	209.273	107.056	316.329	21,28
Jangka menengah: 4 sampai 10 tahun	410.657	174.793	585.450	39,39
Jangka panjang: di atas 10 tahun	500.179	84.215	584.393	39,32
Jumlah	**1.120.109**	**366.063**	**1.486.172**	**100,00**

Sumber: Departemen Keuangan

Pada masa yang akan datang, agar pengelolaan utang dapat dilakukan secara efisien, perlu ditempuh mekanisme untuk melakukan praktik lindung nilai (*hedging*) terhadap kewajiban portofolio utang pemerintah. Praktik tersebut dapat dilakukan melalui transaksi pertukaran (*swap*) maupun kontrak pembelian *forward* terutama untuk memberikan kepastian terhadap kewajiban utang dalam valuta asing. *Swap* dapat dilakukan terutama dengan *interest rate swap*, yaitu dalam kondisi suku bunga yang *volatile* dan menuju pada peningkatan dapat dilakukan pertukaran antara kewajiban utang dengan tingkat bunga mengambang dengan pelaku pasar yang memiliki kewajiban dengan tingkat bunga tetap dengan biaya (*swap rate*) tertentu, dan sebaliknya.

Dalam pengelolaan utang, selain mempertimbangkan kondisi portofolio dan risiko utang Pemerintah, hal lain yang perlu diperhatikan adalah pengukuran ketahanan fiskal melalui efisiensi utang, baik dari sisi pengelolaannya maupun penggunaannya. Beberapa indikator ketahanan fiskal yang dapat digunakan selain perkembangan rasio terhadap PDB, adalah rasio pembayaran pokok dan bunga utang terhadap PDB, rasio pembayaran bunga utang terhadap penerimaan negara, dan rasio pembayaran bunga utang terhadap belanja negara.

Grafik VI.8
Rasio Realisasi Pembayaran Bunga Utang dan Pokok Utang terhadap PDB 2004–2008

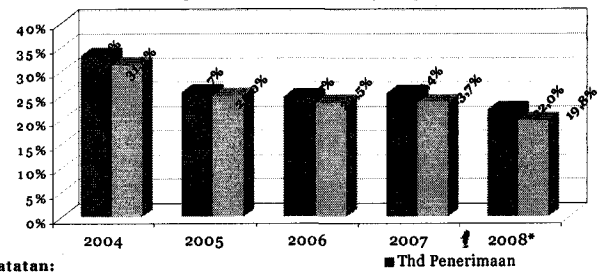


Catatan:
* Proyeksi realisasi berdasarkan APBN-P 2008
Sumber: Departemen Keuangan

Parameter untuk mengukur kapasitas perekonomian untuk membayar kembali utang (*debt capacity*) tanpa mengganggu ketahanan perekonomian adalah rasio pembayaran pokok dan bunga utang terhadap PDB. Rasio kewajiban utang terhadap PDB menjadi indikator atas relatif efisiennya utang yang dilakukan. Dengan demikian, semakin rendah rasio kewajiban terhadap PDB, maka penurunan manfaat yang seharusnya diterima saat ini akibat telah digunakan dimasa lalu menjadi relatif rendah. Semakin rendah rasio kewajiban utang terhadap PDB, menunjukkan semakin efisien utang yang dilakukan. Dalam perkembangannya, selama 5 tahun terakhir, rasio ini menunjukkan adanya tingkat yang relatif konsisten dari tahun ke tahun, yaitu berada sekitar 4,7 persen terhadap PDB.

Indikator lainnya adalah rasio pembayaran kewajiban utang terhadap penerimaan negara dan terhadap belanja negara. Semakin rendah rasio pembayaran kewajiban utang terhadap penerimaan negara dan terhadap belanja negara maka ketahanan fiskal, dalam kaitannya dengan utang, akan semakin baik. Semakin rendah rasio, menunjukkan bahwa kemampuan penerimaan negara untuk memenuhi keperluan yang lain selain utang akan semakin besar, sehingga fungsi kebijakan fiskal sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi dapat lebih dimaksimalkan. Dalam beberapa tahun terakhir walaupun relatif kecil, rasio tersebut cenderung menunjukkan penurunan. Hal ini berarti bahwa ruang untuk kebijakan fiskal Pemerintah memberikan stimulus dan melakukan investasi publik akan semakin besar, terlebih bila diikuti dengan penurunan belanja pemerintah untuk subsidi atau *nondiscretionary expenditures* lainnya.

Grafik VI.9
Rasio Realisasi Pembayaran Bunga Utang dan Pokok Utang terhadap Penerimaan dan Belanja Negara 2004–2008



Catatan:
* Proyeksi Realisasi Berdasarkan APBN-P
Sumber: Departemen Keuangan

6.3.2 Pelaksanaan Pengelolaan Utang Tahun 2004–2008

Dalam mencapai tujuan pengelolaan utang, kebijakan pengelolaan utang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengatur bahwa

jumlah kumulatif pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak melebihi 60 persen terhadap PDB tahun bersangkutan. Kebijakan pengelolaan utang dalam jangka panjang, berpedoman juga pada (1) penurunan rasio utang terhadap PDB secara bertahap yang dilakukan dengan mempertahankan stabilitas ekonomi makro sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi, (2) penetapan target tambahan utang bersih maksimal (*maximum additional debt*) terhadap PDB dengan kisaran kurang lebih 1 persen, dan (3) pengurangan secara bertahap ketergantungan pada pinjaman luar negeri. Dalam rangka mencapai tujuan jangka panjang pengelolaan utang diperlukan beberapa upaya strategis melalui (1) pengurangan utang negara melalui pelunasan tunai secara bertahap; (2) prioritas penerbitan/pengadaan utang dalam mata uang rupiah; (3) peningkatan porsi utang negara dengan bunga tetap; (4) mengutamakan pengadaan/penerbitan utang negara dengan tenor yang relatif panjang; dan (5) mengupayakan penyederhanaan struktur portofolio utang negara.

Pengelolaan utang pemerintah secara umum dilakukan terhadap SBN dan pinjaman pemerintah. Pengelolaan SBN meliputi aspek pengelolaan portofolio SBN dan aspek pengembangan pasar SBN untuk meningkatkan kedalaman dan likuiditas pasar sekunder. Sedangkan pengelolaan pinjaman meliputi aspek pengelolaan portofolio dan peningkatan kualitas pengelolaan pinjaman.

Dalam pengelolaan utang, kebijakan yang dijalankan Pemerintah selama ini mencakup upaya-upaya untuk melakukan diversifikasi instrumen dan upaya untuk meminimalkan risiko-risiko yang ada (risiko nilai tukar, risiko pembiayaan kembali, risiko tingkat bunga, risiko operasional, dan lain-lain), diantaranya melalui (1) memprioritaskan penerbitan/ pengadaan utang dalam mata uang rupiah, (2) meningkatkan porsi utang negara dengan bunga tetap (*fixed rate*), dan (3) mengutamakan utang berjangka waktu relatif panjang.

6.3.2.1 Realisasi Pembiayaan dan Pengelolaan Utang Tahun 2004–2007

Dalam kurun waktu 2004–2007 realisasi pembiayaan utang neto menunjukkan peningkatan dari sebesar negatif Rp21,2 triliun, atau terjadi pengeluaran utang neto (*net debt payment*) pada tahun 2004 menjadi sebesar Rp33,3 triliun pada tahun 2007. Peningkatan tersebut terutama terjadi pada SBN, karena sejak tahun 2005, penerbitan SBN juga berperan sebagai instrumen pembiayaan bagi pembayaran kembali utang (*refinancing*) bagi pinjaman luar negeri. Secara bertahap penerbitan SBN neto meningkat dari Rp6,9 triliun pada tahun 2004 menjadi Rp57,2 triliun pada tahun 2007, atau hampir sepuluh kali lipat. Sementara pinjaman luar negeri secara konsisten menunjukkan penurunan secara rata-rata selama empat tahun tersebut sekitar Rp22 triliun per tahun.

Dalam kurun waktu 2004–2007, jumlah surat berharga yang telah diterbitkan mencapai Rp240,6 triliun, yang terdiri dari penerbitan di pasar domestik sebesar Rp175,1 triliun dan sebesar Rp65,5 triliun (ekuivalen USD7,0 miliar) diterbitkan di pasar internasional. Sementara jumlah surat berharga yang dilunasi, baik karena jatuh tempo atau dibeli kembali (*buy back*) mencapai Rp117,7 triliun. Seluruh surat berharga yang dilunasi tersebut merupakan surat berharga yang diterbitkan di dalam negeri, dan sebagian diantaranya yaitu Rp16,8 triliun adalah surat berharga yang tidak dapat diperdagangkan, yang diterbitkan kepada Bank Indonesia. Dengan demikian, secara neto pembiayaan SBN yang telah dilakukan sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2007 mencapai Rp121,2 triliun.

Di pasar domestik jumlah surat berharga yang diterbitkan dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan. Dalam tahun 2004 dan 2005 penerbitan di pasar domestik secara neto menunjukkan jumlah yang negatif. Hal ini mengingat jumlah surat berharga yang jatuh tempo di pasar domestik jauh lebih besar daripada yang diterbitkan, sementara kapasitas pasar dalam negeri dalam me-*refinance* seluruh surat berharga yang jatuh tempo belum mencukupi. Kapasitas pasar yang terbatas ini terjadi karena banyak bank yang semula memegang SUN hasil obligasi rekap mulai menjual di pasar sekunder karena akan menambah kapasitas dalam memberikan pinjaman. Penjualan oleh bank di pasar sekunder tersebut diabsorbsi oleh tipe investor yang lain seperti reksadana, asuransi, dana pensiun, bahkan oleh individu. Dalam tahun 2006–2007, penerbitan di pasar domestik menunjukkan jumlah neto yang positif karena adanya tambahan kebutuhan penerbitan, yang didukung oleh diversifikasi instrumen (penerbitan ORI), dan peningkatan basis investor terutama partisipasi investor asing. Peningkatan partisipasi oleh asing ini terutama didukung oleh *environment interest rate* dunia yang rendah dan likuiditas pasar dunia yang cukup tinggi.

Di pasar internasional, sejak tahun 2004 Pemerintah mulai menerbitkan SUN, dengan jumlah yang memadai untuk digunakan sebagai referensi (*benchmark size*) yaitu USD1,0 miliar. Penerbitan di pasar internasional ini tidak semata-mata didasari oleh kebutuhan pembiayaan, tetapi juga sebagai upaya penciptaan referensi harga (*benchmark pricing*) untuk surat berharga yang diterbitkan oleh perusahaan Indonesia atau aset-aset keuangan Indonesia. Jumlah penerbitan tahun 2005 sebesar USD2,5 miliar turun menjadi USD1,5 miliar pada tahun 2006, dan kembali naik menjadi USD2,0 miliar pada tahun 2007. Peningkatan ini bukan sepenuhnya menunjukkan indikasi adanya ketergantungan sumber pembiayaan terutama untuk me-*refinance* pinjaman luar negeri atau mengisi gap kebutuhan pembiayaan dalam valuta asing, tetapi juga sebagai alternatif sumber pembiayaan agar tidak terjadi *crowding-out effect* di pasar dalam negeri. Walaupun demikian, Pemerintah akan tetap memperhatikan dan menjaga upaya-upaya untuk menurunkan pembiayaan utang secara keseluruhan yang bersumber dari luar negeri, yang ditunjukkan oleh tetap terjadinya pengurangan pembiayaan utang luar negeri neto (*net declining external debt*), agar tidak menambah kerentanan faktor eksternal dalam utang pemerintah (*external vulnerability*).

Dari sisi tenor, SBN yang diterbitkan selama horizon waktu tersebut terdapat perbaikan yang cukup mendasar. Bila dalam tahun 2004, SBN yang dapat diterima dengan baik oleh pasar domestik mempunyai tenor terpanjang sampai dengan sepuluh tahun, maka secara bertahap, dalam tahun 2005 Pemerintah dapat menerbitkan dengan tenor sampai dengan 15 tahun, selanjutnya pada tahun 2006 hingga 20 tahun. Di tahun 2007, bahkan Pemerintah dapat menerbitkan SBN di pasar domestik dengan tenor 30 tahun. Dari pengalaman dalam menerbitkan surat berharga sebagai sumber pembiayaan, banyak negara memerlukan waktu yang cukup lama untuk bisa menerbitkan surat berharga yang bisa dianggap sangat panjang (*super long tenor*), dan sangat jarang yang dapat menerbitkan dalam waktu kurang dari satu dekade sejak mulai berkembangnya surat berharga. Walaupun ada beberapa negara yang dalam sejarah penerbitannya mampu menerbitkan surat berharga hingga 50 tahun dan surat berharga tanpa batas tenor (*perpetual*), namun tenor 30 tahun dianggap sebagai tenor yang paling panjang yang diterbitkan oleh suatu negara (*sovereign*) sebagai sumber pembiayaan permanennya. Di pasar internasional, sejak penerbitan perdana (*debut*) obligasi internasional pada tahun 2004, upaya untuk mengurangi *refinancing risk* secara konsisten dilakukan. Penerbitan di pasar internasional diupayakan agar semaksimal mungkin dilakukan dengan tenor lebih dari 10 tahun. Di tahun 2005, Pemerintah bahkan dapat menerbitkan

surat berharga dengan tenor 30 tahun. Dari komposisi tenor, surat berharga yang diterbitkan dengan tenor panjang, jauh lebih mendapat sambutan. Hal ini terjadi karena cukup tingginya minat investor jangka panjang (*real asset*) seperti asuransi dan dana pensiun yang memiliki profil kewajiban jangka panjang.

Dari sisi instrumen yang telah diterbitkan, dari waktu ke waktu Pemerintah berupaya untuk dapat menjaring (*tapping*) jumlah investor yang makin banyak dengan diversifikasi yang lebih luas. Upaya tersebut tidak semata-mata dilakukan dengan melakukan diversifikasi tenor yang sesuai dengan preferensi berbagai jenis investor, namun juga dilakukan dengan diversifikasi instrumen yang diterbitkan. Selama tahun 2004–2007, instrumen SUN yang paling banyak diterbitkan adalah obligasi jangka panjang dengan tingkat bunga tetap, yang secara bruto mencapai sekitar Rp141,3 triliun. Instrumen ini merupakan instrumen yang paling lazim ditransaksikan, mengingat instrumen ini memberikan *return* (*yield*) yang mencerminkan ekspektasi pasar. Di tahun 2006 Pemerintah juga mulai menerbitkan SBN yang di pasar perdana hanya bisa dibeli oleh investor ritel (ORI). Penerbitan instrumen ini disamping untuk menumbuhkan *investment society* di kalangan individu, juga dimaksudkan sebagai upaya untuk menjaring tipe investor perorangan yang dapat membeli obligasi dalam jumlah yang lebih kecil sesuai dengan keputusan investasinya. Obligasi ini memberikan kupon secara bulanan dengan tingkat bunga tetap sampai dengan jatuh tempo. Dari tahun ke tahun minat investor individu untuk melakukan investasi pada surat berharga negara menunjukkan peningkatan. Walaupun di pasar sekunder obligasi ini dapat dibeli oleh investor institusi, namun secara keseluruhan sekitar 40–50 persen investor individu masih tetap bertahan untuk memegangnya.

Dalam rangka pengelolaan portofolio, selama tahun 2004–2006 Pemerintah telah melakukan beberapa tindakan antara lain dengan melakukan penukaran utang (*switching*), pembelian kembali sebelum jatuh tempo (*buyback*), dan restrukturisasi utang. *Switching* dilakukan dengan menukar SBN yang mempunyai jatuh tempo jangka pendek dengan SBN dengan jatuh tempo yang lebih panjang melalui mekanisme pasar. *Switching* dilakukan dalam rangka mengurangi risiko pembiayaan kembali terutama untuk jangka pendek, sampai dengan tiga tahun ke depan. *Switching* dengan mekanisme pasar untuk pertama kalinya dilakukan pada tahun 2005. Selama tiga tahun sejak tahun 2005, jumlah SBN yang berhasil ditukar mencapai Rp52,6 triliun, dengan menukar SBN yang akan jatuh tempo dalam 2–5 tahun ke depan, dengan SBN yang akan jatuh tempo antara 10 tahun sampai dengan 20 tahun ke depan. Dalam melakukan *switching*, pemerintah akan mempertimbangkan kondisi pasar dan minat pelaku pasar untuk berpartisipasi. Hal ini dimaksudkan agar tujuan *switching* dapat dicapai dan dilakukan pada biaya yang wajar. *Buyback* dilakukan oleh pemerintah untuk beberapa tujuan diantaranya mengurangi *refinancing risk* dengan mengurangi *outstanding* dari SBN yang jatuh tempo pendek (1–2 tahun) dan menjaga stabilitas pasar ketika pasar surat utang mengalami kelesuan. Selama empat tahun sejak 2004, jumlah pembelian kembali yang pernah dilakukan mencapai Rp10,0 triliun. Masih rendahnya pembelian kembali yang dilakukan karena keterbatasan sumber dana tunai pemerintah untuk operasi tersebut. Secara ideal, dalam konsep utang neto, seharusnya Pemerintah dapat melakukan *buyback* terutama untuk stabilitas pasar dengan cara menerbitkan jumlah yang cukup besar ketika pasar cukup likuid, dan melakukan stabilitas pasar ketika terdapat kecenderungan kelesuan pasar. Baik *switching* maupun *buyback* untuk tujuan pengembangan pasar juga dapat dilakukan dengan menerbitkan obligasi yang dapat menjadi

benchmark dan aktif ditransaksikan (*on the run*) dengan obligasi yang tidak aktif (*off the run*) dalam rangka meningkatkan likuiditas pasar.

Terkait dengan restrukturisasi, Pemerintah melakukan restrukturisasi surat utang kepada Bank Indonesia, pada tahun 2006. Surat utang yang direstrukturisasi adalah SU-002/MK/1998 dan SU-004/MK/1999 yang amortisasi pembayarannya akan berakhir pada tahun 2018. Restrukturisasi kedua surat utang tersebut dilakukan terhadap tingkat bunga dan jangka waktu pembayarannya. Bunga surat utang yang semula 3 persen dari pokok yang diindeksasi terhadap inflasi, direstruktur sehingga masing-masing menjadi 1 persen dan 3 persen dari pokok tanpa indeksasi. Jangka waktu pembayaran, direstruktur dari semula amortisasi dibayar tunai secara prorata sejak tahun 2006 sampai dengan tahun 2018, menjadi amortisasi secara eksponensial yang dapat dibayar baik secara tunai atau dengan surat berharga sejak tahun 2009 hingga tahun 2025. Disamping itu, Pemerintah juga menerbitkan SU-007/MK/2006 untuk membayar tunggakan atas bunga dan indeksasi SU-002 dan SU-004 yang seharusnya dibayar sejak tahun 1999 sebesar Rp54,9 triliun.

Selama tahun 2004–2008, Pemerintah melakukan beberapa inisiasi pasar yang dapat mendukung pengembangan pasar surat berharga pemerintah. Hal tersebut dilakukan dengan menerbitkan surat berharga secara reguler (*regular issuance*) melalui penyusunan kalender penerbitan. Mulai tahun 2004, kalender penerbitan disampaikan tiga bulan di depan, dan terhitung sejak tahun 2006 kalender penerbitan diumumkan sejak awal tahun, untuk penerbitan selama satu tahun. Dalam rangka mencakup jenis investor yang lebih luas dengan horison investasi yang lebih beragam, sejak tahun 2005 Pemerintah melakukan penerbitan dengan seri yang berbeda untuk setiap kali penerbitan (*multi trances issuance* atau *dual issuance*). Sejak tahun 2007, dalam rangka memastikan daya serap di pasar primer dan meningkatkan likuiditas di pasar sekunder, Pemerintah memperkenalkan sistem dealer utama (*primary dealer*). Dealer utama terdiri dari pelaku pasar yang memiliki persyaratan tertentu dan berkomitmen untuk melakukan *market making* terhadap SBN.

Di sisi pinjaman luar negeri, selama tahun 2004–2007 pemenuhan defisit pembiayaan yang dilakukan melalui penarikan pinjaman program mencapai Rp50,5 triliun atau ekuivalen dengan USD4,5 miliar. Dari tahun ke tahun, pembiayaan yang bersumber dari pinjaman program menunjukkan kecenderungan yang meningkat, dari USD400,0 juta pada tahun 2004 meningkat menjadi USD993,0 juta pada tahun 2005, dan USD1.300,0 juta pada tahun 2006. Pada tahun 2007, terjadi peningkatan pinjaman program yang cukup tinggi lebih dari 60 persen dari tahun sebelumnya, yaitu mencapai USD2.100,0 juta termasuk di dalamnya USD200,0 juta dalam bentuk pembiayaan tunai dari *Islamic Development Bank (IDB)*. Pinjaman tersebut terutama berasal dari 3 *lender* besar, yaitu ADB, Bank Dunia dan JBIC. Selama kurun waktu tersebut terdapat beberapa pinjaman yang karena pemenuhan *policy matrix*-nya tidak dapat dipenuhi, maka diputuskan untuk dibatalkan. Kekurangsesuaian antara perencanaan dan realisasi juga terjadi karena perubahan kebijakan pemberi pinjaman terutama terkait dengan jumlah pinjaman yang dapat disediakan (*lending limit*), serta perubahan/penundaan realisasi penarikan seperti yang terjadi pada tahun 2007 pada *Infrastructure Development Program Loan* (IDPL) 1 dari Bank Dunia yang realisasi penarikannya terjadi pada tahun 2008. Perbandingan antara perencanaan dengan realisasi penarikan pinjaman program dapat diikuti dalam **Tabel VI.8** berikut.

Realisasi penarikan pinjaman proyek sangat terkait dan ditentukan oleh perkembangan kemajuan pelaksanaan kegiatan yang dibiayainya. Berbeda dengan penarikan pinjaman

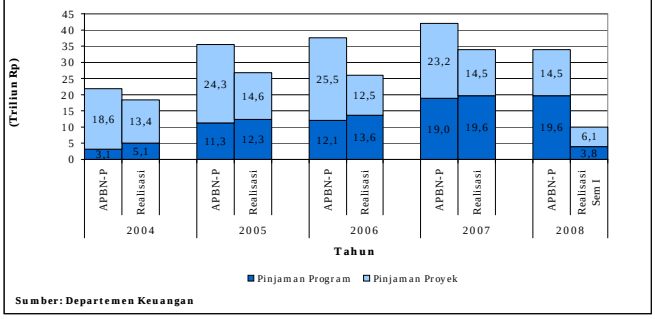
Tabel VI.8
Rencana dan Realisasi Pinjaman Program 2004–2007
(juta USD)

No	Lender	2004		2005		2006		2007	
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi
1	World Bank	300	300	400	400	600	600	800	600
2	ADB	200	100	500	500	600	600	900	900
3	JBIC	-	-	92,8	92,8	100	100	400	400
Jumlah		**500**	**400**	**993**	**993**	**1.300**	**1.300**	**2.100**	**1.900**

Sumber: Departemen Keuangan

program, penarikan pinjaman proyek biasanya dilakukan lebih dari satu kali (*multi trances*) mengingat sebagian besar pinjaman proyek digunakan untuk membiayai kegiatan dengan tahun jamak (*multi years*) dan/atau kegiatan yang tersebar di berbagai daerah. Besarnya penarikan pinjaman proyek dalam satu tahun anggaran ditentukan oleh rencana penarikan (*disbursement plan*) yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan pelaksanaan kegiatan. Realisasi penarikan pinjaman luar negeri secara keseluruhan dibandingkan dengan rencana penarikan dalam APBN tahun 2004–2007 disajikan dalam **Grafik VI.10**.

Grafik VI.10
Rencana dan Realisasi Penarikan Pinjaman Luar Negeri
2004–2008



Sumber: Departemen Keuangan

Dalam grafik tersebut terlihat bahwa realisasi penarikan pinjaman pada tahun 2004–2007 belum sebanding dengan rencana/pagu yang ditetapkan dalam APBN-P. Persentase realisasi penarikan pinjaman yang tertinggi terjadi pada tahun 2004 mencapai 85 persen dari target yang ditetapkan dalam APBN-P, sedangkan yang terendah pada tahun 2006 hanya mencapai 70 persen dari target APBN-P. Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan pemerintah dalam menetapkan defisit sebagai stimulus fiskal belum dapat sepenuhnya direalisasikan oleh kementerian negara/lembaga yang kegiatannya dibiayai dengan pinjaman proyek. Adapun beberapa faktor yang menyebabkan belum dapat dipenuhinya target penarikan pinjaman tersebut antara lain (1) adanya kelambatan dalam pelaksanaan kegiatan khususnya bagi pinjaman-pinjaman baru, misalnya belum dipenuhinya berbagai persyaratan administratif pada saat penuangan dalam dokumen anggaran, (2) terdapat kecenderungan pelaksanaan kegiatan tidak sesuai dengan rencana (target) awal, sebagaimana tertuang dalam desain proyek, yang akan berpengaruh terhadap realisasi penarikan dana, dan (3) kegiatan tertentu yang telah direncanakan tidak dapat dilakukan tepat waktu karena memerlukan proses pengadaan barang dengan spesifikasi khusus sehingga memerlukan waktu yang relatif lama.

Secara keseluruhan selama tahun 2004–2007, pengelolaan utang memerlukan biaya terutama untuk pembayaran bunga dan biaya administrasi kepada pemberi pinjaman terkait dengan pengelolaan utang sebesar Rp286,6 triliun atau rata-rata Rp71,6 triliun per tahun. Biaya tersebut relatif berfluktuasi yang dipengaruhi oleh pergerakan tingkat bunga pasar, pergerakan nilai tukar, dan jumlah kebutuhan pembiayaan. Secara proporsi, sekitar 70 persen realisasi pembayaran bunga dan biaya administrasi digunakan untuk utang dalam negeri. Hal ini mengingat sebagian besar instrumen utang dalam negeri menggunakan *commercial/ market rate,* sedangkan pinjaman luar negeri yang *outstanding* sebagian besar dalam pinjaman lunak *(concessional*) yang diperoleh di masa lalu. Secara keseluruhan pengelolaan utang tahun 2004–2008 dapat diikuti dalam **Tabel VI.9.**

Tabel VI.9
Pengelolaan Utang Tahun 2004–2008
(miliar rupiah)

Uraian	Realisasi				
	LKPP 2004	LKPP 2005	LKPP 2006	LKPP 2007	September 2008
Pembayaran Bunga Utang	**62.485,6**	**65.199,6**	**79.082,6**	**79.806,4**	**64.822,8**
i Dalam Negeri	39.553,6	42.600,0	54.908,3	54.079,4	45.579,8
ii Luar Negeri	22.932,0	22.599,6	24.174,3	25.727,0	19.243,0
Pembiayaan	**(21.186,8)**	**12.302,7**	**9.419,0**	**33.319,8**	**80.124,6**
a. SBN (neto)	**6.870,4**	**22.574,7**	**35.985,5**	**57.172,2**	**102.919,8**
i. Penerbitan	**32.326,8**	**47.030,9**	**61.045,6**	**99.954,7**	**126.245,2**
Dalam Negeri :	23.365,7	22.540,0	42.578,7	86.379,7	86.932,4
Luar Negeri :	8.961,1	24.490,9	18.466,9	13.575,0	39.312,8
- Obligasi Negara Bunga Tetap	8.961,1	24.490,9	18.466,9	13.575,0	39.312,8
Equivalent dalam juta USD	*1.000,0*	*2.500,0*	*2.000,0*	*1.500,0*	*4.200,0*
ii. Pembayaran pokok jatuh tempo	**(23.075,5)**	**(19.692,2)**	**(25.142,0)**	**(39.786,9)**	**(21.581,0)**
iii. Pembelian Kembali	**(1.962,0)**	**(5.158,0)**	**(47,3)**	**(2.859,0)**	**(2.007,0)**
iv. Penerimaan (pengeluaran) Utang Bunga	**(418,9)**	**394,1**	**129,2**	**(136,6)**	**262,6**
b. Pinjaman Luar Negeri (neto)	**(28.057,2)**	**(10.272,0)**	**(26.566,5)**	**(23.852,4)**	**(22.795,2)**
i. Penarikan Pinjaman Luar Negeri	**18.433,9**	**26.840,4**	**26.114,6**	**34.070,1**	**14.942,3**
Pinjaman Program	5.058,5	12.264,8	13.579,6	19.607,5	3.842,8
Pinjaman Program eq. Juta USD	*400,0*	*692,8*	*1.300,0*	*2.100,0*	*400,0*
Pinjaman Proyek	13.375,4	14.575,6	12.535,0	14.462,6	11.099,5
ii. Pembayaran cicilan pokok pinjaman luar negeri	**46.491,1**	**37.112,4**	**52.681,1**	**57.922,5**	**37.737,5**
Catatan:					
Pembiayaan Utang	**(21.186,8)**	**12.302,7**	**9.419,0**	**33.319,8**	**80.124,6**
i. Utang Luar Negeri (neto)	(19.096,1)	14.218,9	(8.099,6)	(10.277,4)	16.517,6
ii. Utang Dalam Negeri (neto)	(2.090,7)	(1.916,1)	17.518,6	43.597,2	63.607,0
Penukaran Utang (debt switching)	**-**	**5.673,0**	**31.179,0**	**15.782,0**	**4.571,0**
Penerbitan SU-007 pengganti tunggakan bunga dan pokok	**-**	**-**	**54.862,2**	**-**	**-**

Sumber : Departemen Keuangan

6.3.2.2 Realisasi Pembiayaan dan Pengelolaan Utang Tahun 2008

Pada paruh kedua tahun 2007 dan awal tahun 2008 terjadi perubahan situasi perekonomian dunia yang berpengaruh kepada perekonomian domestik. Hal ini membuat Pemerintah perlu melakukan penyesuaian kebijakan fiskal tahun 2008 yang telah ditetapkan pada akhir tahun 2007. Sebagian besar komponen dalam APBN mengalami perubahan dan penyesuaian yang juga berdampak pada perubahan struktur pembiayaan. Akibat kenaikan defisit APBN dari Rp73,3 triliun (1,7 persen terhadap PDB) menjadi Rp94,5 triliun (2,1 persen terhadap PDB) dalam APBN-P, pembiayaan melalui utang (neto) juga meningkat dari Rp74,9 triliun menjadi Rp104,7 triliun atau naik 39 persen. Dalam jumlah kenaikan pembiayaan tersebut, Rp12,0 triliun diantaranya akan digunakan untuk kepentingan pengelolaan kas dalam memenuhi kebutuhan APBN pada awal tahun anggaran 2009. Pembiayaan dari SBN akan dipenuhi baik dari pasar dalam negeri maupun pasar internasional, dengan prioritas pasar dalam negeri dan berjangka waktu (tenor) panjang. Sampai dengan kuarter ketiga tahun 2008 realisasi pembiayaan bersih utang mencapai Rp80,1 triliun atau 76,5 persen dari sasaran pembiayaan utang yang ditetapkan dalam APBN-P 2008. Realisasi pembiayaan bersih utang tersebut berasal dari penerbitan SBN (neto) sebesar Rp102,9 triliun dan penarikan pinjaman luar negeri sebesar Rp14,9 triliun dan dikurangi pembayaran cicilan pokok pinjaman luar negeri yang jatuh tempo sampai dengan bulan September 2008 sebesar Rp37,7 triliun. Dengan demikian sampai dengan September 2008, realisasi penerbitan SBN (neto), penarikan pinjaman luar negeri, dan pembayaran pokok pinjaman yang jatuh tempo apabila dibandingkan dengan jumlah kebutuhan sebagaimana dalam APBN-P 2008 masing-masing mencapai 87,3 persen, 30,9 persen dan 61,6 persen.

Pembiayaan dari penerbitan SBN (neto) sampai dengan bulan September 2008 tersebut berasal dari total penerbitan sebesar Rp126,2 triliun dan pelunasan pokok SBN jatuh tempo, serta pembelian kembali SBN sebelum jatuh tempo sebesar Rp21,6 triliun. Dari jumlah penerbitan tersebut, Rp39,3 triliun (40,6 persen) diantaranya diterbitkan di pasar internasional. Di pasar dalam negeri, SBN yang telah diterbitkan meliputi SBN yang ditawarkan pada investor institusi maupun investor individu, yang selama ini dikenal dengan obligasi negara retail (ORI). SBN yang diterbitkan terutama untuk investor institusi diantaranya dalam bentuk instrumen jangka pendek dengan bunga diskonto, yaitu surat perbendaharaan negara (SPN) dan instrumen jangka panjang yang meliputi obligasi dengan tingkat bunga tetap (FR), obligasi dengan tingkat bunga mengambang (VR) dan obligasi tanpa kupon (*zero coupon*, ZC). Penerbitan VR untuk kepentingan pembiayaan merupakan penerbitan yang pertama kali dilakukan, dalam jumlah yang sesuai dengan permintaan dan daya serap pasar.

Sementara itu, untuk mengurangi beban pembayaran bunga utang dan penerbitan *gross* SBN dalam tahun 2008 akibat besarnya tambahan pembiayaan melalui SBN (neto), Panja DPR meminta Pemerintah dan Bank Indonesia melakukan pembahasan moratorium kewajiban pembayaran bunga utang dan cicilan pokok surat utang kepada Bank Indonesia. Bunga utang yang dimoratorium adalah bunga SU-002, SU-004 dan SU-007 dengan total sebesar Rp1,87 triliun, sedangkan cicilan pokok utang yang dimoratorium adalah pokok SU-007 sebesar Rp1,2 triliun. Pemerintah akan membayar kewajiban bunga dan cicilan pokok surat utang yang dimoratorium tersebut pada tahun 2009. Selain moratorium pembayaran kewajiban, Panja DPR juga meminta agar dilakukan restrukturisasi tingkat bunga SU-002, SU-004 dan SU-007 menjadi sebesar 0,1 persen sebagaimana tingkat bunga SRBI-001.

Dalam tahun 2008, Pemerintah tetap semaksimal mungkin mengupayakan penerbitan yang berasal dari sumber dalam negeri, dengan tetap mempertimbangkan dan memperhitungkan kapasitas daya serap pasar dalam negeri serta mendukung pengembangan pasar surat berharga secara berkesinambungan. Dengan melihat cukup besarnya kebutuhan pembiayaan yang bersumber dari utang, di sisi lain kondisi perekonomian dan pasar keuangan belum menunjukkan tanda-tanda perbaikan, maka Pemerintah harus berhati-hati dalam menyusun strategi penerbitannya. Berbagai faktor yang harus dipertimbangkan dalam penerbitan antara lain waktu penerbitan, jenis instrumen, dan jumlah yang diterbitkan. Hal tersebut harus pula didukung dengan kemampuan dalam menganalisa kondisi pasar surat berharga. Terkait dengan waktu dan jumlah surat berharga yang diterbitkan, Pemerintah menerapkan strategi *front loading issuance* yaitu dengan menerbitkan surat berharga, baik di pasar domestik maupun internasional, dalam jumlah lebih besar pada awal-awal tahun anggaran. Alasan utama dilakukan *front loading* adalah untuk (1) memanfaatkan likuiditas yang besar pada awal tahun sehingga *yield* penerbitan relatif lebih rendah; (2) menghindari beban penerbitan terkonsentrasi pada akhir tahun anggaran sehingga berpotensi terjadinya *cornerring* mengingat target *gross issuance* yang besar; dan (3) mengantisipasi ketidakpastian kondisi pasar keuangan global dan domestik.

Berdasarkan hasil analisis yang cukup mendalam, Pemerintah memandang bahwa kondisi pasar dalam negeri kurang dapat mendukung pencapaian kebutuhan pembiayaan sampai dengan akhir tahun anggaran. Hal ini membuat Pemerintah mengambil langkah untuk melakukan penerbitan SUN di pasar internasional lebih banyak dan lebih cepat. Selama

tahun 2008, Pemerintah melakukan penerbitan di pasar internasional sebanyak dua kali, yang dilakukan pada bulan Januari 2008 untuk memanfaatkan likuiditas di pasar keuangan yang masih relatif besar pada awal tahun dan pada bulan Juni dalam rangka mengantisipasi kondisi pasar finansial dunia yang belum menunjukkan perbaikan. Penerbitan kedua dilakukan setelah adanya keputusan untuk melakukan penyesuaian APBN yang berdampak pada penyesuaian kebutuhan pembiayaan. Dari jumlah yang telah diterbitkan di pasar internasional, hampir seluruhnya merupakan surat berharga dengan jangka waktu lebih dari 10 tahun, bahkan lebih dari 50 persen diantaranya memiliki jatuh tempo sampai dengan 30 tahun.

Dengan mempertimbangkan perkiraan perubahan asumsi makro, penerimaan negara dan penyerapan belanja serta dampak krisis keuangan global terhadap daya serap pasar SBN, maka Pemerintah merencanakan target SBN neto dalam *outlook* realisasi menjadi sebesar Rp91,69 triliun. Dengan mengasumsikan target SBN neto sebesar Rp91,69 triliun, memperhitungkan realisasi penerbitan SBN (neto) sampai dengan bulan September 2008 sebesar Rp102,92 triliun dan kebutuhan SBN jatuh tempo sampai dengan akhir tahun 2008 sebesar Rp16,25 triliun, maka sampai dengan akhir tahun 2008 masih dibutuhkan penerbitan SBN sebesar Rp5,02 triliun. Jumlah ini telah memperhitungkan kebutuhan penerbitan SBN untuk menambah SAL sebesar maksimal Rp12,0 triliun.

Sementara itu, pembiayaan dari penarikan pinjaman luar negeri, sekitar 55 persen akan dipenuhi dari pinjaman program. Pinjaman program sebagian besar akan berasal dari World Bank terutama untuk *Development Program Loan IV* (DPL-IV) dan IDPL. Dalam tahun 2008 juga dilakukan pinjaman program dengan tipe/sifat *refinancing*, yakni BOS KITA (Bantuan Operasional Sekolah-*Knowledge Improvement for Transparency and Accountability*). BOS KITA akan dilaksanakan dalam 2 tahun (2008 dan 2009), dimana untuk tahun 2008 pinjaman akan dicairkan segera setelah negosiasi, sementara untuk pencairan kedua (tahun 2009) akan dilaksanakan setelah *improvement* terhadap pelaksanaan BOS sebagaimana disepakati telah dipenuhi. Selanjutnya, ADB di samping memberikan pinjaman program *co-financing* dengan Bank Dunia dan JBIC melalui *development policy support*, juga akan memberikan pinjaman program untuk reformasi kebijakan infrastruktur, dan reformasi *governance* untuk pengelolaan keuangan daerah. Sedangkan Jepang memberikan pinjaman sebagai *co-financing* dari DPL-IV, dan pinjaman program yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup (*Cool Earth Program Loan*). Dalam tahun 2008, untuk pertama kalinya Perancis melalui *Agence Française de Développement* (AFD) memberikan pinjaman program sebagai *co-financing* terhadap *Cool Earth Program Loan* yang diinisiasi oleh Jepang.

Sampai dengan bulan September 2008, realisasi penarikan pinjaman mencapai Rp14,9 triliun yang terdiri dari penarikan pinjaman proyek sebesar Rp11,1 triliun dan penarikan pinjaman program Rp3,8 triliun. Sedangkan pembayaran cicilan pokok pinjaman luar negeri sampai dengan bulan September 2008 telah mencapai Rp37,7 triliun. Jumlah pembayaran cicilan pokok tersebut merupakan 61,6 persen dari jumlah yang diperkirakan akan dibayar kembali dalam tahun 2008. Rendahnya realisasi penarikan pinjaman luar negeri sampai dengan kuarter ketiga tersebut disebabkan antara lain karena pengadaan barang dan jasa masih dalam proses pelaksanaan terutama untuk kegiatan yang dibiayai dengan pinjaman proyek. Sedangkan pinjaman program sebagian besar dalam tahapan pemenuhan *policy matrix* oleh kementerian negara/lembaga. Berdasarkan pengalaman tahun-tahun sebelumnya, penarikan pinjaman luar negeri sebagian besar dilakukan pada kuarter keempat.

Sebagai konsekuensi dari perubahan kondisi makro ekonomi dan kebutuhan pembiayaan tahun 2008, menyebabkan pembayaran bunga utang juga mengalami penyesuaian. Perubahan pada asumsi nilai tukar berdampak pada pembayaran bunga utang luar negeri dan surat berharga yang diterbitkan di pasar internasional. Sementara pergerakan bunga utang baik di dalam negeri maupun di luar negeri akan sangat berpengaruh pada utang yang memiliki tingkat bunga mengambang. Pergerakan tingkat bunga utang juga berakibat pada peningkatan perkiraan bunga utang yang harus diberikan pada SBN yang akan diterbitkan. Dalam tahun 2008, pembayaran bunga utang diperkirakan akan mencapai Rp94,8 triliun atau meningkat 3,8 persen dibandingkan dengan perkiraan dalam APBN semula. Jumlah tersebut diperlukan untuk membayar bunga utang dalam negeri sebesar Rp65,8 triliun (70 persen dari total) dan bunga utang luar negeri sebesar Rp29,0 triliun (30 persen).

6.3.3 Proyeksi Pengelolaan Utang Tahun 2009

Secara garis besar sumber pembiayaan melalui utang berasal dari utang dalam negeri dan utang luar negeri. Komponen utang dalam negeri berupa penerbitan SBN neto di pasar domestik, baik surat berharga konvensional maupun surat berharga berbasis syariah. Dalam tahun 2009 terbuka alternatif bagi Pemerintah untuk melakukan pinjaman dalam negeri, yang dapat digunakan untuk pembiayaan kegiatan. Sedangkan komponen utang luar negeri terdiri dari penerbitan SBN valas, baik surat berharga konvensional maupun surat berharga berbasis syariah, dan penarikan pinjaman luar negeri. Pada masing-masing kelompok tersebut diperhitungkan juga jumlah pembayaran pokok utang yang jatuh tempo, baik sebagai cicilan bagi pinjaman luar negeri maupun pelunasan (*redemption*) bagi SBN di pasar dalam negeri.

Penerbitan SBN di pasar domestik berasal dari penerbitan obligasi negara (ON) dengan jangka waktu lebih dari satu tahun, maupun SPN dengan jangka waktu sampai dengan satu tahun. Saat ini di pasar dalam negeri, ON yang diterbitkan mencakup ON dengan tingkat bunga tetap (*fixed rate*), tingkat bunga mengambang (*variable rate*), ON tanpa kupon, dan ORI. Tenor untuk ON tanpa kupon dan ORI adalah antara 2–5 tahun, sedangkan FR dapat mencapai 30 tahun. Di pasar domestik, sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, Pemerintah dapat menerbitkan surat berharga syariah negara (SBSN), yang dapat diterbitkan dalam berbagai struktur kontrak (akad) antara lain sewa hak atas aset (*ijarah*), kerja sama penyediaan modal (*mudarabah*), kerja sama penggabungan modal (*musyarakah*) dan jual beli aset sebagai obyek pembiayaan (*istishna'*). Pengembangan instrumen pembiayaan berbasis syariah ini dilakukan sebagai bagian dari upaya pengembangan instrumen utang, perluasan basis investor, dan peningkatan kapasitas pembiayaan. Dalam tahap awal, Pemerintah akan lebih memprioritaskan pembiayaan dengan kontrak *al-ijarah* (sewa-menyewa) yang mensyaratkan adanya *underlying asset*. Walaupun terbuka untuk melakukan transaksi penerbitan dengan akad *mudarabah, musyarakah,* dan *istisna'*, namun ketiga instrumen tersebut akan digunakan bila seluruh prakondisi, persyaratan, dan infrastruktur peraturan yang mendukung telah tersedia.

Di pasar internasional, penerbitan SBN berasal dari penerbitan obligasi negara valas dan SBSN valas. Berkenaan dengan obligasi negara valas konvensional, terbuka kemungkinan untuk menerbitkan dalam mata uang selain dolar Amerika Serikat seperti euro atau yen

Jepang. Penerbitan SBN valas dalam mata uang selain dolar Amerika Serikat tersebut dapat dilakukan sepanjang persyaratannya memungkinkan untuk dipenuhi, tetapi sudah barang tentu setelah memperhitungkan biaya, risiko, dan pertimbangan lainnya. Dalam hal penerbitan SBN valas dilakukan dalam mata uang dolar Amerika Serikat, walaupun Pemerintah sudah menjadi penerbit yang cukup reguler (*frequent issuer*), namun penerbitan untuk investor Amerika, akan tetap ditawarkan hanya kepada investor institusi (*qualified institutional buyer*, QIB), dan belum menerbitkannya secara *public offering*. Struktur penerbitan SBSN di pasar internasional, sama halnya dengan di pasar domestik, akan dilakukan dengan akad *al-ijarah*.

Pada tahun 2009, Pemerintah memiliki satu alternatif pembiayaan yang berasal dari pinjaman dalam negeri. Pinjaman dalam negeri merupakan pinjaman untuk pembiayaan kegiatan (proyek) yang memenuhi persyaratan tertentu berupa kegiatan pembangunan infrastruktur yang menjadi prioritas kementerian negara/lembaga untuk memanfaatkan industri dalam negeri. Pinjaman dalam negeri pada prinsipnya dapat bersumber dari BUMN perbankan dalam negeri dan pemerintah daerah. Pinjaman dalam negeri dilakukan terutama untuk mengurangi ketergantungan terhadap pinjaman komersial luar negeri dan mendorong substitusi komoditas industri dalam negeri.

Pinjaman luar negeri meliputi penarikan pinjaman program, yaitu pinjaman luar negeri dalam valuta asing yang dapat dikonversikan ke rupiah dan digunakan untuk membiayai kegiatan umum atau belanja pemerintah, dan pinjaman proyek yaitu pinjaman luar negeri yang penggunaannya sudah melekat (*earmark*) pada kegiatan tertentu Pemerintah yang dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga. Dalam realisasi pencairannya, pinjaman program akan dilakukan setelah persyaratan yang tertuang dalam perjanjian pinjaman dipenuhi, misalnya dalam bentuk *policy matrix* atau *trigger policy*. Pada tahun 2009 pinjaman program bersumber dari *Asian Development Bank* (ADB), *World Bank*, Jepang melalui JBIC, dan Perancis melalui *Agence Française de Développement* (AFD). Sejak tahun 2008, World Bank memberikan pinjaman program yang bersifat penggantian pembiayaan kegiatan (*refinance*), dimana persyaratan pencairan dari pinjaman program adalah telah dilaksanakannya suatu kegiatan tertentu yang telah disepakati sebagai prasyarat (*trigger*).

Pinjaman proyek selain digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan tertentu pada kementerian negara/lembaga, juga akan digunakan untuk penerusan pinjaman kepada BUMN atau pemerintah daerah. Pinjaman proyek selain diperoleh dari lembaga keuangan multilateral maupun bilateral (diantaranya ADB, *World Bank*, *Islamic Development Bank* (IDB), JBIC, *Kreditanstalt fur Wiederaufbau* (KfW)) juga dapat diperoleh dari lembaga keuangan komersial. Dilihat dari persyaratannya, pinjaman proyek dapat bersifat *concessional, nonconcessional*, dan komersial. Porsi pinjaman komersial luar negeri secara bertahap akan semakin dikurangi dan pengadaannya akan dilakukan secara selektif, yaitu hanya untuk pembiayaan pengadaan barang yang tidak dapat diproduksi di dalam negeri. Dalam hal pembiayaan pengadaan barang, Pemerintah mempunyai diskresi untuk menentukan alternatif sumber pembiayaan yang paling efisien dengan risiko yang minimal. Pinjaman multilateral dan bilateral diupayakan untuk semaksimal mungkin memiliki persyaratan yang lunak (*concessional*) dengan tingkat bunga rendah dan jangka waktu panjang. Pada kenyataannya, seiring dengan perbaikan *rating* dan fundamental ekonomi, Indonesia akan makin sulit untuk memperoleh pinjaman lunak dari luar negeri, terutama yang berasal dari lembaga pinjaman multilateral. Sejak tahun 2008 Indonesia tidak lagi

dapat memperoleh pinjaman dari *World Bank*, ADB, dan IDB yang memiliki *term* lunak (*concessional*), mengingat tingkat pendapatan perkapita Indonesia dalam standar lembaga multilateral tersebut masuk kategori negara berpenghasilan menengah. Sebagai konsekuensi terhadap kondisi ini, maka pinjaman luar negeri yang dilakukan harus dimanfaatkan pada sektor dan kegiatan pembangunan yang produktif dan investasi yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi.

6.3.3.1 Struktur Pembiayaan Utang

Struktur pembiayaan yang berasal dari utang pada tahun 2009 direncanakan melalui:

1. Pembiayaan Utang Dalam Negeri, yang terdiri dari atas.
   a. Penerbitan SBN dalam negeri neto sebesar Rp35,9 triliun yang berasal dari penerbitan SBN yang terdiri dari Obligasi Negara, SPN dan SBSN di pasar domestik;
   b. Penarikan pinjaman dalam negeri, dalam APBN 2009 masih nihil mengingat belum ada kegiatan yang akan dilaksanakan dalam tahun 2009 yang memenuhi syarat dan ketentuan untuk dapat dibiayai dengan pinjaman dalam negeri.
2. Pembiayaan Utang Luar Negeri, yang terdiri atas.
   a. Penerbitan SBN valuta asing (valas) sebesar Rp18,8 triliun yang berasal dari penerbitan SBN dan SBSN di pasar internasional;
   b. Penarikan pinjaman luar negeri sebesar Rp52,2 triliun yang berasal dari penarikan pinjaman program sebesar Rp26,4 triliun dan pinjaman proyek sebesar Rp25,7 triliun;
   c. Pembayaran cicilan pokok utang luar negeri sebesar Rp61,6 triliun.

Secara neto pembiayaan yang bersumber dari utang dalam tahun 2009 tetap akan mencapai Rp45,3 triliun. Struktur pembiayaan utang disajikan dalam **Tabel VI.10** berikut.

Tabel VI.10
Struktur Pembiayaan Utang APBN 2009
(triliun rupiah)

Uraian	APBN 2009	
	Jumlah	% PDB
Pembiayaan Utang (neto)	**45,3**	**0,8**
1. Utang Dalam Negeri (neto):	**35,9**	**0,7**
a. Penerbitan SBN Dalam Negeri neto	35,9	0,7
2. Utang Luar Negeri (neto):	**9,4**	**0,2**
a. Penerbitan SBN Luar Negeri	18,8	0,4
b. Pinjaman Luar Negeri (neto)	-9,4	-0,2
i. Penarikan Pinjaman	52,2	1,0
- Pinjaman Program	26,4	0,5
- Pinjaman Proyek	25,7	0,5
ii. Pembayaran Cicilan Pokok Utang Luar Negeri	-61,6	-1,2

Sumber: Departemen Keuangan

Mengikuti ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara, target pembiayaan melalui SBN tiap tahun disajikan dalam jumlah tambahan nilai bersih (neto). Hal ini terutama dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan kepada Pemerintah agar dapat menerbitkan dan/atau membeli kembali utang, baik untuk pengelolaan portofolio dan risiko maupun untuk pengembangan pasar serta mengakomodasi dinamika yang terjadi di pasar keuangan. Secara bruto (*gross*) berapapun jumlahnya, Pemerintah dapat menerbitkan SBN sepanjang jumlah neto SBN yang diterbitkan selama tahun 2009 tidak melampaui jumlah maksimal yang telah mendapatkan persetujuan DPR dengan tetap memperhatikan tingkat biaya dan risiko yang terkendali. Persetujuan DPR tersebut hanya terbatas pada jumlah tambahan nilai bersih penerbitan SBN tanpa melihat rincian jumlah dan jenis instrumen utangnya. Hal ini salah satunya bertujuan untuk

memberikan fleksibilitas bagi Pemerintah dalam menentukan komposisi jumlah dan jenis instrumen utang yang akan diterbitkan, dengan tetap memperhatikan kondisi pasar. Pada akhir tahun, Pemerintah akan melaporkan dan mempertanggungjawabkan pada DPR secara lebih terinci hasil penerbitan untuk pembiayaan yang telah dilakukan, termasuk kegiatan pengelolaan portofolio utang.

Pada masa mendatang, Pemerintah memandang fleksibilitas pembiayaan yang disetujui oleh DPR tidak hanya diberlakukan pada pembiayaan SBN neto, akan tetapi hal ini juga diberlakukan terhadap tambahan nilai bersih pembiayaan utang secara keseluruhan, mengingat pembiayaan melalui utang yang semakin dominan. Untuk itu, diperlukan suatu tingkat fleksibilitas dalam penggunaan instrumen utang, baik surat berharga maupun pinjaman, sepanjang kebutuhan pembiayaan dapat dipenuhi pada biaya dan risiko yang terkendali. Dengan demikian, Pemerintah dapat melakukan pemilihan sumber secara lebih tepat, dengan memperhitungkan dan membandingkan efisiensi biaya dan minimalisasi risiko, sehingga pada akhirnya pengelolaan utang dapat dilakukan secara optimal dalam mengakomodasi perkembangan kondisi ekonomi makro dan pasar keuangan yang dinamis.

Khusus pada tahun 2009, dengan mempertimbangkan terjadinya krisis di pasar keuangan global yang diperkirakan masih terus berlanjut, Pemerintah dengan persetujuan DPR dapat melakukan pergeseran pembiayaan utang dari SBN menjadi pinjaman yang bersumber dari pinjaman siaga dari kreditor bilateral maupun multilateral.

6.3.3.2 Proyeksi Pembiayaan dan Pengelolaan Utang Tahun 2009

Dalam tahun 2009 proyeksi pembiayaan disusun berdasarkan beberapa asumsi yang relevan bagi pengelolaan utang yaitu defisit sebesar 1,0 persen terhadap PDB, inflasi 6,2 persen, dan tingkat bunga SBI (3 bulan) rata-rata 7,5 persen. Setelah memperhitungkan besarnya kebutuhan di sisi pembiayaan dan jumlah pembiayaan yang bersumber dari nonutang, maka pembiayaan anggaran yang berasal dari utang adalah sebesar Rp45,3 triliun (0,8 persen dari PDB). Jumlah tersebut akan berasal dari penerbitan SBN neto sebesar Rp54,7 triliun atau sebesar 1,0 persen terhadap PDB dan pinjaman luar negeri neto sebesar negatif Rp9,4 triliun atau negatif 0,2 persen terhadap PDB. Pembiayaan dari SBN neto akan diperoleh baik dari penerbitan di pasar dalam negeri, maupun penerbitan di pasar internasional. Dari sisi jangka waktu, dapat berupa SBN jangka pendek maupun jangka panjang, sedangkan dari strukturnya dapat berupa SBN konvensional maupun SBN berbasis syariah (SBSN). Sedangkan pembiayaan yang bersumber dari pinjaman sepenuhnya berasal dari pinjaman luar negeri, yang mencapai Rp52,1 triliun atau 1,0 persen terhadap PDB. Jumlah tersebut berasal dari pinjaman program sebesar Rp26,4 triliun dan pinjaman proyek sebesar Rp25,7 triliun.

Pembiayaan yang bersumber dari utang (neto) tersebut mengalami penurunan Rp59,4 triliun jika dibandingkan dengan pembiayaan utang dalam APBN-P 2008. Penurunan yang cukup signifikan tersebut mengindikasikan bahwa utang hanya akan dilakukan untuk keperluan tertentu dan hanya akan dilakukan sesuai kebutuhan. Di sisi pinjaman luar negeri, jumlah neto pembiayaan utang yang akan dilakukan di tahun 2009 sebesar negatif Rp9,4 triliun, yang artinya porsi *outstanding* pinjaman luar negeri secara neto akan menurun. Dalam nilai valuta asing, penurunan tersebut tidak akan setara, mengingat adanya fluktuasi antar nilai tukar.

Di sisi SBN akan terjadi penurunan penerbitan neto sebesar Rp63,1 triliun. Walaupun terjadi penurunan yang signifikan, namun penerbitan di pasar domestik akan tetap diprioritaskan

termasuk menerbitkan SBN dengan tenor menengah pendek. Penurunan dalam neto penerbitan SBN tersebut akan dikompensasi melalui penurunan jumlah penerbitan di pasar valuta asing. Apabila penerbitan SBN valas pada tahun 2008 diperkirakan sekitar USD5,0 miliar, maka di tahun 2009 diharapkan akan berkurang menjadi sekitar USD2,0 miliar. Sedangkan secara bruto, penerbitan SBN masih relatif tinggi mengingat dalam tahun 2009, jumlah SBN yang akan jatuh tempo jauh lebih besar. Hal ini antara lain sebagai akibat dari rencana pembayaran kewajiban pokok atas SU-007 yang pernah dimoratorium tahun 2008 sebesar Rp1,2 triliun, di samping pembayaran kewajiban atas surat utang lainnya kepada BI, sesuai jadwal yang disepakati.

Dalam tahun 2009 akan ditarik pinjaman program sebesar Rp26,4 triliun (USD2,8 miliar). Untuk tahun 2009, pinjaman program masih akan tetap bersumber dari *World Bank*, ADB, *Japan International Cooperation Agency* (JICA) sebagai tindak lanjut dari proses reorganisasi di *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), dan AFD. Di sisi penarikan pinjaman proyek, dalam tahun 2009 akan mencapai Rp25,7 triliun atau 0,5 persen terhadap PDB. Jumlah tersebut berarti mengalami peningkatan kurang lebih Rp3,9 triliun jika dibandingkan dengan target APBN-P Tahun 2008 sebesar Rp21,8 triliun. Pinjaman proyek tersebut akan digunakan untuk membiayai berbagai proyek yang tersebar di berbagai kementerian negara/ lembaga, yang sumber pembiayaannya berasal dari lembaga multilateral (ADB, *World Bank*, dan IDB), kreditur bilateral (diantaranya JBIC dan KfW), dan lembaga pemberi pinjaman komersial luar negeri dan pemberi pinjaman dalam negeri.

Dengan melihat kebutuhan pembiayaan dalam tahun 2009 yang berasal dari utang neto sebesar Rp45,3 triliun, dan kondisi struktur portofolio utang saat ini, maka di tahun 2009 diperlukan pengalokasian anggaran untuk membayar biaya utang dalam bentuk pembayaran bunga utang sebesar Rp101,7 triliun (1,9 persen terhadap PDB). Sekitar 68 persen dari total alokasi bunga tersebut akan digunakan untuk membiayai pembayaran bunga utang dalam negeri, yaitu sebesar Rp69,3 triliun. Sedangkan sekitar 32 persennya, akan digunakan untuk membiayai pembayaran bunga utang luar negeri. Tingginya kebutuhan pembayaran bunga utang dalam negeri tersebut karena dalam tahun 2009 Pemerintah akan melunasi kewajiban terhadap bunga SU-002, SU-004 dan SU-007 yang sempat ditunda pembayarannya dalam tahun 2008 sebesar Rp1,9 triliun. Di samping itu, peningkatan kebutuhan pembayaran bunga utang dalam negeri juga terjadi karena jumlah penerbitan yang dilakukan pada tahun 2008 cukup tinggi dan disertai pula dengan relatif tingginya penetapan bunga (kupon), akibat kondisi pasar keuangan yang belum stabil. Antisipasi masih belum stabilnya kondisi pasar keuangan di tahun 2009, juga berdampak pada tingginya perkiraan kebutuhan pembayaran bunga utang dalam negeri.

6.3.3.3 Strategi Pengelolaan dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembiayaan Melalui Utang Tahun 2009

Pada tahun 2009 jenis instrumen surat berharga yang digunakan Pemerintah menjadi semakin beragam, terutama setelah instrumen SBSN menjadi salah satu instrumen pembiayaan. Instrumen ini masih perlu terus dikembangkan mengingat peluangnya masih sangat terbuka. Saat ini baru satu instrumen yaitu *al-ijarah* yang akan digunakan Pemerintah. Sementara menurut aturan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, setidaknya masih terdapat tiga instrumen lainnya yang tersedia diantaranya *musyarakah, mudarabah,* dan *istisna*'. Dari sisi pinjaman, instrumen pinjaman dalam negeri saat ini juga dapat menjadi salah satu alternatif pembiayaan bagi

kegiatan-kegiatan tertentu. Instrumen pinjaman dalam negeri ini dimaksudkan untuk mengurangi eksposur risiko nilai tukar, mengingat pinjaman akan dilakukan dalam mata uang rupiah. Pemerintah dapat memperoleh pinjaman dalam negeri dari BUMN sesuai bidang tugasnya, dan/atau pemerintah daerah, dalam hal mengalami surplus dan hendak menempatkan dananya dengan meminjamkan pada Pemerintah Pusat.

Sejak tahun 2008, Indonesia telah dinyatakan oleh beberapa *lender* tidak layak lagi memperoleh pinjaman lunak, mengingat Indonesia telah masuk dalam kategori *low middle income country*. Sebagai konsekuensinya dalam memenuhi defisit pembiayaan APBN ke depan, Indonesia akan memperoleh dari sumber-sumber keuangan dengan perhitungan tingkat bunga dengan basis pasar (*market base*). Dengan demikian, untuk saat ini perbedaan biaya efektif antara pinjaman dalam bentuk surat berharga atau pinjaman dalam bentuk pembiayaan kegiatan menjadi semakin sempit.

Menghadapi situasi dan kondisi pasar keuangan global akhir-akhir ini dan dengan mempertimbangkan faktor internal maupun eksternal, Pemerintah dengan persetujuan DPR dapat mengambil langkah-langkah berupa pergeseran sumber pembiayaan utang dari SBN menjadi pinjaman melalui pinjaman siaga dari kreditor multilateral dan bilateral. Namun demikian Pemerintah menetapkan beberapa langkah strategis yang perlu dipertimbangkan dan dilakukan dalam pelaksanaan pengelolaan utang sebagai berikut.

A. Strategi Pengelolaan SBN (SUN dan SBSN)

1. Melakukan penerbitan SBN dengan melihat kecenderungan kondisi pasar domestik maupun global yang mendukung penerbitan tersebut terutama kemampuan daya serapnya. Penerbitan di pasar internasional dilakukan dalam jumlah yang terukur jika diperkirakan pasar domestik tidak dapat menyerap seluruh penerbitan dan sebagai upaya menghindari terjadinya *crowding out effect* di pasar keuangan domestik. Pemerintah memiliki fleksibilitas dalam menentukan pilihan instrumen yang akan digunakan, apakah SUN atau SBSN (sukuk).
2. Melakukan penerbitan SBN berdasarkan pilihan jenis dan tenor instrumen surat berharga yang sesuai dengan kondisi portofolio utang pemerintah yang dikehendaki. Secara khusus Pemerintah mempertimbangkan strategi penurunan durasi portofolio dengan memfokuskan pada penerbitan SBN berjangka pendek dan menengah. Namun demikian langkah ini dilakukan secara terukur dengan menjaga agar *refinancing risk* masih dalam batas yang dapat dikelola.
3. Terus dilakukan upaya-upaya untuk perluasan dan pemupukan basis investor melalui penyempurnaan fitur instrumen, komunikasi investor, dan edukasi investor terutama investor ritel.
4. Terus melanjutkan upaya restrukturisasi profil jatuh tempo portofolio SBN terutama sampai dengan lima tahun ke depan melalui *buyback* dan *debt switching*.
5. Meningkatkan likuiditas dan daya serap pasar SBN melalui diversifikasi instrumen, pengelolaan *benchmark*, dan peningkatan infrastruktur pendukung.
6. Meningkatkan koordinasi dan kualitas komunikasi dengan pemangku kepentingan seperti Bank Indonesia, regulator pasar modal dan industri, *primary dealers/ investors*, dan *self regulatory organization* lainnya yang berperan dalam pengelolaan utang dan pengembangan pasar surat berharga.

Koordinasi dengan Bank Indonesia dimaksudkan untuk melihat implikasi moneter dari penerbitan SUN secara timbal balik, agar keselarasan antara kebijakan fiskal, termasuk manajemen utang, dan kebijakan moneter dapat tercapai.

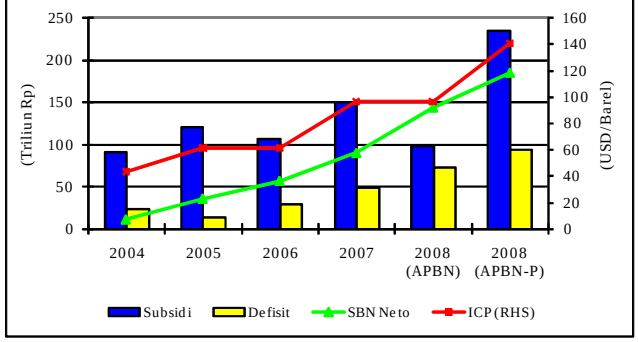
Komunikasi yang berkualitas secara berkelanjutan dengan *primary dealers* (PD) dan investor perlu dilakukan mengingat PD merupakan jembatan utama antara penerbit dengan investor yang dapat memberikan umpan balik terhadap kebijakan yang diambil sehingga terdapat keseimbangan manfaat (*equal benefit*) antara Pemerintah sebagai penerbit dengan investor. Dealer utama di pasar perdana sangat berperan dalam menjamin berhasilnya lelang yang dilakukan, sedangkan di pasar sekunder sebagai penggerak pasar/*market makers* untuk menjaga likuiditas dengan melakukan kuotasi harga dua arah (*two-way prices*) sebagai sarana terjadinya pembentukan harga yang transparan dan efisien.

7. Pengkajian penerapan transaksi derivatif untuk kepentingan lindung nilai (*hedging*).

B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembiayaan Melalui SBN

1. Daya serap pasar SBN, perlu dipertimbangkan agar tidak terjadi *crowding out* di pasar dalam negeri yang dapat berdampak pada naiknya biaya utang yang ditanggung. Faktor yang mempengaruhi daya serap pasar terutama adalah kapasitas industri keuangan di dalam negeri yang merupakan sisi permintaan dari surat berharga dan preferensi investasi dari investor domestik terhadap instrumen SBN.

Grafik VI.11
Pergerakan Subsidi, Defisit, SBN, dan Harga Minyak



2. Indikator makro perekonomian nasional.
   a. Nilai tukar, yang akan mempengaruhi seberapa besar minat investor asing terhadap instrumen domestik, dan seberapa besar nilai penerbitan di pasar valuta asing.
   b. Inflasi dan ekspektasi terhadap inflasi, karena secara langsung akan berpengaruh terhadap biaya penerbitan SBN serta perkiraan minat beli. Dalam beberapa tahun terakhir pergerakan imbal hasil SBN bergerak searah dengan ekspektasi inflasi.
   c. Harga minyak mentah dunia dan arah kebijakan subsidi. Dalam tahun terakhir kenaikan harga minyak mentah memberikan andil cukup besar terhadap peningkatan defisit akibat peningkatan subsidi. Peningkatan kebutuhan pembiayaan yang tidak diikuti peningkatan sumber pembiayaan nonutang telah mendorong peningkatan pembiayaan utang, yang sumber utamanya adalah penerbitan SBN.
3. Identifikasi aset milik negara sebagai *underlying assets* penerbitan SBSN terutama SBSN dengan struktur Ijarah, baik dari sisi jenis maupun nilainya.

C. Strategi Pengelolaan Pinjaman

1. Mengupayakan pinjaman dengan persyaratan yang wajar, yaitu persyaratan pinjaman yang sesuai dengan kondisi perekonomian Indonesia, dengan melakukan (1) identifikasi karakteristik dan spesialisasi masing-masing pemberi pinjaman, (2) peningkatan kualitas analisa terhadap tawaran persyaratan pinjaman, dan (3) peningkatan kualitas proses pengadaan pinjaman dari sejak perencanaan dan pemilihan kegiatan yang dapat dibiayai dari pinjaman, negosiasi pinjaman, tahap pelaksanaan kegiatan sampai dengan tahap evaluasi.
2. Memanfaatkan semaksimal mungkin tawaran untuk melakukan restrukturisasi portofolio pinjaman luar negeri melalui konversi tingkat bunga pinjaman multilateral dan konversi nilai tukar, yang didasari dengan analisis kondisi portofolio.
3. Mengupayakan peningkatan kualitas negosiasi pinjaman untuk efektifitas pelaksanaan kegiatan yang dapat difokuskan melalui percepatan waktu penyelesaian penyusunan perjanjian pinjaman dengan tetap menjaga kualitas hasil negosiasi dan peningkatan koordinasi dan komunikasi antara unit-unit internal Pemerintah yang terlibat dalam proses bisnis pengelolaan utang untuk pembiayaan kegiatan.

   Peningkatan kualitas negosiasi secara optimal untuk mendukung efektifitas pelaksanaan dapat terjadi apabila ada pemilihan kegiatan yang disesuaikan dengan prioritas kebutuhan Pemerintah dan peningkatan pemenuhan kriteria kesiapan kegiatan untuk mengurangi terjadinya pembatalan (*cancellation*) dan/atau peningkatan biaya pinjaman dalam bentuk *commitment fee*.
4. Peningkatan ketepatan waktu penyerapan/penarikan pinjaman dengan semaksimal mungkin meningkatkan penelitian terhadap kriteria kesiapan kegiatan. Upaya yang dapat ditempuh adalah dengan memastikan tidak terjadinya (1) kelambatan pemenuhan dokumen pengefektifan pinjaman, (2) kelambatan proses pengadaan barang/jasa, (3) kekurangsiapan pelaksana kegiatan, dan (4) penyesuaian/perubahan desain pelaksanaan kegiatan untuk pinjaman yang sudah berjalan.
5. Mengoptimalkan pinjaman program yang sudah tersedia untuk membiayai defisit, dengan menegosiasikan prasyarat *(trigger)* pencairan dana yang dapat diperkirakan pencapaiannya, baik dari sisi kualitas untuk mendukung tata kelola kepemerintahan (*governance*) dan dari sisi waktu.
6. Mengoptimalkan pemanfaatan tawaran untuk melakukan pengurangan pinjaman luar negeri melalui *debt to development swap*.

D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembiayaan Melalui Pinjaman

1. Rencana penarikan (*disbursement plan*), baik untuk pinjaman baru maupun kelanjutan dari pinjaman untuk pembiayaan *multi-years project*. Ketepatan jumlah rencana penarikan akan sangat mendukung pencapaian target pembiayaan APBN. Secara ideal seharusnya rencana penarikan dapat menggambarkan kesiapan kegiatan dan perkiraan kemajuan kegiatan.
2. Ketersediaan matrik kebijakan *(policy matrix)* sebagai dasar pemberian pinjaman program.

3. Batas pinjaman yang dapat diberikan oleh *lender* dan kebijakan pemberian pinjaman. Mengingat proses pemberian pinjaman terutama pinjaman kegiatan memerlukan waktu yang tidak pendek, maka dalam praktiknya *lender*, baik multilateral maupun bilateral, telah menyusun perencanaan pemberian pinjaman. Perencanaan tersebut pada umumnya bersifat jangka menengah dan dapat disesuaikan dari waktu ke waktu. Perencanaan tersebut dapat menjadi pedoman bagi Pemerintah untuk melihat seberapa besar pinjaman yang dapat dilakukan dan disesuaikan dengan prioritas kegiatan. Dokumen perencanaan tersebut merupakan dokumen yang disusun *lender* dengan mengakomodasi masukan Pemerintah, sehingga dapat diselaraskan antara kebutuhan jangka menengah Pemerintah dan kapasitas *lender* dalam memberi pinjaman.

6.3.3.4 Isu, Tantangan dan Dinamika Pengelolaan Utang

A. Kondisi Pasar SBN Dalam Negeri

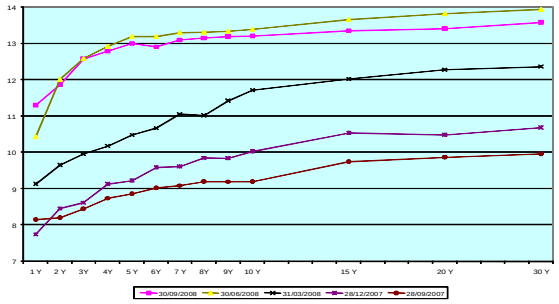
Sistem keuangan global merupakan suatu sistem yang terintegrasi, sehingga gejolak pasar keuangan eksternal dapat berpengaruh pada pasar keuangan domestik, termasuk pasar SBN domestik. Krisis *subprime mortgage* yang berawal dari Amerika Serikat pada pertengahan 2007, berakibat pada besarnya kerugian yang dialami oleh beberapa institusi keuangan terkemuka di dunia. Kondisi ini mengakibatkan perlunya suntikan modal baru yang pada akhirnya menimbulkan keringnya likuiditas (*liquidity crunch*) di pasar keuangan dunia. Dalam kondisi tersebut, umumnya pelaku pasar global melepas sebagian *risky assets* dan beralih kepada *riskfree assets* (*flight to quality*). Hal ini selanjutnya akan berpengaruh terhadap penurunan harga *risky assets*, karena meningkatnya *risk premium* yang diminta oleh investor, yang ditunjukkan oleh peningkatan *yield*. Mengingat *rating* Indonesia yang masih berada pada *non-investment grade,* maka SBN dapat dipandang sebagai *risky asset*. Pasar keuangan domestik khususnya pasar obligasi yang didominasi oleh investor asing juga ikut merasakan dampak tersebut, yang ditandai dengan meningkatnya *yield curve* dan menurunnya transaksi perdagangan SBN domestik.

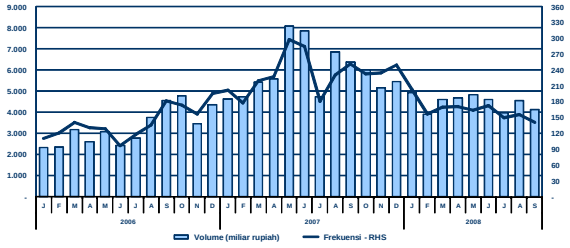
Pasar SBN domestik pada semester I 2008 mengalami tekanan yang cukup besar akibat (1) dampak krisis *subprime mortgage* terhadap pasar Indonesia masih belum sepenuhnya mereda, (2) meningkatnya ekspektasi kenaikan inflasi 2008 akibat kenaikan harga minyak mentah dunia yang diterjemahkan pelaku pasar dalam peningkatan *yield curve*, dan (3) kekhawatiran *oversupply* SBN di tahun 2008 akibat peningkatan defisit. Sampai dengan kuarter ketiga tahun 2008 terdapat kenaikan *yield* seri *benchmark* sebesar 292 bps sampai dengan 395 bps apabila dibandingkan dengan posisi akhir tahun 2007. Selain itu, volume perdagangan harian di pasar sekunder mengalami penurunan dari Rp5,9 triliun dengan frekuensi per hari mencapai 232 transaksi di tahun 2007 menjadi Rp4,1 triliun dengan frekuensi per hari 141 transaksi pada bulan September 2008. Di pasar perdana, tekanan ini ditunjukkan oleh relatif turunnya total *bid* yang masuk dengan tawaran *yield* yang meningkat cukup signifikan dibandingkan dengan tahun 2007.

Pelaku pasar mengkhawatirkan *oversupply* SBN akibat besarnya kebutuhan pembiayaan APBN yang terjadi bersamaan dengan situasi pasar keuangan yang cenderung melemah (*bearish*) dan masih terbatasnya daya serap pasar domestik akibat rendahnya penambahan aset kelolaan industri keuangan untuk ditempatkan pada SBN, serta turunnya *risk limit*

Grafik VI.12

Perkembangan Yield Curve dan Rata-rata Perdagangan Harian





untuk pembelian SBN pada beberapa pelaku pasar. Selain itu, pelaku pasar juga telah menyesuaikan harga SBN dengan ekspektasi kenaikan inflasi tahun 2008 sebagai akibat (1) meningkatnya inflasi global, (2) naiknya harga minyak mentah yang mencapai rekor harga tertinggi (USD146 per barel), (3) naiknya harga komoditas primer lainnya seperti beras dan *crude palm oil*, dan (4) antisipasi dampak kenaikan harga BBM domestik. Selain itu, faktor berkurangnya kepercayaan investor akan keamanan kondisi fiskal karena belum adanya penyesuaian harga BBM turut menekan harga SBN dengan cukup dalam. Dalam rangka menjaga stabilitas pasar SBN, berbagai langkah kebijakan dilakukan untuk meningkatkan kepercayaan pelaku pasar SBN. Kebijakan yang ditempuh diantaranya ialah melakukan komunikasi yang aktif baik kepada dealer utama (*primary dealers*), maupun

Tabel VI.11

Kepemilikan SUN

	Des'04	Des'05	Des'06	Mar-07	Jun-07	Sep-07	Des'07	Mar-08	Sep-08
Bank	**72,02%**	**72,44%**	**64,27%**	**61,04%**	**57,57%**	**56,88%**	**56,23%**	**54,80%**	**48,19%**
Bank BUMN Rekap	39,78%	38,64%	36,48%	34,78%	32,71%	32,55%	32,38%	31,14%	26,97%
Bank Swasta Rekap	23,83%	21,35%	19,29%	17,56%	17,09%	16,02%	15,20%	14,68%	12,11%
Bank Non Rekap	8,12%	11,45%	7,83%	7,64%	6,91%	7,25%	7,40%	7,70%	7,89%
BPD	0,30%	0,99%	0,66%	1,07%	0,86%	1,06%	1,25%	1,27%	1,23%
Institusi Pemerintah	**0,00%**	**2,63%**	**1,80%**	**2,47%**	**3,07%**	**3,07%**	**3,11%**	**2,98%**	**4,05%**
Bank Indonesia	0,00%	2,63%	1,80%	2,47%	3,07%	3,07%	3,11%	2,98%	4,05%
Departemen Keuangan	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Non-Bank	**27,98%**	**24,93%**	**33,93%**	**36,48%**	**39,36%**	**40,05%**	**40,66%**	**42,22%**	**47,76%**
Reksadana	13,52%	2,28%	5,12%	5,14%	5,46%	4,92%	5,51%	5,56%	6,49%
Asuransi	6,78%	8,08%	8,37%	8,22%	8,03%	8,73%	9,10%	8,92%	9,80%
Asing	2,69%	7,78%	13,12%	14,50%	17,98%	16,85%	16,36%	16,20%	19,47%
Dana Pensiun	4,11%	5,51%	5,51%	5,43%	5,17%	5,17%	5,34%	5,30%	5,61%
Sekuritas	0,11%	0,12%	0,24%	0,19%	0,09%	0,16%	0,06%	0,13%	0,13%
Lain-lain	0,77%	1,17%	1,58%	3,00%	2,63%	4,22%	4,29%	6,11%	6,25%
Jumlah	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
Jumlah (triliun Rp)	**399,30**	**399,84**	**418,75**	**438,82**	**454,82**	**472,41**	**477,75**	**498,40**	**541,71**

Sumber: Departemen Keuangan

kepada para investor dan analis; melaksanakan pembelian kembali SBN; dan mengurangi tekanan *supply* di pasar domestik dengan melihat kesempatan untuk menerbitkan ON di pasar valuta asing. Pelaku pasar umumnya memberikan respon positif dengan kebijakan antisipatif Pemerintah dalam merespon gejolak pasar SBN yang ada.

Meskipun pasar SBN domestik tertekan, minat beli investor khususnya asing atas SBN domestik masih cukup besar bahkan menunjukkan kecenderungan meningkat. Hal ini ditunjukkan dengan meningkatnya porsi pembelian SBN oleh investor asing, baik di pasar primer maupun di pasar sekunder. Sebagai gambaran, selama tahun 2008 sampai dengan kuarter ketiga kepemilikan oleh investor asing menunjukkan peningkatan dari semula Rp78,2 triliun (16,4 persen dari total) pada bulan Desember 2007 menjadi Rp105,5 triliun (19,47 persen dari total) pada akhir kuarter ketiga 2008. Sekitar 60 persen dari porsi kepemilikan asing adalah untuk SBN jangka menengah dan jangka panjang (di atas 5 tahun). Posisi kepemilikan asing pada SBN domestik tetap perlu diwaspadai, karena dengan tidak adanya pembatasan aliran modal asing, investor asing dapat sewaktu-waktu melepaskan kepemilikannya pada waktu bersamaan *(sudden reversal*) sehingga dikhawatirkan dapat mengganggu stabilitas pasar SBN maupun sistem keuangan domestik.

Peningkatan minat investor asing disebabkan oleh menariknya *yield* SBN domestik, yang tercermin dengan lebarnya *interest rate differential* dengan *Fed Fund Rate*. Selain itu, beberapa sentimen positif lainnya ialah adanya kebijakan pengelolaan fiskal termasuk pengelolaan utang yang *prudent*, kebijakan moneter yang *credible*, dan membaiknya faktor fundamental dalam jangka panjang.

Bagi investor domestik, suksesnya penerbitan *global bond* pada Juni 2008, turut berperan dalam mengurangi kekhawatiran *oversupply* SBN di pasar domestik. Selain itu, disahkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara yang memungkinkan Pemerintah untuk menerbitkan instrumen syariah di pasar domestik maupun internasional dan upaya Pemerintah untuk menjangkau investor berbasis syariah juga turut mengurangi kekhawatiran tersebut.

B. Pengelolaan Risiko Melalui Kontrak Lindung Nilai (*Hedging*)

Derivatif adalah suatu kontrak yang menggunakan instrumen keuangan sebagai *underlying* (dasar), sehingga nilai kontraknya ditentukan oleh perubahan nilai aset yang menjadi *underlying*-nya. Kontrak derivatif dapat dilakukan untuk dua tujuan yang berbeda, yaitu (1) sebagai cara untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar *(return enhancement);* dan (2) sebagai cara untuk lindung nilai baik terhadap aset maupun kewajiban dari perubahan yang terjadi di pasar. Terdapat berbagai jenis instrumen derivatif yang kontraknya dilakukan melalui bursa maupun di luar bursa (*over the counter, OTC*), antara lain *swap, forward, futures,* dan *option*.

Penggunaan instrumen derivatif dalam pengelolaan utang digunakan untuk memitigasi risiko pasar yaitu risiko fluktuasi tingkat bunga dan nilai tukar valuta asing. Kontrak yang lazim dilakukan oleh pengelola utang adalah *forward, swap,* dan/atau *option*.

Bagi pengelola utang, instrumen derivatif tersebut memiliki beberapa kegunaan antara lain:

1. Sebagai mekanisme lindung nilai untuk memberikan kepastian besarnya biaya utang pada tingkat yang telah direncanakan.

Besarnya pembayaran pokok dan bunga utang yang direncanakan dalam APBN disusun berdasarkan asumsi tingkat bunga dan nilai tukar atas nominal pokok yang diperkirakan sesuai jadwal pembayaran. Dalam realisasinya, tingkat bunga dan nilai tukar dapat berubah mengikuti fluktuasi pasar. Perubahan tersebut dapat menjadi sangat ekstrem, dan apabila terjadi pergerakan tingkat bunga yang naik atau nilai tukar yang melemah, maka kewajiban pembayaran pokok dan bunga akan meningkat mengikuti pergerakan tersebut. Untuk mengurangi risiko tersebut, Pemerintah dapat melakukan kontrak *forward* dan/atau membeli *option*.

2. Mengelola biaya dan risiko portofolio utang.

   Untuk mencapai komposisi portofolio utang yang optimal dari sisi biaya dan risiko (*benchmark portfolio*) dari kondisi portofolio yang ada saat ini, pengelola utang dapat melakukannya dengan menggunakan instrumen *derivative swap*. Dalam hal diperlukan optimalisasi portofolio utang dari sisi komposisi tingkat bunga, maka pengelola utang dapat melakukan transaksi *swap* tingkat bunga (*interest rate swap*). Sedangkan dalam hal diperlukan optimalisasi portofolio utang dari sisi komposisi mata uang, maka pengelola utang dapat melakukan transaksi *swap* mata uang (*currency swap*).

3. Untuk menyesuaikan penerbitan utang dengan permintaan pasar.

   Dengan menggunakan instrumen derivatif dapat dipisahkan antara kepentingan strategi penerbitan untuk menyesuaikan dengan pasar, dengan kebutuhan pengelolaan portofolio utang. Sebagai contoh, Pemerintah dapat menerbitkan SUN berbunga variabel sesuai keinginan pasar. Namun untuk kepentingan pengelolaan portofolio dalam rangka mengurangi risiko tingkat bunga, Pemerintah dapat menggunakan instrumen *derivative swap* tingkat bunga.

Perlu disadari bahwa penggunaan instrumen derivatif akan menuntut Pemerintah mencermati dan memerhatikan semua faktor yang akan memengaruhi pergerakan pasar. Dalam pelaksanaannya, penggunaan instrumen derivatif tentunya perlu didasarkan pada sebuah sistem hukum, norma dan nilai yang berlaku umum baik domestik maupun internasional. Untuk itu Pemerintah perlu melakukan kajian terhadap penggunaan perjanjian yang mendasari pengesahan semua bentuk transaksi derivatif yang dikeluarkan oleh ISDA (*International Swaps and Derivative Association*) yang disebut ISDA *Master Agreement.*

Perjanjian ini memuat berbagai hal penting yang harus dipersiapkan secara matang oleh Pemerintah, seperti jumlah nominal yang disetujui, jangka waktu pelaksanaan, jangka waktu penghitungan, jadwal pelaksanaan, biaya-biaya, metode perhitungan, konfirmasi transaksi, dan lain-lain.

Dalam menghadapi situasi pasar domestik dan global yang semakin susah ditebak dan adanya globalisasi pasar yang menyebabkan pengaruh kondisi suatu negara akan memengaruhi pasar di negara lain, maka penggunaan instrumen derivatif dalam pengelolaan utang menjadi semakin penting. Untuk itu, saat ini tengah dipersiapkan landasan hukum transaksi derivatif oleh Pemerintah, termasuk sistem penganggaran dan sistem akuntansinya.

C. Penetapan Batas Maksimal Pinjaman sebagai Bagian dari Pengelolaan Portofolio dan Risiko Utang

Tujuan utama dari pengelolaan utang pemerintah adalah memenuhi pembiayaan defisit APBN dari sumber-sumber pembiayaan dengan memerhatikan struktur portofolio utang

yang optimal, sehingga diperoleh biaya utang yang rendah dengan tingkat risiko yang terkendali. Komposisi portofolio utang yang optimal dapat dicapai melalui berbagai cara, di antaranya dengan analisis komposisi pembiayaan utang yang optimal antara sekuritas dengan nonsekuritas. Salah satu hasil dari analisis tersebut dituangkan dalam bentuk batas maksimal pinjaman (luar negeri maupun dalam negeri) untuk periode tertentu. Batas maksimal pinjaman merupakan jumlah maksimal pembiayaan APBN melalui pinjaman, dan sudah mempertimbangkan kebutuhan portofolio utang dan ketersediaan sumber pinjaman pada tingkat biaya yang wajar.

Batas maksimal pinjaman dapat digunakan oleh perencana kegiatan untuk merencanakan kegiatan yang akan dibiayai dari pinjaman Pemerintah setiap tahunnya. Bagi pengelola utang, batas maksimal pinjaman merupakan target pembiayaan yang harus dipenuhi melalui pinjaman dan harus dicari dari sumber-sumber pinjaman dengan *terms and condition* yang wajar/menguntungkan. Dengan demikian, batas maksimal pinjaman diharapkan dapat membantu pemisahan fungsi perencanaan kegiatan yang dibiayai dari pinjaman dan fungsi pembiayaan itu sendiri, sehingga masing-masing fungsi dapat berjalan lebih efektif dan efisien.

Dalam menetapkan batas maksimal pinjaman, Pemerintah akan mempertimbangkan hal-hal berikut.

1. Garis besar kebijakan pembangunan pemerintah yang dituangkan dalam RPJM;
2. Kapasitas meminjam, yang terdiri atas.
    a. *Assessment* jumlah pinjaman yang mendukung kesinambungan fiskal:
        i. memperhitungkan kemampuan pembayaran kembali;
        ii. memperhitungkan rencana penyerapan pinjaman dari pinjaman yang telah ada.
    b. Ketersediaan sumber pinjaman dengan *terms and condition* yang wajar.
3. Analisis portofolio utang yang optimal.

Saat ini Pemerintah tengah menyiapkan revisi Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri, agar dapat mencakup mekanisme batas maksimal pinjaman sebagaimana dijelaskan di atas. Pemerintah memperkirakan mekanisme ini baru mulai diterapkan pada Tahun Anggaran 2010, setelah dilakukannya revisi PP tersebut dan disiapkannya *standard operating procedure (SOP)* serta mekanisme kerja antara perencana anggaran, perencana kegiatan, dan perencana pembiayaan.

D. *Cool Earth Program Loan*

Isu pemanasan global sebagai akibat dari terjadinya efek rumah kaca, penggunaan emisi karbon yang meningkat, berkurangnya hutan hujan tropis, dan lain-lain telah mengemuka selama lebih dari satu dekade terakhir. Pemanasan global menyebabkan kenaikan suhu permukaan bumi, kenaikan permukaan air laut, dan adanya perubahan cuaca yang berpotensi mengakibatkan bencana alam. Mempertimbangkan berbagai konsekuensi yang terjadi akibat pemanasan global tersebut, berbagai upaya dilakukan negara-negara dunia. Selama kurun waktu 10 tahun terakhir telah disusun kesepakatan untuk mengurangi laju pemanasan global diantaranya melalui *Kyoto Protocol* dan terakhir pada tahun 2007 melalui *Bali Road Map*. Dalam merespon hal tersebut, Pemerintah Indonesia turut berpartisipasi diantaranya melalui penyusunan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup (*environtmental management*).

1. Latar Belakang Dukungan Jepang terkait *Cool Earth Program* untuk Indonesia

Pada bulan Agustus 2007, Pemerintah RI dan Jepang telah menyepakati kerja sama dalam rangka penanganan masalah perubahan iklim, lingkungan hidup dan energi. Dalam pembicaraan tingkat tinggi antara Indonesia dan Jepang bulan Desember 2007 yang lalu, telah dimulai diskusi awal untuk merumuskan *"Cool Earth Program Loan"*.

2. Tujuan *Program Loan*

Selain dalam rangka pembiayaan defisit APBN, tujuan *program loan* itu sendiri adalah untuk menjalankan reformasi kebijakan yang terkait dengan isu-isu pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan pada kerangka kerja Rencana Aksi Nasional yang disusun oleh Pemerintah Indonesia. Diharapkan pinjaman program tersebut dapat mendorong kebijakan pembangunan yang ramah lingkungan seperti antara lain pembangunan hutan tanaman pada lahan hutan yang rusak, rehabilitasi areal bekas kebakaran, rehabilitasi hutan *mangrove* dan hutan gambut, perlindungan terhadap *forest reserve* yang rawan perambahan, dan perlindungan terhadap hutan yang rawan kebakaran dan perambahan.

3. Skim *Program Loan*

Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Jepang secara bersama-sama akan merumuskan rencana aksi/matrik kebijakan *(policy matrix)* terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia dalam kerangka waktu yang ditetapkan. Namun demikian, pada prinsipnya, *policy matrix* tersebut dirumuskan dan dilaksanakan berdasarkan pada *ownership* Pemerintah Indonesia sendiri. Selama pelaksanaan *program loan* tersebut, kedua negara akan melaksanakan monitoring terhadap pelaksanaan *policy matrix* tersebut.

Program loan terkait dengan pengelolaan lingkungan tersebut akan dilaksanakan selama 3 tahun (2007–2009). Pencapaian terhadap *action plan* akan dikonfirmasikan oleh kedua negara, yang selanjutnya akan menjadi dasar bagi Pemerintah Indonesia untuk mengusulkan *Cool Earth Program Loan* yang akan dibiayai melalui *Japanese ODA Loan*. Dana pinjaman *program loan* tersebut akan disediakan oleh *Japan Bank for International Cooperation* dan realisasi pencairan dananya akan secara langsung ditampung dalam rekening Pemerintah Indonesia.

Pada tahun pertama (2008), pelaksanaan *disbursement* atas pinjaman program ini akan direalisasikan berdasarkan pemenuhan/pencapaian atas rencana aksi 2007. Adapun indikasi total pinjaman yang akan dicairkan oleh Pemerintah Jepang yang melalui *Japanese ODA Loan* pada tahun 2008 mencapai USD300,0 juta. Selain itu, dalam rangka *Cool Earth Program Loan* tersebut, Pemerintah Perancis melalui *Agence Française de Développement* (AFD) akan berpartisipasi untuk pembiayaan *program loan* tersebut (*co-financing*) mencapai USD150,0-200,0 juta.

4. *Outline Policy Matrix* untuk *Cool Earth Program Loan*

Secara umum, *policy matrix* mencakup 3 area, yaitu *mitigation*, *adaptation*, dan *cross-cutting issue*. Untuk area *mitigation* antara lain menitikberatkan pada konservasi hutan dan penghijauan, penghematan energi, dan *renewable energy*. Area *adaptation* antara lain menitikberatkan pada sumber daya air seperti *watershed management*, penyediaan

air dan sanitasi, serta pertanian. Sedangkan untuk area *cross-cutting issues* antara lain menitikberatkan pada *structure arrangement* yang dilaksanakan Pemerintah Indonesia yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup, *clean development mechanism*, *co-benefit*, dan *fiscal incentive*.

E. Keterbatasan Alternatif Pinjaman Murah

Pinjaman lunak pada dasarnya merupakan pinjaman yang memiliki persyaratan (*terms and conditions*) lebih rendah dari pinjaman yang ada di pasar keuangan pada umumnya. *Terms and conditions* pinjaman lunak biasanya memiliki tenor dan tenggang waktu (*grace period*) yang lebih panjang, tingkat bunga di bawah tingkat bunga pasar, dan biaya lainnya yang sangat ringan. Berdasarkan definisi yang disusun oleh *Organization of Economic Cooperation and Development (OECD)*, sebuah pinjaman dapat dikategorikan sebagai pinjaman lunak apabila memiliki tingkat kelunakan (*grant element*) sebesar minimal 35 persen. Pengukuran tingkat kelunakan dari suatu pinjaman, dihitung sebagai selisih antara *face value* (jumlah pinjaman) dengan nilai sekarang (*present value*) dari kewajiban pembayaran pinjaman (termasuk biaya-biaya yang dikenakan) yang harus dibayar oleh peminjam yang dinyatakan sebagai persentase dari *face value* pinjaman. Menurut konvensi (DAC-OECD), untuk menghitung *present value* digunakan *discount rate* 10 persen.

Pinjaman lunak ini biasanya disediakan oleh beberapa *lender*, diantaranya (1) lembaga multilateral dimana Indonesia menjadi salah satu anggotanya dan biasanya dikategorikan sebagai *concessional loan*, sebagai contoh Bank Dunia memiliki *International Development Assistance* (IDA) dan ADB memiliki *Asian Development Fund* (ADF); (2) lembaga keuangan bilateral misalnya *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) dan *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) memiliki pinjaman lunak yang dikategorikan sebagai *Official Development Assistance* (ODA); dan (3) negara-negara kreditur tertentu yang menyediakan pinjaman lunak.

Dalam pelaksanaannya, tidak semua kegiatan Pemerintah dapat dibiayai dengan pinjaman lunak, mengingat pemberi pinjaman mempunyai alasan, tujuan, dan kriteria-kriteria tertentu dalam penyediaan pinjaman lunak. Bagi lembaga keuangan multilateral dan bilateral, pinjaman lunak utamanya diberikan kepada negara-negara yang masuk dalam kategori *low income countries* dan digunakan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi negara tersebut. Selain itu, beberapa pemberi pinjaman menyediakan pinjaman lunak bagi pembiayaan sektor-sektor tertentu seperti infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan lingkungan. Bagi sektor pertahanan dan keamanan, khususnya untuk pengadaan alutsista TNI, dan dalam upaya meningkatkan hubungan kerja sama bilateral yang saling menguntungkan, beberapa negara memberikan pinjaman lunak, akan tetapi hal tersebut masih relatif sedikit (baik dilihat dari sisi jumlah pemberi pinjaman maupun nilai nominal pinjaman tersebut) jika dibandingkan dengan kebutuhan di sektor pertahanan dan keamanan.

Pinjaman dengan *terms* lunak (*concessional*) ditujukan utamanya bagi negara-negara yang berpendapatan rendah (*low income countries*). Indonesia saat ini tergolong sebagai negara yang pendapatan per kapitanya melampaui batas maksimal yang dipersyaratkan oleh pemberi pinjaman. Sebagai contoh, Bank Dunia menetapkan batas pendapatan per kapita sebuah negara untuk dapat menerima pinjaman dengan *terms* lunak yang berasal dari *International Development Assistance* (IDA) sebesar maksimal USD1.095. Dengan demikian, Indonesia sudah tidak layak lagi (tidak *eligible*) memperoleh pinjaman dengan *terms* lunak

khususnya dari lembaga multilateral. Pada tahun 2009, beberapa pemberi pinjaman akan mempersyaratkan tingkat bunga sesuai kondisi pasar yaitu LIBOR+margin.

Bagi beberapa negara kreditur, pinjaman lunak ini diberikan dalam konteks kerja sama bilateral dan dapat dikombinasikan dengan pinjaman komersial dalam bentuk pinjaman campuran *(mixed credit/loan)*. Dalam pinjaman campuran *terms and condition* telah disesuaikan dengan *policy* pemberi pinjaman dan ditawarkan kepada negara peminjam. Bentuk-bentuk *policy* tersebut selain menyediakan dana pinjaman lunak bagi pembiayaan kegiatan tertentu juga dapat berbentuk pengurangan/penghapusan tingkat bunga (subsidi bunga pinjaman), maupun pengurangan/penghapusan biaya-biaya lainnya.

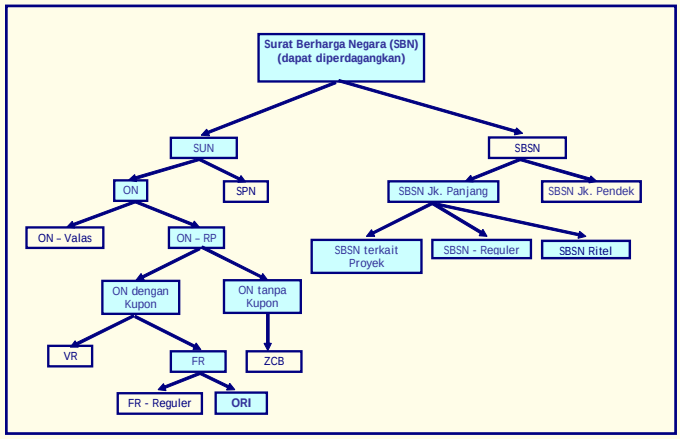
F. Restrukturisasi Utang

Restrukturisasi utang dilakukan baik pada utang yang sifatnya sekuritas (instrumen SBN) maupun nonsekuritas (pinjaman pemerintah). Pada intinya restrukturisasi utang dilakukan untuk memperoleh *terms and condition* (misalnya tingkat bunga dan jangka waktu utang) yang lebih *favorable* sesuai analisis biaya dan risiko.

Berkenaan dengan pinjaman, proses restrukturisasi dilakukan melalui berbagai macam bentuk, antara lain melalui moratorium yang mencakup penundaan pembayaran kembali pinjaman dan perpanjangan jangka waktu pinjaman, serta konversi persyaratan pinjaman yang di dalamnya mencakup perubahan tingkat suku bunga, perubahan mata uang, ataupun perubahan metode pembayaran kembali pinjaman.

Boks VI.1

Berbagai Instrumen Surat Berharga Negara Sebagai Sumber Pembiayaan Saat Ini



Surat Berharga Negara:

1. Surat Utang Negara (SUN):

Surat utang negara adalah surat berharga yang berupa surat pengakuan utang dalam mata uang rupiah maupun valuta asing (valas) yang dijamin pembayaran bunga dan pokoknya oleh negara Republik Indonesia, sesuai dengan masa berlakunya.

SUN dibagi menjadi dua yaitu sebagai berikut.

a. Obligasi Negara (ON).

SUN yang berjangka waktu lebih dari 12 (dua belas) bulan dengan kupon dan/atau dengan pembayaran bunga secara diskonto. Obligasi negara dikelompokkan dalam dua denominasi yaitu:

- **ON Valas:** Obligasi negara yang diterbitkan dalam mata uang asing.
- **ON Rupiah**: Obligasi negara dalam mata uang rupiah.
  - **ON dengan kupon**
    - ***Variable Rate*** **(VR)**: Obligasi negara rupiah yang diterbitkan dengan bunga mengambang dengan referensi tingkat suku bunga SBI 3 bulan dan dibayarkan setiap tiga bulan.
    - ***Fixed Rate*** **(FR)**: Obligasi negara dengan tingkat bunga tetap yang saat ini terdiri dari beberapa jenis:
      - ***Fixed Rate Regular*** **(FR Reg)**: Obligasi negara berdenominasi rupiah yang diterbitkan dengan tingkat suku bunga tetap, yang dibayarkan setiap enam bulan.
      - **Obligasi Negara Ritel (ORI)**: Obligasi negara yang diterbitkan dengan tingkat bunga tetap yang pembayaran kuponnya dilaksanakan setiap bulan. Penjualan ORI di pasar perdana hanya diperuntukkan kepada investor individu.
  - **ON Tanpa Kupon**
    - ***Zero Coupon Bond*** **(ZCB):** Obligasi negara yang pembayaran kuponnya secara diskonto. Investor memperoleh keuntungan dari selisih harga beli *(at discount)* dengan nilai nominal saat jatuh tempo, atau saat dijual sebelum jatuh tempo.

b. Surat Perbendaharaan Negara (SPN):

SUN yang berjangka waktu sampai dengan 12 (dua belas) bulan dengan pembayaran bunga secara diskonto.

2. Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)

Secara umum struktur SBSN serupa dengan SUN, dimana menurut tenornya SBSN dapat diterbitkan dengan jangka waktu jatuh tempo lebih dari satu tahun (jangka panjang) atau jangka waktu jatuh tempo sampai dengan satu tahun. Sedangkan menurut imbal hasilnya dapat ditetapkan sesuai kesepakatan sejak awal, dapat bersifat tetap (*fixed*), atau mengambang (*floating*). Berdasarkan denominasinya, SBSN dapat diterbitkan dalam rupiah maupun dalam valas.

Hal pokok yang membedakan antara SUN dengan SBSN adalah tujuan penerbitan dan teknik perikatan/perjanjian penerbitannya. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002, SUN hanya dapat diterbitkan untuk pembiayaan defisit APBN dan pengelolaan portofolio utang. Sementara itu, berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, SBSN juga dapat diterbitkan untuk membiayai pembangunan proyek, khususnya proyek-proyek dalam rangka percepatan pembangunan infrastruktur, selain untuk membiayai APBN, baik pembiayaan secara umum, maupun pembiayaan *cash mismatch*.

Adapun menurut jenis akad yang dapat digunakannya SBSN dapat dibedakan/didasarkan pada akad sebagai berikut.

a. Ijarah

SBSN yang diterbitkan berdasarkan perjanjian atau akad *ijarah* dimana satu pihak atau melalui wakilnya menjual atau menyewakan hak manfaat atas suatu aset kepada pihak lain berdasarkan harga dan periode yang telah disepakati.

b. Mudharabah

SBSN yang diterbitkan berdasarkan perjanjian atau akad *mudharabah* dimana suatu pihak menyediakan modal (*rab al-maal*) dan pihak lain menyediakan tenaga dan keahlian (*mudharib*), keuntungan dari kerja sama tersebut dibagi berdasarkan perbandingan yang telah disetujui sebelumnya. Kerugian yang timbul akan ditanggung sepenuhnya oleh pihak yang menjadi penyedia modal.

c. Musyarakah

SBSN yang diterbitkan berdasarkan perjanjian atau akad *musyarakah* dimana dua pihak atau lebih bekerja sama menggabungkan modal untuk membangun proyek baru, mengembangkan proyek yang telah ada, atau membiayai usaha. Keuntungan maupun kerugian yang timbul ditanggung bersama sesuai dengan jumlah partisipasi modal masing-masing pihak.

d. Istisna'

SBSN yang diterbitkan berdasarkan perjanjian atau akad *istisna'* dimana para pihak menyepakati jual beli dalam rangka pembiayaan suatu barang. Adapun harga, waktu penyerahan, dan spesifikasi barang/proyek ditentukan terlebih dahulu.

Sampai dengan Triwulan III Tahun 2008 telah diterbitkan SBSN yang menggunakan akad *ijarah* di pasar dalam negeri.

Boks VI.2

Perpajakan Surat Berharga Negara

Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara(SUN), SUN merupakan instrumen yang digunakan untuk pembiayaan defisit APBN, pengelolaan kas, dan pengelolaan portofolio utang. SUN yang diterbitkan oleh Pemerintah terdiri atas obligasi negara dan surat perbendaharaan negara (SPN). Obligasi negara yang telah diterbitkan Pemerintah merupakan obligasi yang memiliki jatuh tempo lebih dari 1 (satu) tahun, seperti obligasi seri *fixed rate* (FR), obligasi seri *variable rate* (VR), obligasi *zero coupon* (ZC), dan obligasi negara ritel (ORI), sedangkan SPN merupakan obligasi yang memiliki jatuh tempo kurang dari 1 (satu) tahun.

Sebagai instrumen investasi yang memberikan tambahan nilai (*return*), investasi pada SUN merupakan obyek pajak. Perlakuan perpajakan atas instrumen tersebut telah diatur dengan 2 (dua) peraturan Pemerintah, yaitu (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Pajak Penghasilan atas Bunga dan Diskonto Obligasi yang Diperdagangkan dan/atau Dilaporkan Perdagangannya di Bursa Efek; dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pajak Penghasilan atas Diskonto Surat Perbendaharaan Negara, yang selanjutnya telah diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2008.

Pada dasarnya kedua peraturan pemerintah tersebut mengatur beberapa hal terkait dengan obyek pemungutan, waktu pemungutan, tarif pajak penghasilan yang dikenakan bagi wajib pajak, wajib pungut pajak, dan pengecualian terhadap wajib pajak, yaitu:

1. Pajak penghasilan dikenakan atas penghasilan yang diterima wajib pajak dalam bentuk penghasilan bunga atau diskonto surat berharga negara, baik yang diperdagangkan maupun dilaporkan perdagangannya di bursa efek. Pemotongan pajak penghasilan tersebut bersifat final, dengan ketentuan:
   a. Atas bunga obligasi dengan kupon *(interest bearing bond)* dihitung dari jumlah bruto bunga sesuai dengan masa kepemilikan (*holding period*) obligasi;
   b. Atas diskonto obligasi dengan kupon dihitung dari selisih lebih harga jual atau nilai nominal di atas harga perolehan obligasi (*capital gain*), tidak termasuk bunga berjalan *(accrued interest);*
   c. Sedangkan terhadap diskonto SPN dihitung dari selisih lebih antara.
      i. Nilai nominal pada saat jatuh tempo dengan harga perolehan di pasar perdana atau di pasar sekunder; atau
      ii. Harga jual di pasar sekunder dengan harga perolehan di pasar perdana atau di pasar sekunder.
2. Tarif pajak penghasilan final bagi wajib pajak yang berkedudukan di dalam negeri atau berbadan usaha tetap (BUT) ditetapkan sebesar 20 persen. Sedangkan bagi wajib pajak penduduk atau yang berkedudukan di luar negeri ditetapkan sebesar 20 persen atau tarif dikenakan sesuai dengan ketentuan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B) yang berlaku.
3. Pemungutan terhadap pajak penghasilan tersebut dilakukan oleh:
   a. Penerbit (emiten) atau kustodian yang ditunjuk selaku agen pembayar. Hal ini dilakukan atas bunga, diskonto obligasi yang diterima pemegang obligasi dengan kupon pada saat jatuh tempo bunga/obligasi, dan diskonto yang diterima pemegang obligasi tanpa bunga dan SPN saat jatuh tempo; atau
   b. Perusahaan efek (broker) atau bank selaku pedagang perantara maupun selaku pembeli, atas bunga dan diskonto yang diterima penjual obligasi pada saat transaksi dan diskonto SPN yang diterima di pasar sekunder.
4. Pengecualian pemotongan PPh final ini hanya jika penerima bunga dan diskonto obligasi/ diskonto SPN berasal dari (a) bank yang didirikan di Indonesia atau cabang bank luar negeri di Indonesia; (b) dana pensiun yang pendirian/pembentukannya telah disahkan oleh Menteri Keuangan; dan (c) reksadana yang terdaftar pada Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan, selama 5 (lima) tahun pertama sejak pendirian perusahaan atau pemberian izin usaha.

Pemerintah juga membebaskan para investor obligasi berdenominasi valuta asing dari kewajiban membayar pajak penghasilan atau PPh final atas bunga obligasinya sesuai ketentuan PP No. 6 Tahun 2002. Langkah ini dilakukan agar obligasi internasional Pemerintah setara dengan obligasi internasional negara lain. Pembebasan PPh tersebut, sudah dikenal sebagai praktik yang lazim dilakukan di antara penerbit obligasi internasional. Kebijakan ini dilakukan mengingat adanya ketidakmampuan sistem dalam agen pembayar (*fiscal agent problem*) untuk melakukan perlakuan yang khusus atau berbeda-beda diantara berbagai kelompok investor atau individual investor, atau karena berlakunya P3B/*tax treaty* untuk transaksi

lintas batas (*cross border transaction*). Pembebasan atas pajak ini tidak serta merta menghilangkan kewajiban investor penerima penghasilan untuk tidak membayar kewajibannya. Investor harus memasukkan ke dalam perhitungan pajaknya sesuai ketentuan domisili investor. Dalam hal investor merupakan wajib pajak tetap Indonesia, maka harus memasukkannya dalam perhitungan pajak tahunannya (PPh tahunan). Sebagai kompensasi atas tidak dipungutnya pajak sesuai dengan ketentuan PP No. 6 Tahun 2002, Pemerintah harus menganggarkan pajak ditanggung Pemerintah dalam APBN setiap tahunnya.

Selain SBN yang konvensional, Pemerintah berencana menerbitkan instrumen SBN baru yang berprinsip syariah. SBN tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 dikenal sebagai sukuk negara atau surat berharga syariah negara (SBSN). Perlakuan perpajakan atas transaksi SBSN, terutama PPh atas diskonto dan imbal hasil akan mengikuti aturan yang berlaku untuk obligasi negara. Adapun atas transaksi *underlying asset*, tidak dikenakan pungutan pajak.

Boks VI.3

Officially Supported Export Credit

Officially Supported Export Credit atau Kredit Ekspor Resmi merupakan pinjaman atau kredit yang ditujukan untuk membiayai ekspor barang dan/atau jasa dengan dukungan lembaga kredit ekspor resmi (*official export credit agency/official ECA*) yang dapat bertindak sebagai penjamin (*guarantor*) dan/atau penyedia dana pembiayaan. Bagi negara-negara yang sedang berkembang, kredit ekspor menjadi alat untuk pembelian barang-barang impor yang diperlukan, sedangkan bagi negara-negara pengekspor, digunakan untuk mempromosikan ekspornya. Dalam prakteknya, negara-negara yang menggunakan kredit ekspor untuk mendorong ekspornya telah menjadikan kredit ekspor sebagai elemen pendanaan yang strategis di dalam persaingan perdagangan internasional antarnegara.

Mengingat sebagian besar negara pengekspor tergabung dalam *Organization of Economic Cooperation and Development* (OECD), dengan adanya peran kredit ekspor yang sangat strategis tersebut, maka persyaratan *official supported export credit* yang ditawarkan oleh negara-negara pengekspor mengacu pada kesepakatan OECD (*OECD Consensus* atau *OECD Arrangement*) yang dituangkan dalam *OECD Guidelines* (*Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits*).

Salah satu persyaratan yang diatur dalam OECD *Consensus* adalah pemberian kredit dengan tingkat suku bunga tetap (*fixed interest rates*) yang mengacu pada *Commercial Interest Reference Rates* (CIRRs). Dalam skema ini, sumber pendanaan untuk impor dapat berasal dari bank-bank komersial, sementara negara pengekspor memberikan kompensasi kepada bank-bank tersebut atas perbedaan antara suku bunga pasar dengan tingkat bunga tetap yang berlaku pada saat kredit ekspor diberikan kepada negara pengimpor, termasuk margin yang disepakati.

Keberadaan *official* ECA sebagai lembaga penjamin kredit ekspor dimaksud pada dasarnya ditujukan untuk mengurangi risiko yang timbul akibat transaksi ekspor, antara lain seperti kemungkinan pinjaman tidak terbayar (*risk of non-payment*) dan risiko politik (*political risk*). Untuk itu, OECD *Consensus* juga mengatur minimum *premium benchmark* yang digunakan oleh *official* ECA untuk meng-*cover* risiko yang timbul tersebut.

Selain itu OECD *Consensus* juga mengatur tentang barang-barang modal yang dapat diimpor

melalui kredit ekspor, yang pada umumnya mengecualikan barang modal untuk keperluan militer dan komoditas pertanian, baik dalam bentuk *buyer's credit* maupun *supplier's credit*. Adapun jangka waktu pinjaman melalui fasilitas kredit ekspor ini umumnya dalam rentang 2 hingga 12 tahun, dengan pemberian fasilitas pinjaman mencakup maksimal 85 persen dari nilai kontrak pembelian barang dan/atau jasa.

Boks VI.4

Debt Swap

Debt swap pada dasarnya merupakan pertukaran antara utang yang harus dibayarkan kepada pemberi pinjaman (*lender*) dengan dana yang harus dikeluarkan oleh penerima pinjaman (*borrower*) untuk membiayai suatu program. Beberapa sektor yang paling diminati oleh negara donor dalam pemberian *debt swap* adalah di sektor pendidikan, kesehatan, perumahan, dan lingkungan.

Debt swap merupakan program yang menguntungkan bagi Pemerintah, mengingat bahwa dana yang seharusnya merupakan kewajiban yang harus dibayarkan kepada *lender*, dialihkan untuk membiayai kegiatan/proyek tertentu di dalam negeri. Di samping itu, program *debt swap* tidak diikuti dengan persyaratan tambahan berupa ikatan politik atau ekonomi. Bagi *lender*, pemberian *debt swap* merupakan bentuk kepedulian negara-negara maju untuk ikut berpartisipasi dalam mengurangi kemiskinan dan dampak lingkungan melalui peningkatan ketahanan pangan, perumahan, pendidikan, dan pemeliharaan lingkungan hidup.

Dalam pelaksanaannya, saat ini terdapat 4 negara yang memberikan komitmen pemberian *debt swap* kepada Indonesia dan telah menandatangani MoU yaitu Jerman, Italia, Perancis, dan Inggris. Namun demikian, baru 2 negara yaitu Italia dan Jerman yang merealisasikan MoU tersebut melalui implementasi *debt swap* dalam berbagai kegiatan.

Pelaksanaan *debt swap* dengan Italia dilakukan melalui mekanisme penyediaan dana untuk membiayai program tertentu di dalam negeri senilai 100 persen dari komitmen *debt swap*. Dengan demikian terdapat *debt redirection* yaitu langkah pengalihan dana yang semula ditujukan untuk pembayaran kewajiban pinjaman menjadi pembiayaan kegiatan. Program *debt swap* dengan Italia tersebut ditujukan untuk membiayai program pengurangan kemiskinan dan produksi pangan, serta pembangunan perumahan di Propinsi NAD dan Nias, dengan nilai EUR5,7 juta dan USD24,2 juta.

Pelaksanaan *debt swap* dengan Pemerintah Jerman telah dilakukan dalam berbagai tahap dan kegiatan. Sedikit berbeda dengan proses *debt swap* Pemerintah Italia, mekanisme yang diterapkan dalam *debt swap* dengan Pemerintah Jerman ini adalah melalui pertukaran pembayaran kewajiban pinjaman dengan penyediaan dana untuk membiayai program tertentu di dalam negeri senilai 50 persen dari komitmen *debt swap*, sehingga melalui mekanisme tersebut terdapat pengurangan nilai utang (*debt reduction*) sebesar 50 persen. Beberapa program *debt swap* yang sudah dan/atau sedang dilaksanakan dengan Pemerintah Jerman diantaranya adalah sebagai berikut.

1. Debt for Education Swap I

Debt for Education Swap I ditujukan untuk mendukung program Pemerintah Indonesia dalam meningkatkan mutu pendidikan Indonesia pada jenjang sekolah dasar. Program senilai EUR25,6 juta tersebut dilaksanakan oleh Departemen Pendidikan Nasional dengan lokasi proyek tersebar dalam 17 propinsi.

2. Debt for Education Swap II

Debt for Education Swap II ditujukan untuk menyediakan akses terhadap pendidikan yang berkualitas bagi anak-anak kecil di daerah terpencil dan meningkatkan kondisi sosial ekonomi sekolah dan kelompok target lain yang berada di Indonesia Bagian Timur. Program senilai EUR23,0 juta tersebut dilaksanakan dalam periode tahun 2004–2007 di 10 propinsi di Indonesia Bagian Timur.

3. Debt for Nature Swap III

Debt for Nature Swap dilakukan dalam 2 tahap, dimana tahap I senilai EUR12,5 juta yang dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dengan program untuk meningkatkan kapasitas UKM yang bergerak di bidang lingkungan hidup agar dapat mengelola sumber daya dan limbah sehingga tercapai efisiensi produksi. Sedangkan untuk tahap II dengan nilai yang sama, sebesar EUR12,5 juta ditujukan untuk meningkatkan kapasitas taman nasional dalam pengelolaan hutan lindung di daerah rawan. Program ini dilakukan oleh Departemen Kehutanan sebagai *executing agency*, dengan rencana kegiatan dilakukan dalam tahun 2007–2010.

4. Debt for Education Swap IV

Debt for Education Swap IV senilai EUR20,0 juta dimaksudkan untuk merehabilitasi bangunan SD dan SLTP yang rusak akibat gempa bumi di Yogyakarta dan Jawa Tengah, dengan periode kegiatan dilaksanakan pada tahun 2006–2013.

***5. Debt Swap V through Global Fund to Fight AIDS, Tubercolusis, and Malaria* (GFATM)**

Pemerintah Jerman memberikan fasilitas *debt swap* atas utang Pemerintah Indonesia sebesar EUR50,0 juta melalui GFATM dengan syarat Pemerintah Indonesia mentransfer dana sebesar EUR25,0 juta kepada *Global Fund*. Adapun mekanisme pelaksanaannya adalah sebagai berikut.

a. Penyaluran dana kepada *Global Fund* dianggap sebagai pembayaran cicilan utang kepada KfW atas utang yang diatur dalam *rescheduling* (*Consolidation Agreement* tanggal 22 November 2000). Pembayaran dana ditujukan kepada IBRD selaku *Trustee* untuk *Global Fund* sebesar EUR25,0 juta dengan cara membayar EUR5,0 juta per tahun selama lima tahun dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2012.

b. Selanjutnya, dana tersebut disalurkan kembali oleh *Global Fund* melalui hibah kepada Pemerintah Indonesia untuk membiayai kegiatan dalam rangka pemberantasan AIDS, *tuberculosis*, dan malaria di Indonesia.

c. *Schedule* pembayaran yang baru merupakan pengurangan jumlah cicilan yang dilakukan terhadap jadwal cicilan terdekat (bukan mengurangi cicilan secara prorata).

Selain program-program di atas, saat ini Pemerintah sedang mempersiapkan proses *debt swap* melalui program *Tropical Forest Conservation Act* (TFCA) dengan Pemerintah Amerika Serikat. Indonesia telah dinyatakan *eligible* untuk menukarkan utangnya sebesar USD19,6 juta dengan kewajiban untuk membiayai kegiatan konservasi dan perlindungan hutan tropis di Indonesia. Melalui program ini, Pemerintah mengharapkan bahwa dalam jangka panjang lebih banyak lagi pihak-pihak lain yang mempunyai kepedulian terhadap lingkungan hidup dan ikut serta berpartisipasi, sehingga dapat memberikan manfaat yang seluas-luasnya melalui pelestarian lingkungan.

Restrukturisasi utang dalam bentuk pinjaman pada tahap awal dilakukan dengan memanfaatkan tawaran konversi terhadap perubahan tingkat suku bunga dan mata uang pinjaman, khususnya dari lembaga keuangan multilateral seperti Bank Dunia dan ADB. Sedangkan pada tahap selanjutnya akan dikaji kemungkinan konversi terhadap metode pembayaran kembali pinjaman dan bentuk-bentuk konversi lainnya.

Konversi tingkat suku bunga dan mata uang pinjaman, dari lembaga keuangan multilateral seperti Bank Dunia dan ADB akan menyelaraskan persyaratan pinjaman dengan kondisi pasar, sehingga diperoleh pinjaman dengan *terms and condition* yang *market based*. Hal ini akan mempermudah Pemerintah dalam pengelolaan portofolio pinjaman, melalui pemanfaatan instrumen-instrumen keuangan yang semakin berkembang di pasar.

Sementara itu, restrukturisasi utang dalam bentuk SUN dapat dilakukan dengan metode pertukaran dan pembelian kembali obligasi sebelum jatuh tempo. Pertukaran obligasi atau *debt switching* umumnya dilakukan dengan dua alasan utama, yaitu.

1. memperbaiki struktur jatuh tempo pokok SBN, oleh karena itu sering juga disebut sebagai *debt reprofiling/maturity profile smoothening*.

   Dalam kondisi tertentu, misalnya kondisi pasar yang tidak mendukung, program penerbitan SBN dimungkinkan untuk menyesuaikan dengan kehendak pelaku pasar misalnya menerbitkan ON berbunga tetap jangka pendek atau ON berbunga mengambang. Kondisi ini membuat durasi portofolio utang menjadi lebih pendek sehingga meningkatkan risiko *refinancing*. Oleh karena itu, untuk mengurangi risiko tersebut, saat kondisi pasar sudah membaik, dapat dilakukan program *debt switching* untuk menukar ON jangka pendek dengan ON jangka panjang.

2. meningkatkan likuiditas pasar sekunder SBN.

   Debt switching juga diperlukan dalam rangka menarik ON yang kurang likuid dan menggantinya dengan menerbitkan ON yang lebih likuid. ON dapat menjadi kurang likuid jika terjadi antara lain (1) kuponnya tinggi sehingga investor lebih senang menahannya dalam portofolionya, (2) *size*-nya relatif kecil, sehingga kurang *supply* untuk diperdagangkan, (3) struktur kepemilikan seri tersebut terkonsentrasi pada sedikit investor, atau investor yang tipenya *hold-to-maturity*, dan (4) ON yang sudah lama diterbitkan, dan tidak direncanakan untuk dilakukan *reopening* (sudah tidak lagi menjadi *benchmark*).

   Transaksi penukaran/*debt switching* dilakukan secara *one-to-one* (jumlah unit yang ditarik sama dengan yang diterbitkan), sehingga tidak ada dampak langsung terhadap *net additional debt*, sedangkan selisih harga diselesaikan secara tunai.

   Untuk mekanisme restrukturisasi utang melalui pembelian kembali (*cash buyback*), pelaksanaannya di lapangan dilakukan secara terbatas, mengingat terbatasnya kondisi keuangan pemerintah. Dalam beberapa kasus, sumber dana untuk *cash buyback* dapat berasal dari penerbitan SBN pada tahun berjalan. Namun sesuai konsep SBN neto, hal ini berarti meningkatkan jumlah penerbitan SBN untuk menjaga agar SBN neto tetap. Dalam kondisi pasar SBN yang masih belum berkembang, pembelian kembali SBN secara tunai dengan sumber dana dari penerbitan SBN, dilakukan secara terbatas.

6.4 Risiko Fiskal

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), minyak bumi mempunyai peranan yang cukup besar. Dari sisi penerimaan negara, khususnya untuk penerimaan negara bukan pajak, minyak bumi masih memberikan sumbangan penerimaan paling besar. Namun dari sisi belanja, minyak bumi juga merupakan sumber pengeluaran yang paling besar terutama dalam rangka subsidi energi. Sebagaimana dimaklumi bahwa dewasa ini Indonesia telah menjadi *net importir* sehingga perubahan harga minyak mentah di pasar internasional memiliki sensitivitas yang sangat tinggi terhadap APBN.

Harga minyak mentah dunia dewasa ini cenderung mengalami fluktuasi. Perkembangan harga minyak mentah dunia dipengaruhi oleh tingginya *demand* atas energi dari negara-negara dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi seperti China dan India, sementara pertumbuhan *supply* relatif rendah. Pertumbuhan *supply* minyak mentah dewasa ini hanya berkisar satu persen per tahun, sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan energi untuk pertumbuhan ekonomi dunia yang berkisar antara 3–4 persen, akibatnya harga minyak mentah dunia meningkat.

Pada waktu yang bersamaan, di Amerika Serikat (AS) terjadi krisis perumahan *(subprime mortgage)* yang membawa dampak pada pelemahan nilai tukar mata uang dolar AS terhadap beberapa mata uang internasional. Krisis *subprime mortgage* juga membawa dampak lebih jauh terhadap perekonomian sehingga menyebabkan timbulnya gejolak di pasar keuangan AS dan diperkirakan akan memperlambat laju pertumbuhan ekonomi AS di tahun 2008.

Dalam era globalisasi saat ini dan melihat signifikannya pengaruh perekonomian AS pada perekonomian dunia, adanya gejolak perekonomian di AS tersebut akan berimbas pada pasar keuangan negara-negara di dunia. Hal ini ditandai antara lain dengan terjadinya perubahan kepemilikan institusi keuangan dunia paska *subprime morgage.* Menurunnya perekonomian AS juga berdampak pada perlambatan pertumbuhan ekonomi dunia. Pelemahan nilai tukar mata uang dolar AS diduga juga berdampak pada peta investasi. Investor di bursa cenderung mengalihkan investasinya dan memilih minyak sebagai lahan menciptakan *yield* sehingga menaikkan harga minyak. Kondisi lainnya yang terjadi di pasar dunia adalah tren meningkatnya harga komoditas primer, terutama pangan, seperti *crude palm oil* (CPO), beras, dan kedele yang akhirnya menimbulkan tekanan inflasi pada negara-negara pengimpor komoditas primer tersebut.

Pada tahun 2009 fluktuasi harga minyak mentah dunia diperkirakan masih akan berlangsung. Sementara itu dampak negatif perubahan ekonomi global terhadap perkembangan perekonomian di dalam negeri juga masih akan terjadi, baik di pasar keuangan, ekonomi makro, maupun besaran APBN Tahun 2009.

6.4.1 Sensitivitas Asumsi Ekonomi Makro

Dalam penyusunan APBN, indikator-indikator ekonomi makro yang digunakan sebagai dasar penyusunan adalah pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) 3 bulan, nilai tukar rupiah, harga minyak mentah Indonesia (*Indonesia Crude Oil Price*/ ICP), dan *lifting* minyak. Indikator-indikator tersebut merupakan asumsi dasar yang menjadi acuan bagi penghitungan besaran-besaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam APBN.

Apabila realisasi variabel-variabel tersebut berbeda dengan asumsinya, maka besaran-besaran pendapatan, belanja dan pembiayaan dalam APBN juga akan ikut berubah. Atas dasar itu, variasi indikator ekonomi makro merupakan salah satu faktor risiko dalam APBN.

Tabel VI.12 menunjukkan selisih antara besaran asumsi makro yang digunakan dalam penyusunan APBN dan realisasinya untuk tahun 2005–2008. Selisih tersebut mengakibatkan terjadinya perbedaan antara target defisit dengan realisasinya. Apabila realisasi defisit melebihi target defisit yang ditetapkan dalam APBN, maka hal tersebut merupakan risiko fiskal yang harus dicarikan sumber pembiayaannya.

Risiko fiskal akibat variasi asumsi ekonomi makro dapat digambarkan dalam bentuk analisis sensitivitas parsial terhadap angka *baseline* defisit dalam APBN. Analisis sensitivitas parsial digunakan untuk melihat dampak perubahan atas satu variabel asumsi ekonomi makro dengan mengasumsikan variabel asumsi ekonomi makro yang lain tidak berubah *(ceteris paribus).*

Pertumbuhan ekonomi memengaruhi besaran APBN, baik pada sisi pendapatan maupun belanja negara. Pada sisi pendapatan negara, pertumbuhan ekonomi antara lain akan memengaruhi penerimaan pajak terutama PPh dan PPN. Pada sisi belanja negara, pertumbuhan ekonomi antara lain memengaruhi besaran nilai dana perimbangan dalam anggaran transfer ke daerah sebagai akibat perubahan pada penerimaan pajak. Untuk APBN Tahun 2009, apabila pencapaian pertumbuhan ekonomi lebih rendah 0,1 persen dari angka yang diasumsikan, maka tambahan defisit APBN diperkirakan akan berada pada kisaran Rp0,46 triliun sampai dengan Rp0,54 triliun.

Tabel VI.12
Selisih Antara Asumsi Makroekonomi dan Realisasinya

No.	Uraian	2005	2006	2007	2008
1.	Pertumbuhan Ekonomi (%)	0,20	-0,70	0,00	-0,40
2.	Tingkat Inflasi (%)	11,60	-1,40	-0,50	0,50
3.	Tingkat Bunga SBI 3 Bulan (%)	2,60	2,20	-0,50	0,00
4.	Nilai Tukar Rupiah (Rp/US$)	1.084	-8.451	-1.089	-3.000
5.	Harga Minyak ICP (US$/barel)	37,80	6,80	2,00	35,00
6.	*Lifting* Minyak (juta barel per hari)	-0,10	-0,10	0,05	-0,107
7.	Konsumsi BBM (juta kiloliter)	n.a.	2,9	4,21	3,445

Sumber: Departemen Keuangan

Keterangan:
Angka positif menunjukkan realisasi lebih tinggi dari pada anggaran. Untuk nilai tukar, angka positif menunjukkan depresiasi.
** Merupakan sensitivitas APBN 2008 dan APBN-P 2008.

Inflasi memengaruhi besaran APBN, baik pada sisi pendapatan maupun belanja negara. Pada sisi pendapatan negara, inflasi antara lain akan memengaruhi penerimaan pajak terutama PPh dan PPN. Pada sisi belanja negara, inflasi antara lain mempengaruhi besaran nilai belanja pemerintah pusat dan dana perimbangan dalam anggaran transfer ke daerah sebagai akibat perubahan pada penerimaan pajak. Untuk APBN Tahun 2009, apabila angka inflasi lebih tinggi 0,1 persen dari angka yang diasumsikan, maka penurunan defisit APBN diperkirakan akan berada pada kisaran negatif Rp0,46 triliun sampai dengan negatif Rp0,54 triliun.

Depresiasi nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat memiliki dampak pada semua sisi APBN, baik pendapatan, belanja, maupun pembiayaan. Pada sisi pendapatan negara, depresiasi nilai tukar rupiah antara lain akan memengaruhi penerimaan minyak dan gas bumi (migas) dalam denominasi dolar Amerika Serikat serta PPh migas dan PPN. Pada sisi belanja negara, yang akan terpengaruh antara lain sebagai berikut (1) belanja dalam mata uang asing; (2) pembayaran bunga utang luar negeri; (3) subsidi BBM dan listrik; dan (4) transfer ke daerah dalam bentuk dana bagi hasil migas. Sedangkan pada sisi pembiayaan, yang akan terkena dampaknya adalah sebagai berikut (1) pinjaman luar negeri, baik pinjaman program maupun pinjaman proyek; (2) pembayaran cicilan pokok utang luar negeri; dan (3) privatisasi dan penjualan aset program restrukturisasi perbankan yang

dilakukan dalam mata uang asing. Untuk APBN Tahun 2009, apabila nilai tukar rupiah rata-rata per tahun terdepresiasi sebesar Rp100 dari angka yang diasumsikan, maka tambahan defisit APBN diperkirakan akan berada pada kisaran Rp0,6 triliun sampai dengan Rp0,8 triliun.

Tingkat suku bunga yang dijadikan asumsi penyusunan APBN adalah tingkat suku bunga SBI 3 bulan. Perubahan tingkat suku bunga SBI 3 bulan diperkirakan hanya akan berdampak pada sisi belanja. Dalam hal ini, peningkatan tingkat suku bunga SBI 3 bulan berakibat pada peningkatan pembayaran bunga utang domestik. Untuk APBN Tahun 2009, apabila tingkat suku bunga SBI 3 bulan lebih tinggi 0,25 persen dari angka yang diasumsikan, maka tambahan defisit APBN diperkirakan akan berada pada kisaran Rp0,3 triliun sampai dengan Rp0,5 triliun.

Harga minyak mentah Indonesia (ICP) memengaruhi APBN pada sisi pendapatan dan belanja negara. Pada sisi pendapatan negara, kenaikan ICP antara lain akan mengakibatkan kenaikan pendapatan dari kontrak *production sharing* (KPS) minyak dan gas melalui PNBP. Peningkatan harga minyak mentah dunia juga akan meningkatkan pendapatan dari PPh migas dan penerimaan migas lainnya. Pada sisi belanja negara, peningkatan ICP antara lain akan meningkatkan belanja subsidi BBM dan dana bagi hasil ke daerah. Untuk APBN Tahun 2009, apabila rata-rata ICP lebih tinggi USD1,0 per barel dari angka yang diasumsikan, maka tambahan defisit APBN diperkirakan akan berada pada kisaran Rp0,4 triliun sampai dengan Rp0,6 triliun.

Boks VI.5

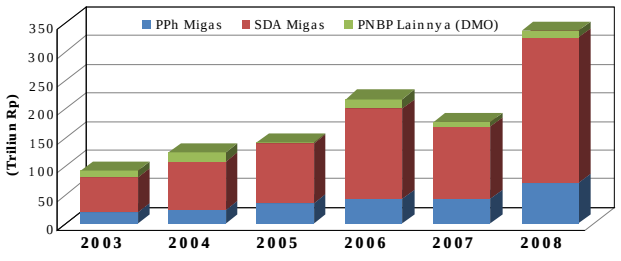
Pengaruh Harga Minyak Mentah Dunia terhadap APBN

Dampak Perubahan Harga Minyak Mentah terhadap Pendapatan Negara

Salah satu faktor yang berpengaruh cukup besar terhadap perubahan APBN, baik pendapatan negara maupun belanja negara adalah perkembangan harga minyak mentah Indonesia di pasar internasional atau *Indonesia Crude Oil Price* (ICP).

Perubahan harga minyak mentah akan berpengaruh terhadap pendapatan negara, baik penerimaan SDA migas dan PPh migas, maupun PNBP lainnya yang berasal dari pendapatan minyak mentah DMO *(Domestic Market Obligation)*. Penerimaan yang disebut terakhir ini bersifat kontijensi *(contingency)*, karena penerimaan ini bisa menjadi nihil, apabila harga jual minyak mentah DMO tersebut sama dengan harga beli pemerintah atau harga minyak mentah DMO milik Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) yang dibeli oleh pemerintah dengan harga ICP.

Perkembangan Realisasi Penerimaan Negara Sektor Migas



* SDA untuk tahun 2004 - 2006 termasuk di dalamnya minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan.

Sumber: Departemen Keuangan

Secara umum, persentase penerimaan negara dari sektor migas terhadap total penerimaan negara menunjukkan tren meningkat, rata-rata terendah tahun 2007 sebesar 25,0 persen dan tertinggi tahun 2008 sebesar 33,4 persen. Rendahnya

penerimaan negara dari sektor migas pada tahun 2007 disebabkan oleh menurunnya penerimaan SDA minyak bumi dari Rp125,1 triliun tahun 2006 *(audited)* menjadi Rp93,6 triliun tahun 2007 *(audited)*.

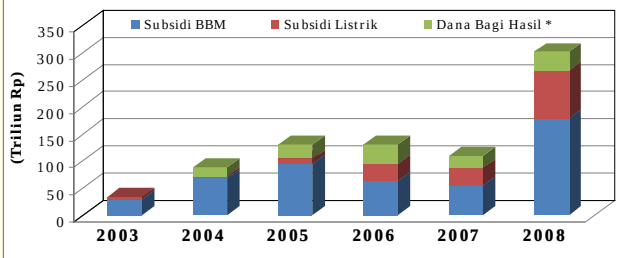
Dengan asumsi faktor-faktor lainnya tetap *(ceteris paribus)*, maka setiap USD1,0 per barel perubahan harga minyak mentah Indonesia (ICP) di pasar internasional, akan berpotensi memberikan dampak neto terhadap pendapatan negara, baik penerimaan SDA migas maupun PNBP lainnya yang bersumber dari pendapatan minyak mentah DMO sebesar Rp2,8 triliun sampai dengan Rp2,9 triliun (0,054 s.d. 0,055 persen PDB). Jumlah ini diperkirakan berasal dari penerimaan PPh migas sebesar Rp0,66 triliun, penerimaan SDA migas sekitar Rp2,1 triliun sampai dengan Rp2,2 triliun, dan PNBP lainnya yang bersumber dari pendapatan minyak mentah DMO sekitar Rp0,1 triliun.

Dampak Perubahan Harga Minyak Mentah (ICP) terhadap Belanja Negara

Selain berpengaruh terhadap sisi pendapatan negara, fluktuasi perubahan harga minyak mentah Indonesia juga mempengaruhi perubahan pos-pos belanja dalam APBN, yaitu subsidi BBM dan subsidi listrik pada belanja Pemerintah Pusat, serta dana bagi hasil pada transfer ke daerah.

Untuk sisi belanja negara, porsi pengeluaran terbesar berasal dari subsidi BBM. Subsidi BBM menyumbang pengeluaran negara terbesar pada tahun 2008 sebesar 59,6 persen atau Rp180,3 triliun, lebih rendah apabila dibandingkan dengan tahun 2003 yang persentasenya mencapai 88,9 persen atau Rp30,0 triliun (dengan asumsi subsidi dana bagi hasil ke daerah pada tahun 2003 tidak dimasukkan).

Perkembangan Realisasi Belanja Negara Sektor Migas



* SDA untuk tahun 2004-2006 termasuk di dalamnya minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan.

Sumber: Departemen Keuangan

Subsidi BBM sangat terpengaruh oleh fluktuasi perubahan harga minyak mentah Indonesia, mengingat sebagian besar biaya produksi BBM dari operator subsidi BBM merupakan biaya untuk pengadaan minyak mentah, yang harganya mengikuti tingkat harga di pasar internasional. Dengan demikian, apabila harga BBM bersubsidi tidak disesuaikan dengan perkembangan harga pasar, maka dengan penerapan pola *public service obligation* (PSO), dimana subsidi BBM merupakan selisih antara harga patokan (harga MOPS + *alpha*), sebagai harga jual operator BBM (PT Pertamina), dengan harga jual BBM bersubsidi yang telah ditetapkan pemerintah, setiap terjadi perubahan ICP akan menyebabkan beban subsidi BBM berubah dengan arah yang sama dengan perubahan selisih harga tersebut.

Sebagai gambaran, dalam APBN Tahun 2009, dengan asumsi berbagai variabel dan faktor-faktor lainnya tetap, seperti nilai tukar rupiah dan volume konsumsi BBM, maka setiap perubahan ICP sebesar USD1,0 per barel, diperkirakan menyebabkan perubahan beban subsidi BBM sekitar Rp2,5 triliun sampai dengan Rp2,6 triliun.

Kenaikan ICP juga dapat meningkatkan subsidi BBM melalui kenaikan konsumsi BBM bersubsidi. Kenaikan harga minyak dunia akan meningkatkan disparitas harga domestik dengan harga internasional. Disparitas harga BBM yang terlalu besar dapat memicu kenaikan

konsumsi BBM bersubsidi melalui potensi penyelundupan BBM, pencampuran BBM bersubsidi dengan nonsubsidi dan beralihnya masyarakat pengguna BBM nonsubsidi ke BBM bersubsidi. Ketiga faktor ini dapat mendorong makin tingginya konsumsi BBM bersubsidi, dengan demikian akan menyebabkan kenaikan subsidi BBM. Sebaliknya jika harga minyak mentah dunia menurun, maka disparitas harga akan semakin mengecil. Disparitas harga yang semakin kecil diharapkan dapat mencegah ketiga hal di atas, sehingga konsumsi BBM bersubsidi dapat relatif terkendali sebagaimana yang diasumsikan di dalam APBN.

Selain subsidi BBM, perubahan ICP juga akan memengaruhi perubahan beban subsidi listrik. Hal ini di samping karena sebagian pembangkit listrik milik PT PLN (Persero) masih menggunakan bahan bakar minyak (tahun 2009 diperkirakan sekitar 24,8 persen dari total gWh yang diproduksi), juga karena harga beli BBM oleh PT PLN (Persero) merupakan harga BBM nonsubsidi (yang sama dengan harga BBM di pasar), yang perkembangannya sangat dipengaruhi oleh perubahan harga minyak mentah di pasar internasional. Karena itu, setiap perubahan harga minyak mentah sangat sensitif terhadap perubahan biaya pokok produksi (BPP) listrik, dan apabila tarif dasar listrik (TDL) ditetapkan tidak berubah, maka beban subsidi listrik yang merupakan selisih antara TDL dengan BPP, juga akan mengalami perubahan, searah dengan perubahan harga minyak mentah. Dalam tahun 2009, apabila berbagai variabel dan faktor-faktor yang lain dianggap tetap, maka setiap perubahan harga minyak mentah sebesar USD1,0 per barel, diperkirakan akan berpengaruh pada perubahan beban subsidi listrik sekitar Rp0,4 triliun sampai dengan Rp0,5 triliun.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa setiap perubahan ICP sebesar USD1,0 per barel *(ceteris paribus)* akan berpotensi mengakibatkan perubahan belanja pemerintah pusat (yaitu subsidi BBM dan subsidi listrik) pada APBN 2009 sekitar Rp2,8 triliun sampai dengan Rp3,0 triliun.

Sementara itu, perubahan ICP yang menyebabkan perubahan pada sisi penerimaan negara dari sektor migas, juga akan berpengaruh terhadap besaran alokasi transfer ke daerah. Dalam proses penyusunan APBN, komponen transfer ke daerah yang dipengaruhi secara langsung oleh perubahan ICP adalah Dana Bagi Hasil (DBH), penerimaan sektor pertambangan minyak bumi dan gas alam. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah, DBH disalurkan berdasarkan realisasi penerimaan tahun berjalan. Karena itu, setiap perubahan pada penerimaan sumber daya alam minyak bumi dan gas alam akibat perubahan ICP, akan menyebabkan perubahan pada alokasi DBH dari penerimaan sektor pertambangan minyak bumi dan gas alam. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, bagian daerah atas penerimaan minyak bumi dan gas alam masing-masing ditetapkan sebesar 15 persen dan 30 persen, sedangkan khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, sejalan dengan ketentuan perundang-undangan mengenai otonomi khusus, bagian daerah dari penerimaan minyak bumi dan gas alam ditetapkan sebesar 70 persen dari total penerimaan migas setelah dikurangi dengan pajak.

Sebagai gambaran, setiap perubahan asumsi harga minyak mentah sebesar USD1 per barel dengan asumsi faktor-faktor lainnya tetap *(ceteris paribus),* diperkirakan berakibat pada perubahan transfer ke daerah (DBH migas) sebesar Rp0,4 triliun sampai dengan Rp0,5 triliun.

Dengan berbagai perkembangan sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat diketahui bahwa setiap perubahan harga minyak sebesar USD1,0 per barel *(ceteris paribus)* diperkirakan akan berakibat pada perubahan belanja negara dalam APBN 2009 sebesar Rp3,3 triliun sampai dengan Rp3,5 triliun.

Dampak Neto Perubahan ICP terhadap APBN 2009

Mengingat setiap USD1,0 per barel perubahan harga minyak mentah Indonesia (ICP) di pasar internasional, diperkirakan akan memberikan dampak terhadap perubahan pendapatan negara sebesar Rp2,8 triliun sampai dengan Rp2,9 triliun (0,054 s.d. 0,056 persen PDB), dan berakibat pada perubahan belanja negara sebesar Rp3,3 triliun sampai dengan Rp3,5 triliun (0,062 s.d. 0,065 persen PDB), maka dapat disimpulkan bahwa setiap USD1,0 per barel perubahan ICP pada APBN 2009 akan memberikan dampak neto negatif terhadap perubahan defisit sebesar Rp0,4 triliun sampai dengan Rp0,6 triliun (0,008 s.d 0,011 persen terhadap PDB).

Penurunan *lifting* minyak domestik juga akan memengaruhi APBN pada sisi pendapatan dan sisi belanja negara. Pada sisi pendapatan, penurunan *lifting* minyak domestik akan menurunkan PPh migas dan PNBP migas. Sementara pada sisi belanja negara, penurunan *lifting* minyak domestik akan menurunkan dana bagi hasil ke daerah. Untuk APBN 2009, apabila realisasi *lifting* minyak domestik lebih rendah 10.000 barel per hari dari yang diasumsikan, maka tambahan defisit APBN diperkirakan akan berada pada kisaran Rp1,46 triliun sampai dengan Rp1,54 triliun.

Variabel lain yang berpengaruh terhadap besaran defisit adalah volume konsumsi BBM domestik. APBN Tahun 2009 mengasumsikan konsumsi BBM domestik untuk tahun 2009 sebesar 36,8 juta kiloliter yang terdiri atas konsumsi premium sebesar 19,4 juta kiloliter, konsumsi minyak tanah sebesar 5,8 juta kiloliter, dan konsumsi solar sebesar 11,6 juta kiloliter. Peningkatan konsumsi BBM domestik rata-rata sebesar 0,5 juta kiloliter untuk setiap jenis BBM berpotensi menambah defisit APBN Tahun 2009 pada kisaran Rp2,8 triliun sampai dengan Rp3,01 triliun.

Dari analisis sensitivitas di atas maka besaran risiko fiskal, berupa tambahan defisit, yang berpotensi muncul dari variasi asumsi-asumsi makro ekonomi yang digunakan untuk menyusun APBN Tahun 2009 dapat digambarkan dalam **Tabel VI.13**.

Tabel VI.13
Sensitivitas Asumsi Ekonomi Makro terhadap Defisit APBN

No	Uraian	Satuan Perubahan Asumsi	2009 *)	
			Asumsi	Potensi Tambahan Defisit (Triliun Rp)
1.	Pertumbuhan ekonomi (%)	- 0,1	6,0	0,46 s.d. 0,54
2.	Tingkat inflasi (%)	+ 0,1	6,2	- 0,46 s.d. - 0,54
3.	Rata-rata Nilai Tukar Rupiah (Rp/US$)	+ 100	9.400	0,6 s.d. 0,8
4.	Suku bunga SBI-3 bulan (%)	+ 0,25	7,5	0,3 s.d o,5
5.	Harga minyak ICP (US$/barel)	+ 1	80,0	0,4 s.d. 0,6
6.	*Lifting* minyak (juta barel/hari)	- 0,01	0,960	1,46 s.d. 1,54
7.	Konsumsi BBM domestik (juta kiloliter)	+ 0,5	36,8	2,8 s.d. 3,01

Sumber: Departemen Keuangan
Keterangan:
*) Asumsi defisit RAPBN Tahun 2009 = Rp51,3 triliun

6.4.2 Risiko Utang Pemerintah

Salah satu aspek pengelolaan risiko fiskal adalah pengelolaan risiko utang pemerintah. Pengelolaan risiko utang pemerintah sangat memengaruhi kesinambungan fiskal pemerintah pada tahun berjalan dan masa yang akan datang. Pengelolaan risiko utang pemerintah adalah bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan utang Pemerintah.

Risiko yang dihadapi dalam pengelolaan risiko utang pemerintah dapat muncul dari lingkungan eksternal maupun internal organisasi pengelola utang. Risiko dimaksud antara lain (1) risiko keuangan yaitu risiko tingkat bunga, risiko nilai tukar, dan risiko *refinancing*,

dan (2) risiko operasional. Berbagai jenis risiko tersebut memiliki dampak langsung terhadap efisiensi dan efektifitas pengelolaan utang secara keseluruhan.

Kondisi risiko keuangan portofolio utang pemerintah terus membaik sejalan dengan semakin baiknya pengelolaan risiko utang Pemerintah yang merupakan bagian integral dari strategi pengelolaan utang pemerintah. Perkembangan risiko utang Pemerintah dapat dilihat pada **Tabel VI.14**.

Tabel VI.14
Indikator Risiko Portofolio Utang Tahun 2006 – 2009

	2006	2007	2008*	2009**
Risiko Tingkat bunga				
VR Debt Proportion	28,63%	27,35%	25,12%	23,36%
Refixing Rate	32,59%	30,97%	28,40%	26,30%
Time to Refix	8,4 tahun	7,7 tahun	6,67 tahun	6,84 tahun
Risiko Mata Uang				
Rasio Utang Valas thd PDB	18,81%	16,43%	14,86%	12,88%
Rasio Utang Valas thd. Total Utang	48,77%	46,94%	47,00%	46,11%
Komposisi Utang Valas				
USD	35,80%	37,12%	42,63%	46,05%
JPY	38,15%	37,52%	37,89%	37,76%
EURO	7,38%	15,03%	10,91%	9,14%
Others	19,77%	11,33%	9,57%	7,05%
Risiko Refinancing				
Utang yang jatuh tempo dalam 1 tahun				
Nominal (Miliar Rp)	80.322,36	90.066,34	85.699,31	101.609,96
Persentase	6,17%	6,75%	6,19%	6,30%
Utang Rupiah				
Nominal (Miliar Rp)	26.080,54	37.274,74	31. 954, 35	41.967,06
Persentase	3,76%	5,05%	3,84%	4,13%
Utang Valas				
Nominal (Miliar Rp)	54.750,70	59.658,60	53.744,96	59.642,90
Persentase	8,91%	8,65%	8,50%	9,96%
Average To Maturity (ATM) Total Debt	**9,09 tahun**	**9,31 tahun**	**8,74 tahun**	**8,66 tahun**
ATM SUN Rupiah	9,41 tahun	9,95 tahun	10,48 tahun	11,02 tahun
ATM FX debt	8,75 tahun	8,56 tahun	6,70 tahun	5,67 tahun

Sumber: Departemen Keuangan
* angka sementara
** angka sangat sementara

Sebagaimana ditunjukkan pada **Tabel VI.14** tentang indikator risiko portofolio utang tahun 2006–2009, risiko tingkat bunga diperkirakan akan menurun seiring dengan upaya Pemerintah untuk mengurangi porsi utang dengan tingkat bunga mengambang dengan menerbitkan obligasi negara seri *fixed rate*. Hal ini nampak dari proyeksi menurunnya proporsi utang dengan tingkat bunga mengambang terhadap total portofolio utang, dari realisasi sementara sebesar 27,35 persen pada akhir 2007 menjadi 23,36 persen pada proyeksi akhir tahun 2009. Indikator lain, misalnya rasio porsi utang yang rentan terhadap perubahan suku bunga *(interest rate fixing)* juga mengalami penurunan dari 30,97 persen pada akhir tahun 2007 dan diproyeksikan menjadi 26,3 persen pada akhir tahun 2009.

Dengan demikian, dalam jangka panjang *exposure* risiko utang terhadap volatilitas suku bunga pasar semakin menurun. Sementara itu risiko nilai tukar menunjukkan adanya perbaikan yang ditunjukkan oleh rasio utang valas terhadap PDB yang turun dari 16,43 persen pada akhir tahun 2007 menjadi 12,88 persen untuk proyeksi akhir tahun 2009, dan rasio utang valas terhadap total utang yang turun dari 46,94 persen pada akhir tahun 2007 menjadi 46,11 persen pada proyeksi akhir tahun 2009. Turunnya rasio-rasio tersebut menunjukkan risiko nilai tukar semakin berkurang. Risiko *refinancing* akan sedikit meningkat akibat semakin besarnya pinjaman luar negeri (PLN) yang mendekati jatuh tempo *(mature),* sebagaimana ditunjukkan oleh rata-rata jatuh tempo PT PLN (Persero) (ATM PLN) yang turun dari 8,56 tahun pada akhir 2007 menjadi 5,67 tahun untuk proyeksi akhir tahun 2009. Meningkatnya risiko *refinancing* PT PLN (Persero) diimbangi oleh semakin berkurangnya risiko *refinancing* SUN, sebagaimana ditunjukkan oleh ATM SUN yang meningkat dari 9,95 tahun pada akhir tahun 2007 menjadi 11,02 tahun untuk proyeksi akhir tahun 2009.

Berdasarkan proyeksi utang yang jatuh tempo pada tahun 2009 akan melewati angka Rp100,0 triliun dengan memperhitungkan adanya penerbitan surat perbendaharaan negara

yang memiliki *maturity* di bawah 1 tahun pada semester ke-II tahun 2008, sedangkan jumlah o*utstanding* utang diperkirakan akan mencapai Rp1.614,04 triliun, yang terdiri atas SUN sebesar Rp1.015,4 triliun dan PLN sebesar Rp598,7 triliun.

Upaya perbaikan tingkat risiko utang di atas dilakukan dengan strategi antara lain:

a. mengutamakan penerbitan/penarikan utang yang memiliki jenis bunga tetap *(fixed rate)* untuk mengurangi risiko tingkat bunga, selain itu juga melalui konversi utang yang memiliki bunga mengambang atau variabel menjadi berbunga tetap;

b. mengutamakan penerbitan surat utang di pasar domestik dengan mata uang rupiah dengan memperhitungkan daya serap pasar;

c. pemilihan jenis mata uang valas dalam penarikan/penerbitan utang dengan mempertimbangkan tingkat volatilitas nilai tukar terhadap rupiah;

d. mengupayakan penarikan utang baru dengan *terms and conditions* yang lebih baik, di antaranya mengurangi pengenaan komitmen *fee* untuk komitmen utang yang belum dicairkan;

e. melakukan operasi pembelian kembali *(buy back)* dan penukaran *(switching)* untuk pengelolaan portofolio dan risiko Surat Berharga Negara;

f. melakukan monitoring penarikan utang yang efektif, sehingga komitmen utang yang tidak efisien untuk diteruskan dapat segera ditutup; serta

g. mengkaji pengelolaan utang secara aktif dengan menggunakan instrumen *financial derivative* dalam rangka *hedging*.

Sementara itu, upaya yang dilakukan Pemerintah untuk mengendalikan risiko operasional dalam pengelolaan utang antara lain dengan:

a. mengembangkan dan melaksanakan standar prosedur pengelolaan utang, baik untuk internal unit pengelola utang maupun terkait dengan mekanisme hubungan antara unit pengelola utang dengan *stakeholders*;

b. menegakkan kode etik pegawai unit pengelola utang;

c. meningkatkan kompetensi pegawai unit pengelola utang;

c. mengembangkan sistem teknologi informasi yang mendukung pelaksanaan kegiatan pengelolaan utang secara efektif, efisien, aman, transparan, dan akuntabel; serta

d. menyusun dan menyempurnakan peraturan perundangan yang terkait dengan pengelolaan utang, sebagai landasan hukum untuk melaksanakan pengelolaan utang secara transparan, aman, akuntabel, dan bertanggung jawab.

6.4.3 Proyek Pembangunan Infrastruktur

Risiko fiskal yang terkait dengan proyek pembangunan infrastruktur berasal dari dukungan/jaminan yang diberikan oleh Pemerintah terhadap beberapa proyek, yaitu proyek percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik 10.000 mega watt (MW), proyek pembangunan jalan tol trans Jawa, proyek pembangunan jalan tol Jakarta *outer ring road* II (JORR II), dan proyek pembangunan *monorail* Jakarta.

6.4.3.1 Proyek Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik 10.000 Mega Watt

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2006 dan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2007, Pemerintah memberikan dukungan dalam bentuk jaminan penuh terhadap pembayaran kewajiban PT PLN (Persero) kepada kreditur perbankan yang menyediakan pendanaan/ kredit untuk proyek-proyek pembangunan pembangkit tenaga listrik. Penjaminan ini dimaksudkan untuk meningkatkan kelayakan PT PLN (Persero) dalam memperoleh kredit (*creditworthiness*) dan sekaligus menurunkan biaya modal proyek.

Dengan demikian diharapkan akan mempercepat penyelesaian proyek percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik 10.000 MW sehingga masalah kekurangan pasokan listrik dapat teratasi. Terkait dengan upaya untuk menghindari terulangnya kekurangan pasokan listrik, saat ini Pemerintah tengah merencanakan pembangunan pembangkit tenaga listrik 10.000 MW tahap II. Proyek pembangunan pembangkit listrik 10.000 MW tahap II diharapkan dapat dimulai proses pelaksanaannya pada tahun 2009 dengan skema jaminan pemerintah seperti halnya pada proyek pembangunan pembangkit listrik 10.000 MW yang saat ini sedang memasuki tahap penyelesaian.

Nilai investasi keseluruhan proyek pembangunan pembangkit listrik 10.000 MW diperkirakan sekitar Rp99,4 triliun, dengan rincian Rp73,5 triliun untuk pembangkit dan Rp25,9 triliun untuk transmisi. Sekitar 85 persen kebutuhan dana proyek pembangkit dan transmisi dipenuhi melalui pembiayaan kredit perbankan baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Nilai pinjaman yang diperoleh PT PLN (Persero) sampai akhir tahun 2008 diperkirakan sebesar Rp84,5 triliun. Hingga Juli 2008, sumber pembiayaan yang telah diperoleh (ditandatangani dan ditetapkan pemenang lelang) dapat dilihat pada **Tabel VI.15**.

Tabel VI.15
Posisi Perolehan Pembiayaan Proyek Pembangkit Tenaga Listrik 10.000 MW
(s.d. Juli 2008)

No	Proyek PLTU	Kapasitas	Nilai Pinjaman	
		(MW)	(miliar Rp)	(juta USD)
1	Labuan	2 x 315	1.188,6	288,6
2	Indramayu	3 x 330	1.272,9	592,2
3	Rembang	2 x 315	1.911,5	-
4	Suralaya	1 x 625	735,4	284,3
5	Paiton	1 x 660	600,6	330,8
6	Pacitan	2 x 315	1.045,9	-
7	Teluk Naga	3 x 315	1.606,6	-
8	Pelabuhan Ratu	3 x 350	1.874,3	-
9	Lampung	2 x 100	459,9	-
10	Sumatera Utara	2 x 200	780,8	-
11	NTB	2 x 25	273,8	-
12	Gorontalo	2 x 25	264,8	-
13	Sulawesi Utara	2 x 25	304,5	-
14	Kepulauan Riau	2 x 7	71,2	-
15	NTT	2 x 7	73,2	-
16	Sulawesi Tenggara	2 x 10	97,1	-
17	Kalimantan Tengah	2 x 60	413,9	-
Jumlah		**7.078**	**12.975,0**	**1.495,9**

Sumber: Departemen Keuangan

Risiko fiskal dengan adanya jaminan Pemerintah (*full guarantee*) ialah ketika PT PLN (Persero) tidak mampu memenuhi kewajiban kepada kreditur secara tepat waktu, dan oleh karenanya pemerintah wajib memenuhi kewajiban tersebut. Pemenuhan kewajiban Pemerintah tersebut dilaksanakan melalui mekanisme APBN. Beberapa faktor risiko yang dapat mengurangi kemampuan PT PLN (Persero) dalam memenuhi kewajiban kepada kreditur secara tepat waktu antara lain pertumbuhan penjualan energi listrik yang tinggi, tarif, fluktuasi nilai tukar, kenaikan harga BBM, peningkatan biaya pemeliharaan mesin, dan kekurangan pasokan batubara.

Kewajiban PT PLN (Persero) kepada kreditur pada tahun 2009 masih terbatas pada kewajiban pembayaran bunga atas pinjaman. Apabila seluruh kebutuhan pembiayaan dapat diperoleh pada tahun 2008 maka Pemerintah perlu mengalokasikan anggaran guna mengantisipasi risiko fiskal atas kewajiban PT PLN (Persero) dalam pembayaran bunga kredit tersebut sebesar Rp1,0 triliun. Peningkatan alokasi anggaran risiko ini dikarenakan atas dua pertimbangan utama, pertama peningkatan kewajiban pembayaran bunga pada tahun 2008 karena pencairan kredit di tahun 2009 diperkirakan meningkat sampai dengan 2/3 (dua pertiga) dari total pinjaman yang telah diperoleh. Kedua, *probability* atau kemungkinan terjadinya *default* PT PLN (Persero) diperkirakan juga meningkat akibat fluktuasi harga minyak dan batubara. Mengingat hal tersebut dapat berdampak pada kinerja keuangan/*cash flow* PT PLN (Persero) dalam dua tahun terakhir.

6.4.3.2 Proyek Pembangunan Jalan Tol

Risiko fiskal pada proyek pembangunan jalan tol berasal dari dukungan pemerintah dalam menanggung sebagian dari kelebihan biaya pengadaan tanah sebagai akibat adanya kenaikan harga pada saat pembebasan lahan. Sebanyak 28 proyek pembangunan jalan tol mendapat dukungan dimaksud, diantaranya adalah proyek-proyek jalan tol trans Jawa dan Jakarta *outer ring road* II (JORR II).

Pemberian dukungan Pemerintah atas kenaikan biaya pengadaan tanah pada 28 ruas jalan tol dimaksudkan untuk mendorong percepatan pembangunan jalan tol yang tersendat, yang mana disebabkan oleh permasalahan kenaikan harga dalam pembebasan tanah yang akan digunakan dalam pembangunan jalan tol. Di samping itu, dukungan juga dimaksudkan untuk menjaga tingkat kelayakan finansial dari proyek jalan tol, sehingga diharapkan investor segera menyelesaikan pembangunannya.

Pemberian dukungan Pemerintah dimaksud akan dialokasikan dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun anggaran yakni tahun 2008 sampai dengan tahun 2010 dengan total nilai dana dukungan sebesar Rp4,89 triliun. Dari jumlah tersebut, Rp2,0 triliun dialokasikan pada tahun 2009. Mengingat jangka waktu tersebut, kiranya dukungan Pemerintah ini bersifat temporer. Arah kebijakan mendatang untuk percepatan pembangunan jalan tol, risiko *land capping* akan ditanggulangi dengan melakukan penyediaan lahan terlebih dahulu oleh kementerian negara/lembaga.

Atas dukungan tersebut, Pemerintah menetapkan suatu kebijakan dimana Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) diminta untuk mengembalikan dukungan yang diperolehnya apabila tingkat pengembalian proyek yang didapat BUJT lebih tinggi dari tingkat pengembalian yang direncanakan dalam perjanjian pengusahaan jalan tol (PPJT). Kebijakan ini akan diberlakukan setelah BUJT mencapai periode pengembalian atas investasi mereka.

6.4.3.3 Proyek Pembangunan *Monorail* Jakarta

Proyek infrastruktur lain yang juga mendapat dukungan Pemerintah adalah proyek pembangunan *monorail* Jakarta (*green line* dan *blue line*). Dukungan Pemerintah diberikan dalam bentuk pemberian jaminan untuk menutup kekurangan *(shortfall)* atas batas minimum penumpang *(ridership)* sebesar 160.000 penumpang per hari. Nilai jaminan maksimum sebesar USD11,25 juta per tahun selama lima tahun, terhitung sejak proyek tersebut beroperasi secara komersial dengan kemampuan angkut sebesar 270.000 penumpang per hari. Jaminan berlaku efektif sejak tanggal 15 Maret 2007 untuk jangka waktu 36 bulan. Apabila

ketentuan dimaksud tidak dapat dipenuhi, maka berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 30/PMK.02/2007 pemberian jaminan dinyatakan batal dan tidak berlaku.

Sampai pertengahan tahun 2008, investor proyek pembangunan *monorail* Jakarta belum berhasil mendapatkan fasilitas pembiayaan *(financial close)* sesuai dengan perjanjian kerja sama yang telah ditandatangani bersama dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Terkait dengan hal tersebut, terdapat kemungkinan proyek ini akan ditinjau kembali oleh pihak-pihak terkait. Mengingat hal tersebut, untuk tahun 2009 diperkirakan belum ada risiko fiskal terkait dengan proyek ini karena proyek *monorail* belum beroperasi pada tahun 2009.

6.4.3.4 Pendirian *Guarantee Fund* untuk Infrastruktur

Sebagaimana telah diamanatkan dalam Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2008 tentang Fokus Kebijakan Ekonomi Tahun 2008–2009, pendirian dan pengoperasian lembaga penjaminan infrastruktur *(guarantee fund)* dibutuhkan untuk mendorong keterlibatan sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur. Pendirian lembaga ini merupakan kebijakan jangka panjang dalam mengembangkan tatanan kelembagaan sektor keuangan agar lebih mampu mendukung pembangunan infrastruktur. Di masa yang akan datang, proyek-proyek infrastruktur yang dipersiapkan sesuai peraturan perundang-undangan dapat memperoleh fasilitas penjaminan dari lembaga ini.

Tujuan utama didirikannya *guarantee fund* adalah untuk memberikan kemudahan bagi proyek infrastruktur dalam mencapai pembiayaan *(financial close)* dan memperoleh biaya modal *(cost of capital)* yang terbaik melalui peningkatan kelayakan memperoleh kredit *(creditworthiness)* dari proyek infrastruktur tersebut.

Bagi keuangan negara, keberadaan *guarantee fund* akan mendorong pengelolaan kewajiban kontinjensi yang lebih transparan dan akuntabel. Keberadaan *guarantee fund* diharapkan dapat meningkatkan kualitas pengelolaan risiko fiskal terutama atas risiko-risiko yang dijamin Pemerintah terhadap proyek-proyek infrastruktur sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.01/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur. Namun, hal tersebut tidak berarti menghilangkan sama sekali *exposure* risiko fiskal dari proyek infrastruktur karena *guarantee fund* dapat mengajukan penggantian *(recourse)* kepada Pemerintah terhadap klaim yang dibayarkan.

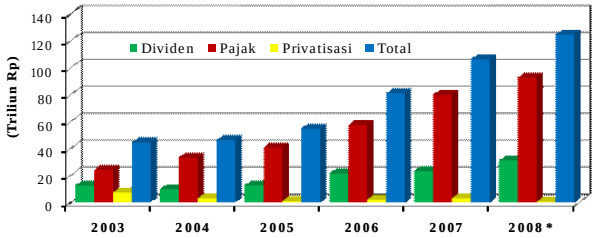
Keterlibatan pendanaan Pemerintah dalam pendirian lembaga tersebut diwujudkan dalam bentuk penempatan penyertaan modal negara (PMN) sebagai modal awal untuk pendiriannya. Untuk itu pada tahun anggaran 2009 Pemerintah telah mengalokasikan dana sebesar Rp1,0 triliun. Dengan jumlah PMN tersebut, porsi kepemilikan pemerintah dalam lembaga ini mencapai 100 persen.

6.4.4 Risiko Badan Usaha Milik Negara (BUMN): Sensitivitas Perubahan Nilai Tukar, Suku Bunga dan Harga Minyak Mentah terhadap Risiko Fiskal BUMN

Perubahan nilai tukar, tingkat suku bunga, dan harga minyak mentah akan menimbulkan dampak pada kinerja keuangan BUMN yang pada akhirnya dapat memengaruhi kontribusi

BUMN terhadap APBN. Penurunan kontribusi ini merupakan bagian dari risiko fiskal yang bersumber dari BUMN. Untuk mengetahui sampai seberapa jauh perubahan tersebut Pemerintah telah melakukan pengujian sensitivitas atau *macro stress test* dengan menggunakan beberapa indikator risiko fiskal yang meliputi (1) kontribusi bersih BUMN terhadap APBN, (2) utang bersih BUMN, dan (3) kebutuhan pembiayaan bruto BUMN. Simulasi ini dilakukan sebagai upaya untuk dapat mengidentifikasi secara dini risiko fiskal yang bersumber dari BUMN, sehingga kesinambungan APBN dapat lebih terjaga.

Grafik VI.13
Perkembangan Kontribusi BUMN Terhadap APBN, 2003-2008



* Target APBN-P 2008
Sumber: Departemen Keuangan

Simulasi *macro stress test* dilakukan pada PT Pertamina (persero), PT PLN (Persero), PT PGN, PT Telkom, PT PELNI, PT KAI, dan PT PUSRI. Pengujian ini dilakukan secara parsial dan *baseline* berdasarkan kinerja keuangan ketujuh BUMN pada tahun 2007. Hasil *macro stress test* menunjukkan bahwa kenaikan nilai tukar, tingkat suku bunga, dan harga minyak mentah mengakibatkan kontribusi bersih BUMN terhadap APBN Tahun 2009 semakin negatif. Sebagai contoh, pada saat harga minyak meningkat sebesar USD20 per barel maka arus kas dari Pemerintah ke BUMN meningkat antara Rp1.350,9 miliar sampai dengan Rp1.375,7 miliar. Kenaikan ini terutama disebabkan oleh kenaikan subsidi dan listrik yang diberikan melalui PT Pertamina (Persero) dan PT PLN (Persero).

Kenaikan ketiga variabel makro ini juga meningkatkan kebutuhan pembiayaan bruto BUMN. Sebagai contoh, pada saat nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat mengalami depresiasi sebesar 20 persen menyebabkan kebutuhan pembiayaan bruto BUMN tahun 2009 meningkat antara Rp106,72 miliar sampai dengan Rp107,9 miliar agar BUMN tetap tumbuh. Terkait hal ini terdapat beberapa BUMN yang mengalami kesulitan dalam mencari sumber-sumber pembiayaan tanpa mendapatkan dukungan Pemerintah.

Pada aspek total utang bersih BUMN, kenaikan ketiga variabel makro tersebut juga semakin memperlebar selisih antara total kewajiban BUMN dengan aktiva lancar yang dimiliki BUMN. Depresiasi nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat sebesar 20 persen pada tahun 2009 berpotensi menurunkan kemampuan aktiva lancar terhadap total kewajiban antara Rp774,3 miliar sampai dengan Rp756,9 miliar.

Uji sensitivitas juga menunjukkan bahwa depresiasi nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat mempunyai dampak yang cukup signifikan terhadap risiko fiskal BUMN. Besarnya pengaruh depresiasi ini disebabkan tingginya denominasi dolar Amerika Serikat dalam aktivitas operasional BUMN dan komposisi utang BUMN. Sebagai contoh, utang PT PLN (Persero) dalam mata uang asing pada tahun 2007 mencapai sekitar 71,54 persen dari total utang.

Terkait dengan uraian tersebut di atas, berikut ini disajikan hasil pengujian sensitivitas *macro stress test* risiko fiskal BUMN dan kinerja beberapa BUMN serta potensi risiko fiskal yang ditimbulkannya pada **Boks VI.6**. Sedangkan untuk risiko fiskal terkait dengan PSO disajikan pada **Boks VI.7** dan **Boks VI.8**. Untuk risiko fiskal terkait dengan PMN disajikan pada **Boks VI.9** dan **Boks VI.10.**

Boks VI.6
Macro Stress Test Risiko Fiskal BUMN

Macro Stress Test Depresiasi Nilai Tukar, Kenaikan Suku Bunga, dan Kenaikan Harga Minyak Mentah terhadap Risiko Fiskal BUMN

Perubahan nilai tukar, suku bunga, dan harga minyak mentah akan menimbulkan dampak pada kinerja keuangan BUMN yang pada akhirnya dapat memengaruhi kontribusi BUMN terhadap APBN. Penurunan kontribusi ini merupakan bagian dari risiko fiskal yang bersumber dari BUMN. Untuk mengetahui sampai seberapa jauh perubahan nilai tukar, suku bunga, dan harga minyak mentah akan mempengaruhi risiko fiskal BUMN perlu dilakukan pengujian sensitivitas atau *macro stress test*.

Macro stress test merupakan simulasi yang dilakukan dengan asumsi rupiah akan terdepresiasi terhadap dolar Amerika Serikat, suku bunga naik, dan harga minyak mentah. Selanjutnya perubahan ini akan mengubah parameter kinerja keuangan BUMN dan indikator risiko fiskal BUMN. Pengujian *macro stress test* dilakukan atas proyeksi risiko fiskal BUMN tahun 2008 – 2010 secara parsial maupun keseluruhan. Sampel pengujian meliputi beberapa BUMN nonkeuangan yang mempunyai hubungan paling signifikan dengan APBN yang mewakili sektor energi, pertambangan, telekomunikasi, pupuk dan transportasi.

Risiko Fiskal PT PLN, PT Pertamina, PT Pusri, PT Pelni, dan PT Kereta Api

Indikator Risiko Fiskal	PT PLN (triliun Rp)		PT Pertamina (triliun Rp)		PT Pusri (triliun Rp)		PT Pelni (miliar Rp)		PT Kereta Api (miliar Rp)	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Depresiasi rupiah terhadap US$ (20%)										
Perubahan kontribusi bersih terhadap APBN	-15,4	-16,9	-50,3	-52,4	-4,7	-3,7	0	0	-25	-29
Perubahan utang bersih	42,7	59,6	-6,0	0	-2,5	-3,9	0	0	104	148
Perubahan kebutuhan pembiayaan	30,9	48,2	0	0	0	0	0	0	49	50
Kenaikan suku bunga (3%)										
Perubahan kontribusi bersih terhadap APBN	-3,2	-4,5			-5,0	-4,1	0	0	-3	-3
Perubahan utang bersih	0	0			-2,3	-3,8	0	0	9	14
Perubahan kebutuhan pembiayaan	0	0			0	0	0	0	6	6
Kenaikan harga minyak (US$ 20)										
Perubahan kontribusi bersih terhadap APBN	-11,6	-8,9	-48,7	-48,5	-4,7	-3,7	-382	-382	-4	-7
Perubahan utang bersih	0	0	-3,9	0	-2,5	-3,9	-239	-418	26	54
Perubahan kebutuhan pembiayaan	1,0	0,7	0	0	0	0	0	0	20	33

Boks VI.7
PT Pertamina (Persero)

Pada periode 2005–2007, PT Pertamina (Persero) mencatat peningkatan pada besaran *net income* dan juga kecenderungan peningkatan pada rasio *return on assets*. Hanya saja, rasio utang modal juga mengalami peningkatan, yang berarti bahwa peningkatan aktiva lebih banyak bersumber dari utang daripada modal sendiri. PT Pertamina (Persero) merupakan salah satu BUMN penyumbang pajak dan dividen terbesar.

Pada periode 2006–2008, tidak ada penambahan penyertaan modal negara (PMN) untuk PT Pertamina (Persero). Demikian juga dalam tahun 2009 tidak ada usulan penambahan PMN yang diajukan oleh PT Pertamina (Persero).

Dalam kerangka PSO, PT Pertamina (Persero) mengemban penugasan Pemerintah untuk menyediakan BBM kepada masyarakat. Sehubungan dengan PSO tersebut, PT Pertamina (Persero) menerima subsidi dari Pemerintah sebagai pengganti selisih harga penjualan BBM PSO.

(Triliun Rp)

Keterangan	2005	2006	2007
Total Aktiva	196,8	206,1	253,6
Total Kewajiban	73	81,8	109,3
Hak Minoritas	1,1	1,5	1,7
Total Ekuitas	122,7	122,8	142,6
Laba Bersih	16,5	19	24,5
Return on investment	8,36%	9,23%	9,65%
Debt to Equity Ratio	59,51%	66,60%	76,66%

Sumber: Kementerian Negara BUMN (diolah)

(Triliun Rp)

Tahun	Subsidi	Keterangan
2005	95,6	LKPP 2005 (audited)
2006	64,2	LKPP 2006 (audited)
2007	83,8	LKPP 2007 (audited)
2008	180,3	Perkiraan realisasi

Sumber : Kementerian Negara BUMN (diolah)

Boks VI.8
PT PLN (Persero)

Pada periode 2005-2007 PT PLN (Persero) mengalami kerugian yang cukup besar walaupun sempat menurun pada tahun 2006. Selama periode tersebut jumlah utang PT PLN (Persero) juga meningkat cukup besar.

(Triliun Rp)

Keterangan	2005	2006	2007
Total Aktiva	220,8	247,9	272,5
Total Kewajiban	81,1	108,1	136,1
Hak Minoritas	-	-	-
Total Ekuitas	139,8	139,8	136,4
Laba Bersih	-4,9	-1,9	-5,7
Return on Investment	-2,23%	-0,78%	-2,09%
Debt to Equity Ratio	58,02%	77,29%	99,85%

Sumber: Kementerian Negara BUMN (diolah)

Kondisi *debt equity ratio* yang cukup besar (99,85 persen) mengakibatkan beban PT PLN (Persero) semakin berat sehingga diperlukan upaya PT PLN (Persero) untuk mengurangi beban utang ini. Salah satu pilihan yang akan dipertimbangkan adalah privatisasi pembangkit PT PLN (Persero) yang diharapkan dapat memperkuat pendanaan PT PLN (Persero) dan pada saat bersamaan akan memberikan keleluasaan PT PLN (Persero) untuk melakukan investasi pembangunan pembangkit tenaga listrik baru tanpa jaminan Pemerintah.

Pada periode 2004–2006, tidak ada penambahan penyertaan modal negara (PMN) untuk PT PLN (Persero). Demikian juga dalam tahun 2007 dan 2008 tidak ada usulan penambahan PMN yang diajukan oleh PT PLN (Persero).

Dalam kerangka PSO, PT PLN (Persero) mengemban penugasan Pemerintah untuk menyediakan energi listrik dengan harga yang terjangkau bagi masyarakat umum. Sehubungan dengan PSO tersebut, PT PLN (Persero) menerima subsidi dari Pemerintah sebagai pengganti selisih harga penjualan listrik PSO.

(Triliun Rp)

Tahun	Subsidi	Keterangan
2005	8,9	LKPP 2007 (audited)
2006	30,4	LKPP 2007 (audited)
2007	33,1	LKPP 2007 (audited)
2008	88,4	Perkiraan realisasi

Sumber: Kementerian Negara BUMN (data diolah)

Boks VI.9

PT Askrindo

Askrindo merupakan salah satu perusahaan yang ditugaskan untuk kegiatan pemberdayaan usaha kecil, menengah, dan koperasi (UKMK) sebagaimana tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2007 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi.

Secara umum kinerja keuangan dari PT Askrindo adalah sebagai berikut.

Modal dasar PT Askrindo saat ini sebesar Rp500 miliar, sementara modal disetor sebesar Rp1,25 triliun, dengan kepemilikan Bank Indonesia sebesar Rp220 miliar (17,6 persen) dan Pemerintah c.q. Departemen Keuangan sebesar Rp1,03 triliun (82,4 persen). Salah satu bidang usahanya adalah memberikan jaminan kredit bagi usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM). Perkembangan kegiatan penjaminan dapat dilihat pada tabel di samping.

(Miliar Rp)

Keterangan	2005	2006	2007
Total Aktiva	864,1	907,2	1.793,3
Total Kewajiban	63,6	55,2	65,5
Total Ekuitas	800,5	852,0	1.727,9
Laba Bersih	78,6	87,3	48,7
Return on Investment	9,09%	9,62%	2,72%
Debt to Equity Ratio	7,94%	6,48%	3,79%

Sumber: PT Askrindo (data diolah)

Keterangan	2005	2006	2007
Jumlah Debitor	215.073	273.143	300.044
Plafon Peminjaman (Rp triliun)	12,0	14,1	16,6
Klaim (Rp miliar)	66,2	49,9	68,4

Sumber: PT Askrindo

Boks VI.10

Perum Jaminan Kredit Indonesia (Perum Jamkrindo)

Sejak tanggal 1 Juli 2008 nama Perum Sarana Pengembangan Usaha (Perum SPU) berubah menjadi Perum Jaminan Kredit Indonesia (Perum Jamkrindo) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tanggal 19 Mei 2008. Perum Jamkrindo bertugas menyelenggarakan kegiatan usaha di bidang penjaminan kredit bagi usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah, serta koperasi (UMKMK), termasuk kegiatan penjaminan kredit perorangan, jasa konsultasi dan jasa manajemen kepada UMKMK.

(Miliar Rp)

Keterangan	2005	2006	2007
Total Aktiva	402,0	442,0	1.126,0
Total Ekuitas	271,0	295,0	945,6
Laba Bersih	27,0	34,0	58,6
Return on Asset	6,72%	7,69%	5,2%
Return on Equity	9,96%	11,53%	6,2%

Sumber: Perum Jamkrindo

Secara umum kinerja keuangan dari Perum Jamkrindo adalah sebagai berikut.

Keterangan	2005	2006	2007
Outstanding Penjaminan (Rp miliar)	14.249,0	22.157,0	33.985,9
Klaim (Rp miliar)	54,0	76,0	73,7
Jumlah KUKM (unit)	209.080	255.089	313.151

Sumber: Perum Jamkrindo

Perum Jamkrindo merupakan salah satu perusahaan yang diminta oleh DPR untuk lebih berperan dalam pengembangan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM), khususnya dalam penjaminan kredit UMKM. Untuk meningkatkan kapasitas penjaminan, dalam tahun 2007, Perum Jamkrindo menerima dana penyertaan modal negara (PMN) sebesar Rp600,0 miliar.

6.4.5 Sektor Keuangan

Risiko fiskal yang terkait dengan sektor keuangan diantaranya bersumber dari Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).

6.4.5.1 Bank Indonesia

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 diatur bahwa modal Bank Indonesia paling sedikit Rp2,0 triliun. Dalam hal terjadi risiko atas pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia yang mengakibatkan modal tersebut menjadi kurang dari Rp2,0 triliun, maka Pemerintah wajib menutup kekurangan dimaksud yang dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Tabel VI.16
Sensitivitas Perubahan Nilai Tukar, Harga Minyak dan Tingkat Bunga terhadap Risiko Fiskal BUMN Tahun 2009

Kontribusi Bersih BUMN terhadap APBN

No	Variabel	Satuan Perubahan	Dampak
1	Nilai tukar (Rp/USD1)	20%	-1.350,9 s.d. -1.375,7 miliar
2	Harga minyak internasional	USD20 per barel	-1.355,9 s.d. -1.370,7 miliar
3	Tingkat bunga	3%	-1.362,6 s.d. -1.364,1 miliar

Total Utang Bersih BUMN

No	Variabel	Satuan Perubahan	Dampak
1	Nilai tukar (Rp/USD1)	20%	-774,3 s.d. -756,9 miliar
2	Harga minyak internasional	USD20 per barel	-765,8 s.d. -765,3 miliar
3	Tingkat bunga	3%	-765,6 s.d. -765,5 miliar

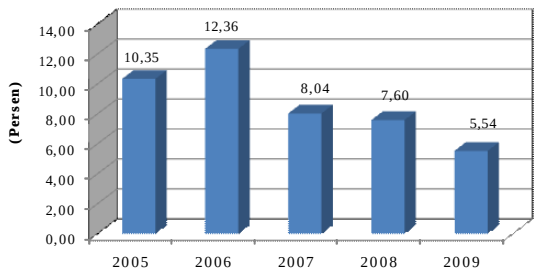
Kebutuhan Pembiayaan Bruto BUMN

No	Variabel	Satuan Perubahan	Dampak
1	Nilai tukar (Rp/USD1)	20%	100,23 s.d. 114,34 miliar
2	Harga minyak internasional	USD20 per barel	106,72 s.d. 107,85 miliar
3	Tingkat bunga	3%	107,24 s.d. 107,32 miliar

Sumber: Departemen Keuangan

Berdasarkan kesepakatan bersama antara Pemerintah dan Bank Indonesia mengenai penyelesaian bantuan likuiditas Bank Indonesia (BLBI) serta hubungan keuangan Pemerintah dan Bank Indonesia, disepakati bahwa Pemerintah membayar *charge* kepada Bank Indonesia apabila rasio modal terhadap kewajiban moneter Bank Indonesia kurang dari 3 persen. Sebaliknya, apabila rasio modal terhadap kewajiban moneter Bank Indonesia mencapai di atas 10 persen, maka kelebihan di atas 10 persen tersebut menjadi bagian Pemerintah. Data historis rasio modal Bank Indonesia dari tahun 2005 sampai dengan 2007 serta proyeksi untuk 2008 dan 2009 dapat dilihat pada **Grafik VI.14**

Grafik VI.14
Rasio Modal dengan Kewajian Moneter Bank Indonesia



Sumber: Bank Indonesia

Tahun 2008 dan 2009 rasio modal diperkirakan masing-masing sebesar 7,60 persen dan 5,54 persen. Penurunan ini diantaranya disebabkan oleh peningkatan biaya pengendalian moneter untuk menjaga stabilitas ekonomi makro yang menjadi tugas Bank Indonesia. Berdasarkan perkiraan di atas, Pemerintah tidak perlu menganggarkan dana *charge* untuk Bank Indonesia pada APBN Tahun 2009.

6.4.5.2 Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), modal awal LPS ditetapkan paling sedikit Rp4,0 triliun dan paling besar Rp8,0 triliun. Dalam hal modal LPS kurang dari modal awal, Pemerintah dengan persetujuan DPR akan menutup kekurangan tersebut. **Tabel VI.17** menggambarkan posisi permodalan LPS untuk tahun 2006 dan 2007, serta proyeksinya untuk tahun 2008 dan 2009.

Simpanan layak bayar atau jumlah klaim yang harus dibayar LPS dalam tahun 2009 tidak dapat diestimasi karena bank yang berada dalam pengawasan khusus Bank Indonesia pada akhir tahun 2008 atau yang dicabut izin usahanya dalam tahun 2009 juga tidak dapat diestimasi. Dengan demikian, kemungkinan Pemerintah harus menyediakan dana *charge* untuk LPS belum dapat ditentukan.

Tabel VI.17
Kinerja Keuangan LPS
(miliar rupiah)

No	Keterangan	2006	2007	2008 *)	2009
1	Dana Simpanan yang Dijamin	819.124	512.184,3	484.622,9	539.288,3
2	Modal yang Dimiliki (Ekuitas)	5.573,8	6.951,9	8.446,0	**)
3	a. Simpanan Layak Bayar	9,4	7,0	248,0	**)
	b. Realisasi Pembayaran Klaim	8,6	6,6	248,0	**)
4	Cadangan Penjaminan	1.259,0	2.361,6	3.556,8	**)

Sumber: LPS

Keterangan:
*) Berdasarkan Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan LPS Tahun 2008.
**) Tidak dapat diestimasi.

6.4.6 Program Pensiun dan Tunjangan Hari Tua (THT) Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Sumber risiko fiskal yang berasal dari program pensiun PNS diantaranya berasal dari *sharing* pembayaran pensiun antara APBN dan PT Taspen (Persero), yang jumlahnya secara signifikan meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun anggaran 2008 Pemerintah telah menetapkan *sharing* pembayaran pensiun antara APBN dan PT Taspen (Persero) sebesar 91 : 9. Pada tahun 2009 Pemerintah memperbaiki *sharing* APBN dalam pembayaran pensiun, sesuai dengan rencana pengembalian pola pendanaan pensiun secara bertahap menjadi 100 persen beban APBN.

Dengan terus meningkatnya beban APBN untuk pembayaran pensiun dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai, Pemerintah perlu membentuk suatu Dana Pensiun dan menerapkan sistem *fully funded* dalam program pensiun PNS, Pemerintah sebagai pemberi kerja bersama-sama PNS memupuk dana untuk dikelola oleh suatu Dana Pensiun, sehingga pembayaran pensiun di kemudian hari tidak akan membebani APBN. Konsekuensinya, Pemerintah melalui APBN perlu menyediakan dana awal yang cukup besar untuk menunjang penerapan sistem *fully funded*.

Adapun untuk program THT, beberapa kebijakan Pemerintah, antara lain kenaikan gaji pokok PNS dan perubahan formula perhitungan manfaat, menimbulkan risiko pada APBN, terkait dengan kekurangan pendanaan Pemerintah *(unfunded liability)*, dengan rincian sebagai berikut.

a. Perubahan formula perhitungan manfaat THT pada tahun 2004.

   PT Taspen (Persero) mencatat adanya kekurangan pendanaan pemerintah sebesar Rp2,0 triliun. Terhadap kewajiban ini, Pemerintah mulai tahun 2005–2007 mencicil sebesar Rp250,2 miliar per tahun dan pada tahun 2008 Pemerintah mengalokasikan dana sebesar Rp500,2 miliar. Besarnya cicilan pembayaran kekurangan pendanaan ini akan disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara.

b. Akibat adanya kenaikan gaji pokok PNS pada tahun 2001, 2003, dan 2007, PT Taspen (Persero) mencatat adanya kekurangan pendanaan pemerintah dalam program THT sebesar Rp1,9 triliun.

c. Kenaikan gaji PNS pada tahun 2008 sebesar 20 persen. PT Taspen (Persero) mencatat adanya kenaikan kekurangan pendanaan sebesar Rp2,5 triliun.

6.4.7 Desentralisasi Fiskal

Kebijakan desentralisasi fiskal dilakukan dengan tujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan berjalannya waktu, pelaksanaan kebijakan ini telah berhasil mendorong perkembangan pembangunan daerah yang mengalami pemekaran.

Namun, kebijakan desentralisasi fiskal perlu didukung dengan tersedianya SDM yang mampu menyelenggarakan pengelolaan keuangan daerah yang baik dan benar. Tanpa dukungan tersebut, kebijakan ini dapat menimbulkan risiko yang berdampak tidak hanya pada keuangan Pemerintah Pusat tetapi juga pada keuangan pemerintah daerah.

Beberapa sumber risiko fiskal yang terkait dengan desentralisasi fiskal diantaranya adalah sebagai berikut (1) pemekaran daerah, (2) *hold harmless*, dan (3) alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam.

6.4.7.1 Pemekaran Daerah

Penambahan daerah otonom baru memiliki dampak terhadap APBN yaitu pada (a) Dana Alokasi Umum (DAU); (b) Dana Alokasi Khusus (DAK); dan (c) kebutuhan pada instansi vertikal. Jumlah daerah otonom baru sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2008 telah mengalami penambahan sebanyak 31 daerah. **Tabel VI.18** menunjukkan perkembangan jumlah daerah otonom baru tahun 2005 sampai dengan tahun 2008.

Setiap penambahan daerah otonom baru mengakibatkan menurunnya alokasi riil DAU bagi daerah otonom lainnya. Apabila kebijakan *hold harmless* masih dipertahankan, penurunan alokasi DAU tersebut memberi konsekuensi kepada APBN untuk menyediakan dana penyesuaian.

Tabel VI.18
Perkembangan Daerah Otonom Baru Tahun 2005 s.d. 2008

Daerah	2005	2006	2007	2008	Jumlah
Provinsi	-	-	-	-	0
Kabupaten	-	-	21	6	27
Kota	-	-	4	-	4
Jumlah	**-**	**-**	**25**	**6**	**31**

Sumber : Departemen Keuangan

Untuk memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana pemerintahan daerah otonom baru, mulai tahun 2003 Pemerintah telah mengalokasikan sejumlah dana pada DAK untuk bidang prasarana pemerintahan guna mendukung kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah pemekaran. Dana ini dialokasikan untuk daerah yang terkena dampak pemekaran (daerah otonom baru dan daerah induk). Sejak tahun 2003 sampai dengan 2008, DAK bidang prasarana pemerintahan ini dialokasikan dengan kisaran Rp3,3 miliar–Rp4,3 miliar kepada tiap daerah penerima.

Dengan berjalannya waktu, pelaksanaan kebijakan ini telah berhasil mendorong perkembangan pembangunan daerah yang mengalami pemekaran. Namun, kebijakan desentralisasi fiskal perlu didukung dengan tersedianya sumber daya manusia yang mampu menyelenggarakan keuangan daerah serta sistem administrasi yang baik dan benar. Tanpa dukungan tersebut, kebijakan ini dapat menimbulkan risiko yang berdampak pada keuangan Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah.

Konsekuensi lain dari pemekaran daerah terhadap keuangan negara adalah penambahan kantor-kantor untuk instansi vertikal guna melakukan kegiatan pemerintahan yang merupakan kewenangan dan tanggung jawab Pemerintah Pusat, antara lain sebagai berikut pertahanan dan keamanan, agama, kehakiman, dan keuangan. Dengan dibukanya kantor-kantor tersebut, Pemerintah Pusat harus menyediakan dana untuk sarana dan prasarana gedung kantor, belanja pegawai, dan belanja operasional lainnya. Berdasarkan data RKA-KL tahun 2005–2008, jumlah dana APBN yang dialokasikan kepada daerah otonom baru berkisar antara Rp6,3 triliun–Rp14,0 triliun. Berdasarkan data RKA-KL tahun 2008, jumlah dana APBN yang dialokasikan untuk kebutuhan instansi vertikal pada daerah otonom baru adalah sebesar Rp14,0 triliun.

6.4.7.2 *Hold Harmless*

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengatur bahwa pemberian dana alokasi umum (DAU) ke daerah dilakukan berdasarkan suatu formula tertentu. Lebih lanjut disebutkan bahwa formula ini digunakan mulai tahun anggaran 2006, akan tetapi sampai dengan tahun anggaran 2007 alokasi DAU yang diberlakukan untuk masing-masing daerah ditetapkan tidak lebih kecil dari tahun anggaran 2005. Apabila DAU untuk provinsi tertentu lebih kecil dari tahun anggaran 2005, kepada provinsi yang bersangkutan dialokasikan dana penyesuaian yang besarnya sesuai dengan kemampuan dan perekonomian negara, kebijakan ini dikenal sebagai *hold harmless.*

Pada tahun 2008 kebijakan *hold harmeless* telah dikurangi, meskipun belum seratus persen dihapuskan. Pemerintah masih mengalokasikan dana penyesuaian DAU sebesar Rp271,7 miliar untuk menutup DAU bagi daerah yang mengalami penurunan DAU sebesar 75 persen atau lebih dibandingkan dengan DAU tahun 2007.

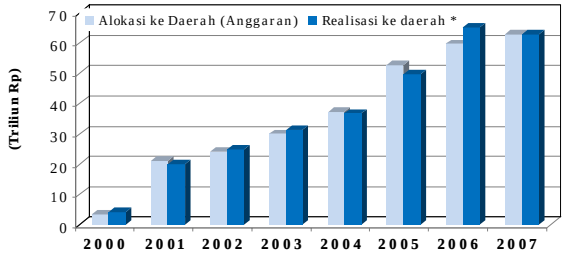
Pada tahun 2009 Pemerintah berencana untuk tidak memberlakukan kebijakan *hold harmlesss* yang berarti DAU untuk tiap daerah dialokasikan murni berdasarkan formula. Keberhasilan penerapan formula murni ini sangat ditentukan oleh *political will* Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, serta DPR RI dalam upaya mengoptimalkan alokasi DAU bagi kepentingan seluruh daerah. Kesamaan *political will* antara tiga pihak ini diharapkan dapat mengurangi potensi bertambahnya beban APBN 2009.

6.4.7.3 Alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dana bagi hasil (DBH) disalurkan berdasarkan realisasi penerimaan tahun berjalan. Oleh karena itu, selama tahun anggaran berjalan terdapat potensi perbedaan antara DBH yang dialokasikan dalam APBN-P dengan realisasi.

Apabila perhitungan realisasi DBH suatu daerah lebih tinggi daripada alokasi dalam APBN-P, Pemerintah harus mentransfer selisih dana tersebut ke daerah yang bersangkutan. Berdasarkan data tahun 2000–2007, rata-rata selisih alokasi DBH dengan realisasi adalah sebesar minus 3,05 persen (tanda minus berarti realisasi lebih besar daripada yang dialokasikan) dalam APBN-P (lihat **Grafik VI.15**).

Grafik VI.15
Selisih antara Alokasi dengan Realisasi * 2000 - 2007



* Realisasi berdasarkan transfer kas pada KPPN
Sumber: Departemen Keuangan

6.4.8 Tuntutan Hukum kepada Pemerintah

Tuntutan hukum kepada Pemerintah muncul pada saat pihak ketiga mengajukan tuntutan hukum kepada Pemerintah melalui pengadilan, seperti dalam kasus pengadaan listrik swasta (*Independent Power Producers*/IPPs) dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Masalah listrik swasta diselesaikan melalui tiga pola penyelesaian sengketa, yaitu sebagai berikut (a) *closed-out* atau penghentian kontrak dengan disertai pemberian kompensasi (7 kontrak); (b) renegosiasi *terms and conditions* kontrak (17 kontrak); dan (c) ajudikasi atau arbitrase-litigasi (3 kontrak, yaitu PLTP Dieng, PLTP Patuha, dan PLTP Karaha Bodas).

Dalam ajudikasi atau arbitrase-legitasi tersebut tidak terdapat risiko fiskal. Sengketa atas kontrak PLTP Dieng dan PLTP Patuha telah dapat diselesaikan melalui *settlement agreement* dengan *overseas private investment corporation* (OPIC) selaku perusahaan asuransi dari kedua proyek tersebut. Sesuai *settlement agreement*, Pemerintah berkewajiban membayar cicilan dengan jadual yang ditentukan. Pemerintah telah mengalokasikan anggaran untuk pembayaran cicilan tersebut setiap tahun anggaran. Sedangkan untuk kasus PLTP Karaha Bodas, arbitrase telah memberikan putusan final dan sejumlah dana pada beberapa *trust accounts* di New York dan pada tahun 2006 telah dieksekusi untuk memenuhi seluruh putusan arbitrase tersebut.

Dalam sengketa yang terkait dengan kegiatan BPPN, jumlah perkara yang ditangani sampai dengan saat ini adalah 494 perkara, terdiri dari 432 perkara perdata (termasuk 20 perkara baru), 30 perkara niaga (termasuk 1 perkara baru), 7 perkara tata usaha negara (PTUN), 1 perkara pidana dan 24 penyelesaian kewajiban pemegang saham (PKPS). Beberapa perkara yang mewajibkan Pemerintah membayar dan yang berpotensi membayar adalah sebagai berikut.

a. Perkara yang mewajibkan Pemerintah membayar (perkara yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap) adalah sebesar Rp12,2 miliar dan USD104,7 juta. Dengan rincian

sebesar Rp7,6 miliar sudah dibayar kepada satu pemilik dana, dan Rp240 juta masih dalam proses pembayaran terhadap satu pemilik dana. Sementara itu sebesar Rp4,4 miliar dan USD104,7 juta belum dibayar terhadap dua pemilik dana.

b. Perkara yang berpotensi Pemerintah membayar (perkara masih dalam proses di pengadilan) adalah 18 perkara dengan nilai sebesar Rp915,4 miliar dan USD38,2 juta.

6.4.9 Keanggotaan pada Organisasi dan Lembaga Keuangan Internasional

Keanggotaan Indonesia pada organisasi dan lembaga keuangan internasional dapat menimbulkan risiko fiskal terkait dengan adanya komitmen Pemerintah untuk memberikan kontribusi dan penyertaan modal kepada organisasi-organisasi atau lembaga keuangan internasional tersebut.

Untuk tahun 2009, jumlah dana yang harus dipersiapkan oleh Pemerintah untuk membayar kontribusi dan penyertaan modal kepada organisasi internasional (OI) dan lembaga keuangan internasional (LKI) adalah sebesar Rp582,4 miliar. Kontribusi kepada OI disalurkan melalui DIPA Departemen Luar Negeri sebagaimana diatur dalam Keppres Nomor 64 Tahun 1999 dengan jumlah sebesar Rp300,0 miliar. Dalam hal *trust fund* dan penyertaan modal pada OI dan LKI, dana dialokasikan pada DIPA Departemen Keuangan dan mencapai nilai sebesar Rp282,4 miliar dengan rincian sebagaimana tertera pada **Tabel VI.19.**

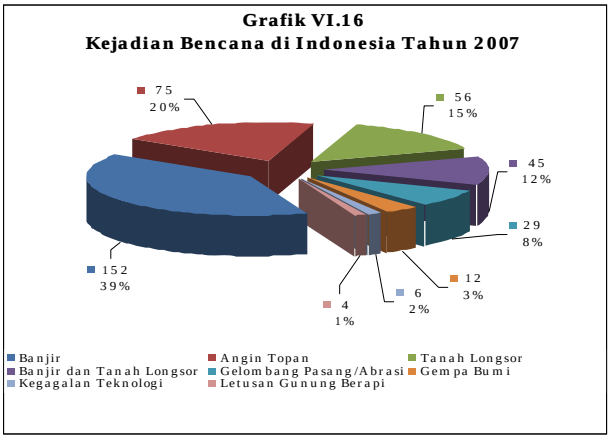
Tabel VI.19
Perkiraan Kontribusi Berupa *Trust Fund* dan Penyertaan Modal Pemerintah pada Organisasi/Lembaga Keuangan Internasional Tahun 2009

No	Organisasi/Lembaga Keuangan Internasional	Jumlah (miliar Rp)	Keterangan
1	IDB (Islamic Development Bank)	123,2	Sudah ada tagihan
2	IBRD (International Bank for Reconstruction and Development)	105,0	Perkiraan
3	IFAD (International Fund for Agricultural Development)	18,2	Untuk pembayaran cicilan III
4	ADB (Asian Development Bank)	25,0	Pencairan *promisory notes*
5	ASEAN Animal Health Trust Fund	0,5	Jumlahnya tetap hingga 2012
6	Common Fund for Commodities (CFC)	0,5	Perkiraan
7	USAID	10,0	Berdasarkan pembayaran tahun sebelumnya
Jumlah		**282,4**	

6.4.10 Bencana Alam

Indonesia merupakan negara yang wilayahnya memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang memungkinkan terjadinya bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor nonalam maupun faktor manusia yang menyebabkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan maupun kerugian harta benda. Berdasarkan data tahun 2007 beberapa bencana yang mengancam wilayah Indonesia diantaranya adalah banjir, banjir dan tanah longsor, gunung berapi serta bencana lainnya sebagaimana dapat dilihat pada **Grafik VI.16** berikut ini.

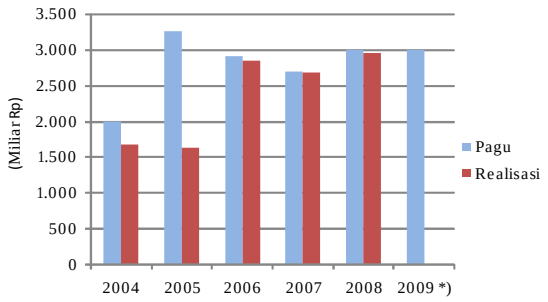
Grafik VI.16
Kejadian Bencana di Indonesia Tahun 2007



Dasar hukum penanggulangan bencana mengacu kepada UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Berdasarkan undang-undang tersebut tanggung jawab Pemerintah dalam

penyelenggaraan penanggulangan bencana diantaranya perlindungan masyarakat dari dampak bencana, pemulihan kondisi dari dampak bencana dan pengalokasian anggaran penang-gulangan bencana dalam APBN. Anggaran tersebut diperuntukan untuk kegiatan-kegiatan tahap prabencana, saat tanggap darurat bencana, dan pascabencana.

Grafik VI.17
Dana Penanggulangan Bencana Alam 2004-2008



*) Untuk tahun 2009 merupakan angka yang diusulkan Pemeritah
Sumber : Departemen Keuangan

Untuk tahun 2007, Pemerintah mengalokasikan dana kontinjensi untuk penanggulangan bencana sebesar Rp2,7 triliun. Dari anggaran tersebut, 99 persen telah direalisasi antara lain untuk penanganan gempa di Manggarai, Bengkulu, Sumatera Barat dan sekitarnya serta banjir di Morowali dan Gorontalo.

Sedangkan untuk tahun 2008, Pemerintah mengalokasikan dana kontinjensi bencana sebesar Rp3,0 triliun, dan telah direalisasi 98,3 persen atau Rp2,95 triliun. Untuk tahun 2009, Pemerintah mengalokasikan dana kontinjensi bencana sebesar Rp3,0 triliun, sama dengan tahun anggaran sebelumnya.

6.4.11 Risiko Fiskal Lainnya

Di samping risiko fiskal tersebut di atas, APBN juga dihadapkan pada beberapa risiko fiskal lainnya, antara lain sebagai berikut.

a. Risiko tidak tercapainya penerimaan perpajakan nonmigas

Berdasarkan hasil pembahasan antara Pemerintah dengan DPR jumlah penerimaan pajak nonmigas (PPh nonmigas, PPN & PPnBM, pajak bumi dan bangunan, BPHTB serta pajak lainnya) untuk tahun anggaran 2009 ditetapkan sebesar Rp591,13 triliun, yang berarti lebih besar apabila dibandingkan dengan angka penerimaan yang diajukan oleh Pemerintah sebesar Rp584,6 triliun. Mengingat kondisi perekonomian nasional masih dibayangi dengan ketidakpastian sebagai dampak krisis keuangan global, terdapat potensi risiko target tersebut tidak tercapai. Oleh karena itu dalam upaya memberikan bantalan kepada APBN 2009 terhadap risiko tersebut maka dialokasikan dana cadangan risiko fiskal sebesar Rp2,0 triliun.

b. Risiko Kebijakan *Domestic Market Obligation* (DMO) ketersediaan *inkind* batubara

Dalam upaya untuk menurunkan biaya pokok produksi (BPP) tenaga listrik, Pemerintah melakukan beberapa kebijakan, diantaranya dengan melakukan program diversifikasi energi primer di pembangkit tenaga listrik, salah satunya dengan cara meningkatkan penggunaan batubara. Untuk itu akan diterbitkan Peraturan Pemerintah yang mengatur pasokan batubara untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri *inkind* kepada PT PLN (Persero), yang berlaku mulai 1 Januari 2009. Jika PT PLN (Persero) mendapat batubara untuk mengganti bahan bakar minyak (BBM)-nya dari DMO atau kewajiban memasok pasar domestik, maka potensi subsidi yang dapat dihemat sebesar Rp3,0 triliun. Dalam upaya memberikan bantalan kepada APBN jika kebijakan ini tidak terlaksana, telah dialokasikan dana cadangan risiko fiskal sebesar Rp3,0 triliun.