

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 di atas 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 pertumbuhannya 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 berjatuh. 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 besarnya tersebut dapat dilihat dalam **Tabel I.1**. Pada Tabel I.1 menjelaskan sebagai berikut:

(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

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\$/barell)	95	108,9	80
6 Lifting Minyak (juta barell/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

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 moneter 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.