



---

**5** ANGGARAN PENDAPATAN  
DAN BELANJA NEGARA  
(APBN)

---

## **A. PERKEMBANGAN DANA PEMBANGUNAN DI INDONESIA**

---

Dari segi perencanaan pembangunan di Indonesia, APBN adalah merupakan konsep perencanaan pembangunan yang memiliki jangka pendek, karena itulah APBN selalu disusun setiap tahun.

Seperti namanya, maka secara garis besar APBN terdiri dari pos-pos seperti dibawah ini :

- Dari sisi penerimaan, terdiri dari pos penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan
- Sedangkan dari sisi pengeluaran terdiri dari pos pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan

APBN disusun agar pengalokasian dana pembangunan dapat berjalan dengan memperhatikan prinsip berimbang dan dinamis. Hal tersebut perlu diperhatikan mengingat tabungan pemerintah yang berasal dari selisih antara penerimaan dalam negeri dengan pengeluaran rutin, belum sepenuhnya menutupi kebutuhan biaya pembangunan di Indonesia.

Meskipun dari PELITA ke PELITA jumlah tabungan pemerintah sebagai sumber pembiayaan pembangunan terbesar, terus mengalami peningkatan (lihat tabel 5.1.), namun kontribusinya terhadap keseluruhan dana pembangunan yang dibutuhkan masih jauh dari yang diharapkan. Dengan kata lain ketergantungan dana pembangunan terhadap sumber lain, dalam hal ini pinjaman luar negeri, masih cukup besar. Namun demikian mulai tahun terakhir PELITA I, prosentase tabungan pemerintah sudah mulai lebih besar dibanding pinjaman luar negeri. Hal ini tidak terlepas dari peranan sektor migas yang saat itu sangat dominan. serta dengan dukungan beberapa kebijaksanaan pemerintah dalam masalah perpajakan dan upaya peningkatan penerimaan negara lainnya. Untuk menghindari terjadinya defisit anggaran pembangunan, Indonesia masih mengupayakan sumber dana dari luar negeri, dan meskipun IGGI ( Inter Governmental Group on Indonesia ) bukan lagi menjadi forum internasional yang secara formal membantu pembiayaan pembangunan di Indonesia, namun dengan lahirnya CGI ( Consoltative Group on Indonesia ) kebutuhan pinjaman luar negeri sebagai dana pembangunan masih dapat diharapkan. Yang perlu diingat, bahwa sebaiknya pinjaman tersebut ditempatkan sebagai pelengkap pembangunan dan peran tabungan pemerintahlah yang tetap harus dominan, bukan sebaliknya.

**Tabel 5.1.**  
**Tabungan Pemerintahan, 1969/70 - 1992/93**  
**( dalam miliar rupiah )**

Tahun Anggaran	Jumlah	Kenaikan ( + ) Penurunan ( - )
<b>REPELITA I</b>		
1969/70	27,2	
1970/71	53,9	+ 26,7
1971/72	78,9	+ 22,5
1972/73	152,5	+ 73,6
1973/74	254,4	+ 101,9
<b>REPELITA II</b>		
1974/75	737,6	+ 483,2
1975/76	909,3	+ 171,7
1976/77	1.276,2	+ 366,9
1977/78	1.386,5	+ 110,3
1978/79	1.522,4	+ 135,9
<b>REPELITA III</b>		
1979/80	2.635,0	+ 1.112,6
1980/81	4.427,0	+ 1.792,0
1981/82	5.235,0	+ 808,0
1982/83	5.422,0	+ 187,0
1983/84	6.020,9	+ 598,8
<b>REPELITA IV</b>		
1984/85	6.476,5	+ 455,6
1985/86	7.301,3	+ 824,8
1986/87	2.581,3	- 4.720,0
1987/88	3.321,8	+ 740,5
1988/89	2.265,3	- 1.056,5
<b>REPELITA V</b>		
1989/90	4.408,7	+ 2.143,4
1990/91	9.548,7	+ 5.140,0
1991/92	11.357,2	+ 1.808,5
1992/93*)	13.311,8	+ 1.954,6

**Tabel 5.2.**  
**Pengeluaran Pembangunan Berdasarkan Sumber Pembiayaan**  
**1969/70 - 1992/93\* ( dalam miliar rupiah )**

Tahun	Tabungan Pemerintah	%	Bantuan Luar Negeri	%	Jumlah**	%
<b>REPELITA I</b>						
1969/70	27,2	23,0	91,0	77,0	118,2	100
1970/71	53,9	31,9	120,4	68,1	176,8	100
1971/72	78,9	36,8	135,5	50,9	214,4	100
1972/73	152,5	49,1	157,8	50,9	310,3	100
1973/74	254,4	55,5	203,9	44,5	458,3	100
<b>REPELITA II</b>						
1974/75	737,6	76,1	232,0	23,9	969,6	100
1975/76	909,3	64,9	491,6	35,1	1.400,9	100
1976/77	1.276,2	62,0	783,8	38,0	2.060,0	100
1977/78	1.386,5	64,2	773,4	35,8	2.159,9	100
1978/79	1.522,4	59,6	1.035,5	40,4	2.557,9	100
<b>REPELITA III</b>						
1979/80	2.635,0	65,6	1.381,1	34,4	4.016,1	100
1980/81	4.427,0	74,8	1.493,8	25,2	5.920,8	100
1981/82	5.235,0	75,4	1.709,0	24,6	6.944,0	100
1982/83	5.422,0	73,6	1.940,0	26,4	7.362,0	100
1983/84	6.020,9	60,8	3.882,4	39,2	9.903,3	100
<b>REPELITA IV</b>						
1984/85	6.476,5	65,1	3.478,0	34,9	9.954,4	100
1985/86	7.301,3	67,1	3.572,6	32,9	10.873,9	100
1986/87	2.581,3	31,0	5.752,2	69,0	8.333,5	100
1987/88	3.321,8	35,0	6.158,0	65,0	9.479,8	100
1988/89	2.265,3	18,5	9.990,7	81,5	12.256,0	100
<b>REPELITA V</b>						
1989/90	4.408,7	31,9	9.429,3	68,1	13.838,0	100
1990/91	9.548,7	49,1	9.904,6	50,9	19.453,3	100
1991/92	11.357,2	52,2	10.409,1	47,8	21.766,3	100
1992/93***)	13.311,8	58,1	9.600,2	41,9	22.912,0	100

\* Untuk tahun 1969/70 - 1991/92 adalah angka realisasi sesuai dengan UU APBN T/P tahun yang bersangkutan

\*\* Termasuk saldo anggaran lebih

\*\*\* APBN

---

Beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari tabel 5.2. diantaranya adalah:

- ◆ Kebijakan yang ditempuh pemerintah dengan mengupayakan tambahan sumber dana pembangunan sudah cukup tepat. Hal ini disebabkan resiko yang harus dihadapi dengan pinjaman luar negeri tersebut relatif lebih ringan dibandingkan dengan resiko jika pemerintah menutup kekurangan anggaran pembangunannya dengan melakukan peminjaman kepada Bank Sentral ( BI ).
- ◆ Resiko yang dihadapi pemerintah dan masyarakat jika kekurangan dibiayai dengan pinjaman Bank Sentral adalah, bahwa ada kemungkinan Bank Sentral akan mencoba memenuhi pinjaman tersebut dengan cara mencetak uang baru. Akibatnya jumlah uang yang beredar terlalu besar dari yang sebenarnya dibutuhkan. Jika pencetakan uang baru tersebut tidak diimbangi dengan peningkatan produksi dan tersediannya komoditi kebutuhan masyarakat, yang akan terjadi adalah kecenderungan kenaikan harga, yang berarti laju inflasi akan meningkat ( ingat bahwa inflasi merupakan salah satu dari tiga penyakit pokok perekonomian yang perlu diwaspadai )
- ◆ Adapun resiko jika kekurangan dana ditutupi dengan pinjaman luar negeri adalah adanya kewajiban mengembalikan pinjaman tersebut berikutan bunganya, hal ini akan semakin ringan jika sifat pinjamannya adalah lunak dan jangka waktunya cukup panjang. Namun perlu diingat bahwa besarnya pinjaman tersebut dalam mata uang kita sangat dipengaruhi oleh konjungtur perekonomian dunia ( kurs mata uang dolar terutama ).
- ◆ Pada awal PELITA, ternyata tabungan pemerintah masih sangat kecil perannya ( 23 % ) dalam membiayai pembangunan di Indonesia, di mana sumber pembiayaan terbesar masih diperoleh dari pinjaman luar negeri ( 77 % ). Keadaan ini berbalik pada periode pertengahan PELITA III, dimana rata-rata peran tabungan pemerintah adalah 74 %. Hal ini dapat dimengerti mengingat saat itu harga minyak bumi di pasar Internasional sangat baik, sehingga banyak dana masuk ke Indonesia melalui sektor migas tersebut.
- ◆ Namun jika kita perhatikan periode akhir PELITA IV, kondisi tabungan pemerintah sangat mengkhawatirkan, tercatat kontribusi tabungan pemerintah kepada dana pembangunan selama tiga tahun terakhir adalah 35,0 %, 18,5 %, dan 31,9 %. Penyebab terjadinya kemerosotan tabungan pemerintah tersebut diantaranya adalah :
  1. Terjadinya resesi dunia yang mengakibatkan turunnya harga minyak bumi, dan beberapa komoditi non-migas di pasaran dunia, hal ini berpengaruh terhadap turunnya penerimaan dalam negeri Indonesia.

2. Merosotnya nilai mata uang dolar Amerika ( depresiasi ) terhadap mata uang asing, seperti terhadap Yen Jepang dan DM Jerman Barat. Karena nilai rupiah ternyata masih dikaitkan dengan dolar Amerika tersebut, maka perekonomian Indonesia-pun ikut dirugikan dengan kejadian tersebut

Untuk memberi ilustrasi terhadap pengaruh depresiasi dolar terhadap perekonomian Indonesia, kita gunakan kasus di bawah ini.

*Pertama*, dengan depresiasi dolar tersebut nilai beban hutang luar negeri kita terhadap Jepang ( misalnya ) akan menjadi bertambah besar, karena jika :

#### ***keadaan sebelum depresiasi***

Indonesia memiliki hutang luar negeri kepada Jepang, dalam bentuk mata uang Yen sebesar 1.000.000 Y, di mana kurs saat itu diasumsikan :

$$1 \$ = \text{Rp } 1.500,-$$

$$1 \$ = 25 \text{ Y}$$

untuk mengetahui nilai hutang Indonesia dalam rupiah, kita lakukan perhitungan 'cross rate' antara Rupiah dan Yen, perhitungannya :

Cross Rate Rp/Y = Rp/\$ x \$/Y =  $1.500/1 \times 1/25 = 60$ , jadi untuk 1 Y akan dihargai Rp 60,-.

Dan karena kita memiliki hutang sebesar 1.000.000 Y, maka nilai hutang tersebut dalam rupiah adalah :  $1.000.000 \text{ Y} \times \text{Rp } 60,- = \text{Rp } 60.000.000,-$

#### ***keadaan setelah depresiasi dolar***

$$1 \$ = \text{Rp } 1.500,-$$

$1 \$ = 20 \text{ Y}$  ( dolar merosot nilainya, artinya diperlukan lebih sedikit Yen untuk mendapatkan dolar )

$$\text{Cross rate Rupiah terhadap Yen} = \text{Rp/Y} = \text{Rp}/\$ \times \$/\text{Y} = 1.500/1 \times 1/20 = \text{Rp } 75/\text{Y}$$

Artinya setelah terjadi depresiasi dolar, nilai 1 Yen Jepang adalah sama dengan Rp 75,-, dengan kata lain mata uang Rupiah-pun mengalami depresiasi terhadap Yen. Sehingga nilai hutang Indonesia saat itu menjadi :

$$1.000.000 \text{ Y} \times \text{Rp } 75,- = \text{Rp } 75.000.000,-$$

---

Kesimpulannya adalah, bahwa dengan merosotnya nilai dolar terhadap Yen, maka akan menyebabkan nilai hutang luar negeri kita terhadap Jepang ikut membengkak sebesar Rp 25.000.000,- (Rp 75.000.000 - Rp 60.000.000)..

*Kedua*, dengan depresiasi dolar itu akan menyebabkan juga semakin mahalnya komoditi-komoditi impor yang berasal dari Jepang. Sebagai contoh; jika kita akan mengimpor 1000 unit komponen mesin seharga 5000 Y, maka :

- ◆ sebelum depresiasi dolar, kita cukup mengeluarkan ( 5000 Y x rp 60,- ) = Rp 300.000,- untuk mendapatkan 1000 unit komponen mesin tersebut.
- ◆ namun setelah terjadi depresiasi kita harus mengeluarkan ( 5000 Y x Rp 75,- ) = Rp 375.000,- untuk mendapatkan komponen tersebut. Artinya kita harus mengeluarkan dana tambahan sebesar Rp 75.000 untuk tiap 1000 unit komponen mesin.

Dari kedua ilustrasi sederhana di atas terlihat bagaimana kondisi perekonomian luar negeri saat itu sangat mempengaruhi perekonomian kita. Sehingga dapat dimengerti mengapa pada periode tersebut tabungan pemerintah mengalami penurunan yang cukup drastis.

Langkah pemerintah untuk memperbaiki keadaan anggaran pembangunan tersebut antara lain dengan menerapkan prinsip anggaran yang berimbang dan dinamis. Berimbang dalam arti pemerintah berusaha bahwa pengeluaran pemerintah akan selalu disesuaikan dengan penerimaannya. Sedangkan dinamis diartikan bahwa akan selalu diusahakan adanya peningkatan yang terus menerus terhadap penerimaan negara sesuai dengan peningkatan kegiatan pembangunan di Indonesia.

Langkah lainnya adalah dengan selalu bertumpu pada TRILOGI PEMBANGUNAN dalam setiap perencanaan pembangunan yang akan dilakukan.

## **B. PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN**

---

Secara garis besar proses penyusunan anggaran pembangunan di Indonesia dapat dilihat dalam tabel berikut ini

**Tabel 5.3.**  
**Gambaran Umum**  
**Proses Penyusunan Anggaran Pemabangunan di Indonesia**

No	Kegiatan	Sept-Okt.	Nop.	Des.	Jan.	Feb.	Maret	April	s/d Mei
1	Penyajian DUP/DUK DEPT/LPND ke BAPPENAS								
2	Penyusunan satuan 3 oleh Biro Sektor. BAPPENAS								
3	Penentuan Plafon Anggaran (RAPBN TA. 1993/1994)								
4	Nota Keuangan dan RAPBN diajukan ke DPR oleh Presiden RI ( Minggu pertama Januari )								
5	Pembahasan/Penyusunan satuan 3/ A dan alokasi dana proyek ke DIP (Dirjen Anggaran bappenas-Pimpro Bendaharawan proyek)								
6	Penyampaian DIP ke Daerah (Gubernur Kepala Daerah Th 1 )								
	Realisasi DIP 1 April TA yang bersangkutan dan seterusnya selama 1A								



---

Tabel 5.3. di atas dapat dijelaskan sebagai berikut :

- Penyusunan anggaran biasanya menggunakan tahun fiskal dan bukan tahun masehi, sehingga proses penyusunan oleh Departemen atau Lembaga pemerintah Non Departemen sudah dimulai pada tanggal 1 April tahun yang bersangkutan. Oleh keduanya usulan rencana anggaran diajukan dalam bentuk Daftar Usulan Kegiatan ( DUK ) bagi anggaran rutin dan dalam bentuk Daftar Usulan Proyek ( DUP ) untuk anggaran pembangunan.
- Selanjutnya DUK dan DUP tersebut, antara bulan Agustus dan September akan diajukan dan disampaikan ke BAPPENAS dan Ditjen Anggaran-Departemen Keuangan. Selanjutnya DUK dan DUP tersebut akan diproses oleh BAPPENAS antara bulan Oktober hingga Nopember.
- Pada proses tersebut BAPPENAS akan menyesuaikan isi DUK dan DUP dengan perkiraan penerimaan dalam negeri dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Selanjutnya dalam bulan Desember akan ditentukan batas atas ( plafon ) anggaran untuk tahun anggaran yang bersangkutan dalam bentuk RAPBN ( Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara )
- Pada bulan Januari, setelah RAPBN tersebut dilampiri/disertai keterangan dari pemerintah dengan Nota-keuangan, akan disampaikan oleh Presiden dihadapan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat guna mendapat persetujuan seperti yang tersirat dalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945.
- Selanjutnya RAPBN tersebut akan dibahas oleh DPR bersama-sama dengan Menteri atau Ketua Lembaga yang bersangkutan melalui Rapat Kerja Komisi APBN.
- Jika dalam pembahasan tersebut dicapai suatu kesepakatan (persetujuan) maka RAPBN untuk tahun anggaran yang bersangkutan tersebut, persetujuannya akan dituangkan dalam Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan belanja Negara Tahun Anggaran .../....
- Selanjutnya anggaran yang telah disetujui pemerintah tersebut akan dituangkan kembali dalam bentuk Daftar Isian Proyek ( DIP ) Departemen atau Lembaga Pemerintah yang bersangkutan

## C. PERKIRAAN PENERIMAAN NEGARA

Secara garis besar sumber penerimaan negara berasal dari :

- a. Penerimaan dalam negeri
- b. Penerimaan Pembangunan

### C.1. PENERIMAAN DALAM NEGERI

Pertama, penerimaan dalam negeri, untuk tahun-tahun awal setelah masa pemerintahan Orde baru masih cukup mengantungkan pada penerimaan dari ekspor minyak bumi dan gas alam. Hal ini dapat dilihat dalam Tabel 5.4. berikut ini :

**Tabel 5.4.**  
Perbandingan Sumber Penerimaan Dalam negeri, PELITA I - III  
( dalam prosentase )

Periode	Penerimaan dari sektor migas	Penerimaan dari sektor non-migas	Penerimaan bukan pajak	Penerimaan (total)
PELITA I 1969/70 - 1073/74	35.7 %	59.3 %	5.0 %	100 %
PELITA II 1974/75 - 1978/79	55.1	40.7	4.2	100
PELITA III 1979/80 - 1983/84	67.2	29.6	3.2	100

Namun dengan mulai tidak menentunya harga minyak dunia, maka mulai disadari bahwa ketergantungan penerimaan dari sektor migas perlu dikurangi. Untuk keperluan itu, maka pemerintah menempuh beberapa kebijaksanaan diantaranya :

- Deregulasi bidang Perbankan ( 1 Juni 1983 ), yakni dengan mengurangi peran bank sentral, serta lebih memberi hak kepada bank pemerintah maupun swasta untuk menentukan suku bunga deposito dan pinjaman sendiri. Dampak dari deregulasi ini adalah meningkatnya tabungan masyarakat

- 
- Deregulasi bidang perpajakan ( UU baru, 1 Januari 1984 ), untuk memperbaiki penerimaan negara
  - Kebijakan-kebijaksanaan lain yang selanjutnya dapat menciptakan iklim usaha yang lebih sehat dan mantap.

### ***C.2. PENERIMAAN PEMBANGUNAN***

Meskipun telah ditempuh berbagai upaya untuk meningkatkan tabungan pemerintah, namun karena laju pembangunan yang demikian cepat, maka dana tersebut masih perlu dilengkapi dengan dan ditunjang dengan dana yang berasal dari luar negeri. Meskipun untuk selanjutnya bantuan luar negeri ( hutang bagi Indonesia ) tersebut makin meningkat jumlahnya, namun selalu diupayakan suatu mekanisme pemanfaatan dengan prioritas sektor-sektor yang lebih produktif. Dengan demikian bantuan luar negeri tersebut dapat dikelola dengan baik (terutama dalam hal pengembalian cicilan pokok dan bunganya).

## ***D. PERKIRAAN PENGELUARAN NEGARA***

---

Secara garis besar, pengeluaran negara dikelompokkan menjadi dua yakni ;

- Pengeluaran rutin dan
- Pengeluaran Pembangunan

### ***D.1. PENGELUARAN RUTIN NEGARA***

Pengeluaran rutin negara, adalah pengeluaran yang dapat dikatakan selalu ada dan telah terencana sebelumnya secara rutin, diantaranya :

- Pengeluaran untuk belanja pegawai
- Pengeluaran untuk belanja barang
- Pengeluaran untuk subsidi daerah otonom
- Pengeluaran untuk membayar bunga dan cicilan hutang
- Pengeluaran lain-lain

### ***D.2. PENGELUARAN PEMBANGUNAN***

Secara garis besar, yang termasuk dalam pengeluaran pembangunan diantaranya adalah :

- 
- Pengeluaran pembangunan untuk berbagai departemen/lembaga negara, diantaranya untuk membiayai proyek-proyek pembangunan sektoral yang menjadi tanggung jawab masing-masing departemen/lembaga negara bersangkutan.
  - Pengeluaran pembangunan untuk anggaran pembangunan daerah ( Dati I dan II )
  - Pengeluaran Pembangunan lainnya

## ***E. DASAR PERHITUNGAN PERKIRAAN PENERIMAAN NEGARA***

---

Untuk memperoleh hasil perkiraan penerimaan negara, ada beberapa hal pokok yang harus diperhatikan. Hal-hal tersebut adalah :

### ***E.1. PENERIMAAN DALAM NEGERI DARI MIGAS***

Faktor-faktor yang dipertimbangkan adalah :

- produksi minyak rata-rata per hari
- harga rata-rata ekspor minyak mentah

### ***E.2. PENERIMAAN DALAM NEGERI DI LUAR MIGAS***

Faktor-faktor yang dipertimbangkan adalah :

- pajak penghasilan
- pajak pertambahan nilai
- bea masuk
- cukai
- pajak ekspor
- pajak bumi dan bangunan
- bea materai
- pajak lainnya
- penerimaan bukan pajak
- penerimaan dari hasil penjualan BBM

### ***E.3. PENERIMAAN PEMBANGUNAN***

Terdiri dari penerimaan bantuan program dan bantuan proyek