

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Umum

Sebagaimana layaknya setiap bangsa, bangsa ini punya cita-cita. Cita-cita untuk menjadi negeri yang sejahtera, demokratis, dan adil. Indonesia adalah negeri yang sedang bertransformasi dari sistem politik yang *authoritarian* menjadi sebuah negara yang demokratis, dari negara yang porak-poranda karena korupsi menjadi negara dengan tata kelola pemerintahan yang lebih bersih. Indonesia berada dalam sebuah perjalanan, dimana institusi dan kehidupan berbangsa mulai ditata kembali. Kita mengenal penataan kembali ini dengan nama reformasi. Yang paling sulit di dalam sebuah proses reformasi adalah memenangkan dukungan agar proses perubahan tersebut dapat terus terjadi. Dilema dari sebuah reformasi terjadi karena manfaatnya baru akan dirasakan di dalam jangka yang relatif panjang, sedangkan perubahan yang dimunculkan kerap menuntut kita untuk memberikan pengorbanan dalam jangka pendek. Karena itu, kerap kali kita tidak sabar di dalam proses ini. Kita kerap memiliki ekspektasi yang tinggi bahwa perbaikan akan tiba seketika. Padahal sejarah mengajarkan bahwa perbaikan adalah sebuah proses.

Jika kita menoleh ke belakang untuk melihat perjalanan bangsa Indonesia, mungkin kita masih ingat bahwa lebih dari sepuluh tahun yang lalu ada semacam rasa pesimisme, apakah Indonesia akan mampu melalui proses transisi ini dengan baik. Ada kekuatiran bahwa proses transisi ini akan sangat sulit karena heterogenitas dan kompleksitas persoalan. Tak sepenuhnya salah. Proses ini berjalan tidak mudah. Ada pasang naik dan surut di sana. Belum lagi kita selesai dengan konsolidasi demokrasi dan penguatan lembaga publik secara internal, berbagai peristiwa global juga mempengaruhi kita. Tak bisa dihindarkan, dalam dunia yang semakin terintegrasi dengan globalisasi, Indonesia tak bisa lepas dari perkembangan situasi dunia. Meroketnya harga minyak, kenaikan harga pangan, dan krisis keuangan global yang dipicu oleh kasus *sub-prime mortgage* di Amerika Serikat dan Eropa mempengaruhi upaya-upaya pemulihan ekonomi kita. Dari segi kelembagaan, kita juga mencatat bahwa upaya membangun Indonesia harus dimulai dari sebuah kondisi institusi yang tak sepenuhnya berfungsi, dimana korupsi begitu kronis, penegakan hukum begitu lemah, dan birokrasi kerap menjadi penghambat.

Lima tahun yang lalu, dengan latar belakang Indonesia yang seperti ini, Pemerintah mulai membangun kembali Indonesia yang meliputi pembangunan di segala bidang, antara lain ekonomi, sosial, politik, budaya, hukum, lingkungan, dan keamanan. Visi dari pembangunan lima tahun lalu adalah Indonesia yang damai, Indonesia yang adil, Indonesia yang demokratis, dan Indonesia yang sejahtera.

Hasilnya telah kita lihat di dalam lima tahun terakhir ini. Walau di tengah berbagai tekanan persoalan, baik yang terjadi di luar kuasa kita —seperti meroketnya harga minyak, meningkatnya harga pangan dunia, dan bencana alam— maupun konsolidasi internal —seperti penataan kembali institusi dasar, dan konsolidasi demokrasi—pertumbuhan ekonomi dalam periode 2004–2008 mencapai rata-rata sekitar 6,0 persen. Ini adalah pertumbuhan ekonomi yang tertinggi semenjak krisis ekonomi tahun 1998.

Di tengah membaiknya ekonomi domestik, pada tahun 2008 kita dihadapkan kepada berbagai persoalan eksternal yang sedikit banyak mempengaruhi percepatan perbaikan perekonomian Indonesia. Gejolak *sub-prime mortgage* di Amerika Serikat telah membawa dampak kepada melambatnya pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat yang pada gilirannya membawa dampak kepada perlambatan ekonomi dunia, termasuk Indonesia. Triwulan pertama tahun 2009, ditandai dengan pertumbuhan negatif di berbagai negara di belahan dunia. Penurunan ekonomi terjadi secara tajam sejak triwulan ketiga tahun 2008, dan semakin memburuk pada triwulan keempat 2008 dan triwulan pertama pada tahun 2009. Di tengah situasi kontraksi ekonomi dunia yang tajam ini, Indonesia masih dapat tumbuh 4,3 persen, dan bersama China, India dan Vietnam masih mampu mencetak pertumbuhan ekonomi yang positif.

Walaupun pertumbuhan ekonomi dunia mengalami kontraksi yang dalam di triwulan pertama tahun 2009, tetapi gejala perbaikan ekonomi global mulai terlihat. Hal ini tercermin misalnya, dari mulai membaiknya pasar modal di berbagai negara, termasuk Indonesia. Perbaikan ini terjadi jauh lebih cepat dibandingkan perkiraan banyak pihak. Fundamental ekonomi di negara maju sebenarnya tak banyak mengalami perubahan signifikan. Namun, antisipasi kebijakan yang dilakukan, baik *counter cyclical policy* maupun kerjasama internasional melalui G-20 yang sepakat untuk menggelontorkan US\$5,0 triliun untuk perbaikan ekonomi dunia telah menimbulkan ekspektasi positif. Konsisten dengan hal itu, harga minyak terlihat mulai mengalami kenaikan.

Optimisme yang muncul di dalam perekonomian global, sedikit banyak juga tercermin di dalam perekonomian domestik. Sejalan dengan melemahnya dolar Amerika Serikat terhadap berbagai mata uang, rupiah juga mengalami apresiasi. Apresiasi mata uang rupiah juga membawa dampak positif kepada perkembangan pasar keuangan. Kita mulai melihat bahwa arus investasi asing sudah mulai masuk ke dalam SBI, saham dan obligasi Pemerintah. Masuknya arus investasi portofolio, termasuk ke dalam pasar modal akan membuat nilai tukar rupiah menguat lebih tajam lagi. Namun, sikap kehati-hatian tetap harus dilakukan. Perkembangan ekonomi dunia belum sepenuhnya pulih, fluktuasi masih terjadi. Terlalu dini untuk menyimpulkan bahwa ekonomi dunia telah pulih dan krisis telah berakhir. Karena itu, Pemerintah dan Bank Indonesia tetap waspada untuk menghadapi gejolak perekonomian global.

Penguatan rupiah membawa dampak positif kepada pengendalian inflasi. Di sisi lain, masih relatif lemahnya harga komoditi juga membuat inflasi relatif terkendali. Harga komoditi sudah mulai meningkat bila dibandingkan dengan harga komoditi pada bulan Desember 2008, tetapi masih relatif lebih rendah bila dibandingkan dengan harga di bulan Juli 2008. Dengan kondisi seperti ini maka tekanan inflasi tampaknya masih akan dapat dikendalikan pada angka 4,5 persen. Inflasi *year on year* sampai dengan bulan Juni 2009 adalah 3,65 persen, sedangkan inflasi *year to date* adalah 0,21 persen. Dalam bulan Juni 2009, inflasi bulanan (*month on month*) tercatat sebesar 0,11 persen yang menunjukkan tekanan inflasi yang relatif rendah. Dengan kondisi inflasi yang terkendali, Bank Indonesia pada awal Juli 2009 menurunkan kembali BI rate sebesar 25 bps menjadi 6,75 persen.

Dalam hal pertumbuhan ekonomi, dari sisi pengeluaran domestik terlihat bahwa konsumsi rumah tangga dan Pemerintah merupakan faktor pendorong perekonomian. Dengan pangsa permintaan domestik yang cukup besar, ekonomi Indonesia relatif mampu bertahan dari gejolak krisis. Meskipun demikian kita harus mengakui bahwa ekspor mengalami penurunan

cukup signifikan. Penurunan ekspor juga diikuti oleh penurunan impor yang mengakibatkan melemahnya pertumbuhan investasi. Berbagai antisipasi yang dilakukan Pemerintah dan Bank Indonesia untuk menjaga kepercayaan, menjaga stabilitas sektor keuangan dan mengeluarkan berbagai kebijakan fiskal untuk meminimalisir dampak krisis global, tampaknya cukup memberikan hasil. Seperti disebutkan di atas, Indonesia bersama India, China, dan Vietnam adalah negara di dunia yang mampu mencetak pertumbuhan positif di tengah pertumbuhan ekonomi negatif yang terjadi di hampir semua negara di belahan bumi. Dengan melihat perkembangan terakhir di paruh pertama pertama 2009, dan melihat relatif terkendalinya inflasi, serta dampak berbagai kebijakan yang dilakukan Pemerintah untuk mengantisipasi dampak krisis global, maka pertumbuhan PDB hingga akhir tahun 2009 diperkirakan mencapai 4,3 persen.

## 1.2 Prioritas RKP 2010

Di tengah berbagai tantangan eksternal dan konsolidasi internal serta transisi demokrasi, pembangunan ekonomi mulai menampakkan hasil. Pertumbuhan ekonomi dalam periode 2004–2008 yang mendekati rata-rata 6,0 persen juga diikuti oleh menurunnya rasio utang terhadap PDB dari 57,0 persen tahun 2004 menjadi 32,0 persen tahun 2008. Tingkat pengangguran terbuka juga menurun dari 9,86 persen di tahun 2004 menjadi 8,1 persen di tahun 2009. Demikian juga tingkat kemiskinan berdasarkan garis kemiskinan yang dihitung BPS telah menurun dari 16,7 persen (36,1 juta orang) pada tahun 2004 menjadi 14,2 persen (atau 32,5 juta orang) pada Maret 2009. Dengan demikian, 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.

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 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 2008, tema yang ditetapkan adalah “Percepatan pertumbuhan ekonomi untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran”. Sedangkan untuk

tahun 2009, sebagai tahun terakhir dari pelaksanaan RPJMN Tahun 2004–2009, tema yang di tetapkan adalah “Peningkatan Kesejahteraan Rakyat Dan Pengurangan Kemiskinan”.

Untuk tahun 2010, karena tahun tersebut merupakan tahun pertama pemerintahan dari Pemerintah hasil Pemilu tahun 2009, maka RPJMN untuk periode pemerintahan tersebut belum disusun. Namun ke depan, dapat diidentifikasi ada lima agenda besar yang perlu dilaksanakan. Pertama, peningkatan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Kedua, pembangunan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Ketiga, penguatan demokrasi dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia. Keempat, penegakan hukum dan pemberantasan korupsi. Kelima, pembangunan yang makin adil dan merata di seluruh tanah air.

Dalam kaitan pelaksanaan agenda-agenda di atas, dapat diidentifikasi lima belas prioritas kegiatan/program sebagai berikut:

Pertama, pertumbuhan ekonomi akan terus ditingkatkan, mencapai minimal 7 persen sehingga kesejahteraan rakyat juga lebih meningkat, termasuk untuk mencukupi kebutuhan hidup mereka.

Kedua, jumlah persentase penduduk miskin akan diusahakan untuk turun menjadi 8–10 persen dengan peningkatan pembangunan pertanian, pembangunan pedesaan, dan program-program pro-rakyat.

Ketiga, pengangguran akan dikurangi menjadi 5–6 persen dengan penciptaan lapangan pekerjaan dan peningkatan modal usaha melalui Kredit Usaha Rakyat, dan peningkatan modal usaha bagi yang akan berwirausaha.

Keempat, upaya perbaikan dalam bidang pendidikan, baik peningkatan mutu, infrastruktur, kesejahteraan guru dan dosen, serta peningkatan anggaran yang lebih adil antara pendidikan negeri dan pendidikan swasta, antara pendidikan umum dan pendidikan agama, termasuk peningkatan anggaran pondok-pondok pesantren di seluruh Indonesia, dan pendidikan gratis untuk siswa miskin.

Kelima, perbaikan kesehatan masyarakat dengan peningkatan pemberantasan penyakit menular, termasuk melanjutkan kebijakan berobat gratis bagi masyarakat yang kurang mampu.

Keenam, peningkatan ketahanan pangan. Tahun ini Indonesia memang telah berhasil berswasembada beras, berswasembada jagung, berswasembada gula dan kopi. Ke depan, kita menuju swasembada daging sapi dan kedelai. Jaringan irigasi, benih, dan pupuk akan kita tingkatkan secara signifikan agar pertanian kita makin maju.

Ketujuh, peningkatan ketahanan energi dengan penambahan daya listrik berskala besar secara nasional, termasuk kecukupan BBM dan sumber-sumber energi alternatif.

Kedelapan, peningkatan pembangunan infrastruktur, termasuk mega proyek-mega proyek infrastruktur di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Papua, Jawa, dan tempat-tempat lain baik infrastruktur perhubungan, pekerjaan umum, air minum dan air bersih, energi, dan teknologi informasi, maupun pertanian.

Kesembilan, Pemerintah akan meningkatkan pembangunan perumahan rakyat, termasuk proyek-proyek rumah susun sederhana bagi pegawai, kaum buruh, TNI dan Polri, maupun masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah.

Kesepuluh, peningkatan pemeliharaan lingkungan secara serius, termasuk penghijauan, penghutanan kembali, dan mengatasi bencana banjir di seluruh Indonesia.

Kesebelas, peningkatan kemampuan pertahanan dan keamanan terus ditingkatkan, termasuk pengadaan dan modernisasi alat utama sistem persenjataan, baik TNI maupun Polri.

Keduabelas, peningkatan dan perluasan reformasi birokrasi dan pemberantasan KKN dengan prioritas pencegahan korupsi dan peningkatan pelayanan kepada rakyat, termasuk dunia usaha.

Ketigabelas, otonomi daerah dan pemerataan pembangunan lebih ditingkatkan dengan desentralisasi fiskal yang lebih adil, serta penataan keuangan daerah yang lebih baik.

Keempatbelas, demokrasi dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia akan makin dikembangkan. Pemerintah bertekad agar pelanggaran-pelanggaran HAM berat di negeri ini tidak terulang lagi.

Kelimabelas, peran internasional Indonesia makin ditingkatkan sehingga bangsa Indonesia bisa berbuat lebih banyak lagi untuk perdamaian dunia, keadilan dunia, dan kemakmuran umat manusia di dunia.

Dengan mempertimbangkan hal-hal tersebut di atas, dan juga dengan menggunakan arah pembangunan jangka menengah ke-2 (RPJMN ke-2) dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005–2025, maka RKP 2010 disusun dengan tujuan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi, peningkatan daya saing perekonomian, serta visi-misi, agenda dan prioritas pembangunan. Sehubungan dengan itu, untuk menjaga kesinambungan pembangunan, dalam pasal 5 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005–2025 diatur bahwa penyusunan RKP untuk tahun pertama pemerintahan Presiden berikutnya ditugaskan pada Presiden yang sedang memerintah dengan tetap mempertimbangkan kemajuan yang dicapai dalam tahun 2008 dan perkiraan tahun 2009, serta tantangan yang diperkirakan akan dihadapi dalam tahun 2010. Dalam tahun 2010, tema RKP yang ditetapkan adalah **“Pemulihan Perekonomian Nasional dan Pemeliharaan Kesejahteraan Rakyat”**. Selanjutnya, dalam melaksanakan pembangunan tersebut, ditetapkan 7 (tujuh) prinsip pengarusutamaan sebagai landasan operasional yang harus dipedomani oleh 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. Sejalan dengan itu, pelaksanaan pembangunan nasional dalam tahun 2010 memprioritaskan upaya-upaya: (1) Pemeliharaan kesejahteraan rakyat, serta penataan kelembagaan dan pelaksanaan sistem perlindungan sosial; (2) Peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia; (3) Pemantapan reformasi birokrasi dan hukum, serta pemantapan demokrasi dan keamanan nasional; (4) Pemulihan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi; dan (5) Peningkatan kualitas pengelolaan sumber daya alam dan kapasitas penanganan perubahan iklim.

Dengan tema dan prioritas pembangunan nasional tersebut, kebijakan alokasi anggaran belanja Pemerintah pusat pada tahun 2010 diarahkan terutama untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional dalam memacu pertumbuhan (*pro growth*), menciptakan dan memperluas lapangan pekerjaan (*pro employment*), serta mengurangi kemiskinan (*pro poor*). Ketiga prioritas pembangunan nasional tersebut kemudian dicerminkan di dalam arah dan postur RAPBN 2010.

### 1.3 Peran Strategis Kebijakan Fiskal

Salah satu perangkat yang dapat digunakan oleh Pemerintah untuk mencapai sasaran pembangunan adalah kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal mempunyai tiga fungsi utama, yaitu fungsi alokasi anggaran untuk tujuan pembangunan, fungsi distribusi pendapatan dan subsidi dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, dan juga fungsi stabilisasi ekonomi makro di dalam upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi. Dalam kondisi perekonomian yang lesu, pengeluaran Pemerintah yang bersifat *autonomous*, khususnya belanja barang dan jasa serta belanja modal, dapat memberi stimulasi kepada perekonomian untuk bertumbuh. 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. Itu sebabnya kebijakan fiskal memiliki fungsi strategis di dalam mempengaruhi perekonomian dan mencapai sasaran pembangunan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal untuk mengarahkan perekonomian nasional. Dampak APBN terhadap sektor riil dapat dilihat sebagai berikut:

1. Pembentukan modal tetap bruto (PMTB) dalam RAPBN 2010 mencapai Rp144,5 triliun atau sekitar 2,4 persen terhadap PDB. Sumber utama PMTB dalam tahun 2010 berasal dari belanja modal Pemerintah pusat. Belanja Pemerintah, terutama belanja modal akan dipertahankan sejalan dengan upaya Pemerintah untuk menjaga stimulasi perekonomian secara terukur dalam rangka mempertahankan momentum pertumbuhan ekonomi 2010.
2. Komponen konsumsi Pemerintah dalam RAPBN 2010 diperkirakan mencapai Rp540,2 triliun atau sekitar 9,1 persen terhadap PDB.
3. Transaksi keuangan Pemerintah dalam RAPBN Tahun 2010 secara total diperkirakan berdampak ekspansi, yaitu sebesar Rp130,4 triliun atau sekitar 2,2 persen terhadap PDB. Hal ini berarti relatif sama apabila dibandingkan dengan RAPBN-P 2009 sebesar Rp130,4 triliun (2,4 persen terhadap PDB).

Perlu dicatat, seperti juga yang terjadi di negara-negara lain, dewasa ini kebijakan fiskal masih sangat penting, tetapi perannya sebagai sumber pertumbuhan (*source of growth*) cenderung berkurang bila 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 mempengaruhi sektor-sektor ekonomi atau kegiatan tertentu, untuk menyeimbangkan pertumbuhan pendapatan antarsektor ekonomi, antardaerah, atau antargolongan pendapatan. Peran kebijakan fiskal juga menjadi penting di dalam 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.

#### **1.4 Dasar Hukum Penyusunan NK dan RAPBN**

Penyusunan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) didasarkan pada ketentuan pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diubah menjadi pasal 23 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945 amendemen keempat 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 memperhatikan 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) 2010 ini, merupakan perwujudan dari pelaksanaan amanat pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 amendemen keempat tersebut.

Penyusunan RAPBN 2010 mengacu pada ketentuan yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dengan berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2010, Kerangka Ekonomi Makro, dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal tahun 2010 sebagaimana telah disepakati dalam pembicaraan pendahuluan antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tanggal 17 Juni 2009 yang lalu.

Selanjutnya, siklus dan mekanisme APBN meliputi: (a) tahap penyusunan RAPBN oleh Pemerintah; (b) tahap pembahasan dan penetapan RAPBN dan RUU APBN menjadi APBN dan UU APBN dengan Dewan Perwakilan Rakyat; (c) tahap pelaksanaan APBN; (d) tahap pemeriksaan atas pelaksanaan APBN oleh instansi yang berwenang antara lain Badan Pemeriksa Keuangan; dan (e) tahap pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Siklus APBN 2010 akan berakhir pada saat Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) disahkan oleh DPR pada 6 bulan setelah berakhirnya tahun anggaran.

## 1.5 Asumsi Dasar Ekonomi Makro 2010

Perhitungan besaran-besaran RAPBN 2010 dihitung berdasarkan asumsi dasar ekonomi makro yang diperkirakan akan terjadi pada tahun tersebut. Asumsi-asumsi dasar ekonomi makro dalam tahun 2009 dan 2010 dan besarnya tersebut dapat dilihat dalam **Tabel I.1** berikut:

**Tabel I.1** menunjukkan:

1. Pertumbuhan ekonomi diperkirakan sebesar **5,0 persen**. Sumber pertumbuhan ekonomi akan berasal dari permintaan domestik dan membaiknya sisi penawaran. Selain melalui perbaikan kesejahteraan PNS, TNI/Polri, dan Pensiunan melalui kenaikan gaji, pertumbuhan ekonomi 2010 juga akan didorong melalui stimulus fiskal guna meningkatkan lapangan kerja melalui infrastruktur dasar, perlindungan sosial rakyat miskin, dan proyek-proyek padat karya yang menyerap banyak tenaga kerja. Ekspor diperkirakan masih akan relatif lambat, tetapi membaik bila dibandingkan dengan tahun 2009 karena perekonomian dunia yang diperkirakan mulai mengalami sedikit perbaikan. Dari sisi penawaran agregat, pertumbuhan ekonomi akan sangat dipengaruhi oleh berbagai upaya pembenahan di sektor riil, kemajuan dalam pembangunan infrastruktur;
2. Seiring dengan meningkatnya permintaan domestik akibat pemulihan ekonomi dan mulai meningkatnya harga komoditi, tingkat inflasi tahun 2010 diperkirakan akan lebih tinggi bila dibandingkan dengan tahun 2009 yang mencapai sebesar **5,0 persen**. 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

**TABEL I.1**  
**ASUMSI DASAR EKONOMI MAKRO, 2009–2010**

Indikator Ekonomi	2009		2010
	APBN	RAPBN-P	RAPBN
1. Pertumbuhan Ekonomi (%)	6,0	4,3	5,0
2. Inflasi (%)	6,2	5,0 *)	5,0
3. Nilai Tukar (Rp/US\$)	9.400	10.600 **)	10.000
4. Suku Bunga SBI-3 Bulan (%)	7,5	7,5	6,5
5. Harga Minyak (US\$/barell)	80,0	61,0	60,0
6. Lifting Minyak (juta barell/hari)	0,960	0,960	0,965

\*) Hasil pembahasan dengan DPR, asumsi inflasi disepakati 4,5%.

\*\*\*) Hasil pembahasan dengan DPR, asumsi nilai tukar disepakati Rp10.500/US\$.

Sumber: Departemen Keuangan

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. Fluktuasi harga di pasar komoditi internasional serta tingginya harga minyak mentah dunia memang diperkirakan akan tetap memberikan tekanan terhadap inflasi dalam negeri. Namun, 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 produk-produk yang memiliki peranan penting dalam mempengaruhi pergerakan inflasi, seperti beras dan bahan bakar minyak;

3. Rata-rata nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat diperkirakan sebesar **Rp10.000/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 inflasi yang terkendali 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 **6,5 persen**;
5. Rata-rata harga minyak mentah Indonesia (ICP) di pasar internasional diperkirakan mencapai sebesar **US\$60** per barel;
6. Dalam tahun 2010, lifting minyak mentah Indonesia diperkirakan meningkat menjadi **0,965** juta barel per hari.

## 1.6 Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal

Sejalan dengan tema pembangunan nasional yaitu “**Pemulihan Perekonomian Nasional dan Pemeliharaan Kesejahteraan Rakyat**”, kebijakan alokasi anggaran belanja Pemerintah pusat dalam tahun 2010 diarahkan kepada upaya mendukung kegiatan ekonomi nasional dalam memulihkan perekonomian, menciptakan dan memperluas lapangan kerja, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, dan mengurangi kemiskinan. Di samping itu, kebijakan alokasi anggaran akan tetap diarahkan untuk menjaga stabilitas nasional, kelancaran kegiatan penyelenggaraan operasional pemerintahan dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Alokasi anggaran dalam tahun 2010 diprioritaskan pada: (1) meneruskan/meningkatkan seluruh program kesejahteraan rakyat (PNPM, BOS, Jamkesmas, Raskin, PKH dan berbagai subsidi lainnya); (2) melanjutkan program stimulus fiskal, melalui pembangunan infrastruktur, pertanian dan energi, serta proyek padat karya; (3) mendorong pemulihan dunia usaha, termasuk melalui pemberian insentif perpajakan dan bea masuk; (4) meneruskan reformasi birokrasi; (5) memperbaiki Alutsista; serta (6) menjaga anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN.

Berdasarkan arah dan strategi kebijakan fiskal di atas, maka postur RAPBN 2010 akan meliputi pokok-pokok besaran sebagai berikut:

- a. **Pendapatan negara dan hibah** diperkirakan sebesar Rp911,5 triliun, atau berarti mengalami kenaikan 4,5 persen dari perkiraan realisasinya di tahun 2009. Kenaikan rencana pendapatan negara tersebut diharapkan akan didukung oleh kenaikan penerimaan perpajakan.

- b. Total belanja negara** diperkirakan sebesar Rp1.009,5 triliun (16,7 persen terhadap PDB). Alokasi tersebut menunjukkan peningkatan Rp3,8 triliun atau 0,4 persen dari perkiraan realisasinya di tahun 2009. Belanja Pemerintah pusat dalam tahun 2010 direncanakan sebesar Rp699,7 triliun, atau mengalami peningkatan Rp3,6 triliun atau 0,5 persen dari perkiraan realisasinya di tahun 2009. Sementara itu, dalam tahun 2010, anggaran transfer ke daerah direncanakan sebesar Rp309,8 triliun, yang menunjukkan peningkatan Rp0,2 triliun atau 0,1 persen dari perkiraan realisasinya di tahun 2009.
- c. Defisit anggaran** diperkirakan sebesar Rp98,0 triliun (1,6 persen terhadap PDB).
- d. Pembiayaan defisit.** Untuk membiayai defisit RAPBN 2010, direncanakan pembiayaan defisit dalam jumlah yang sama, yaitu sebesar Rp98,0 triliun. Pembiayaan anggaran dalam negeri tahun 2010 tersebut didominasi oleh pembiayaan dalam negeri, yaitu sebesar Rp107,9 triliun. Di sisi lain, pembiayaan dari luar negeri (neto) diperkirakan sebesar negatif Rp9,9 triliun.

## 1.7 Uraian Singkat Isi Masing-masing Bab

Nota Keuangan dan RAPBN 2010 terdiri atas enam bab, yang diawali dengan **Bab I Pendahuluan**, yang menguraikan gambaran umum, visi, agenda dan lima belas prioritas pemerintah 2010, peran strategis kebijakan fiskal, landasan hukum, asumsi dasar ekonomi makro RAPBN 2010, pokok-pokok kebijakan fiskal, dan uraian singkat isi masing-masing bab dalam Nota Keuangan ini.

**Bab II Perkembangan Ekonomi dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal RAPBN 2010**, menguraikan tentang perkembangan ekonomi Indonesia dalam tahun 2005–2008, dan perkembangan dan kebijakan ekonomi makro tahun 2009 yang keduanya akan menjadi dasar prakiraan dan prospek ekonomi 2010 sebagai dasar pertimbangan penentuan asumsi dasar ekonomi makro RAPBN 2010. 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.

**Bab III Pendapatan Negara dan Hibah.** Bab ini membahas realisasi pendapatan negara tahun 2005–2008, perkiraan pendapatan dan hibah tahun 2009 dan target 2010 dalam RAPBN 2010. Pembahasan tahun 2005–2008 didasarkan pada realisasi pendapatan negara yang tercatat, sedangkan proyeksi mutakhir 2009 didasarkan pada realisasi semester satu dan prognosis semester kedua tahun 2009. Sementara itu, target pendapatan dalam RAPBN 2010 didasarkan pada berbagai faktor seperti kondisi ekonomi makro, realisasi pendapatan pada tahun sebelumnya, kebijakan yang dilakukan dalam bidang tarif, subyek dan obyek pengenaan serta perbaikan, dan efektivitas administrasi pemungutan. Dalam hal ini, tiga strategi yang diterapkan Pemerintah adalah dengan melakukan: (a) reformasi di bidang administrasi, (b) reformasi di bidang peraturan dan perundang-undangan, dan (c) reformasi di bidang pengawasan dan penggalian potensi. Selain itu, dalam tahun 2009 Pemerintah telah mencanangkan program reformasi perpajakan jilid II sebagai kelanjutan dari reformasi perpajakan jilid I yang telah selesai pada tahun 2008. Fokus utama program reformasi perpajakan jilid II adalah peningkatan manajemen sumber daya manusia serta peningkatan teknologi informasi dan komunikasi. Program reformasi perpajakan jilid II ini dikemas dalam bentuk *Project for Indonesian Tax Administration Reform* (PINTAR). Di bidang PNPB, kebijakan yang diambil lebih diarahkan untuk mengoptimalkan penerimaan dengan

menerapkan kebijakan antara lain: (1) peningkatan produksi/*lifting* migas, (2) peningkatan kinerja BUMN, (3) penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan; (4) identifikasi potensi PNBK; dan (5) peningkatan pengawasan PNBK kementerian negara/ lembaga. Kesemuanya akan dibahas secara lebih rinci di Bab III.

**Bab IV Anggaran Belanja Pemerintah Pusat 2010** menguraikan evaluasi perkembangan pelaksanaan anggaran belanja Pemerintah pusat 2005–2009 serta masalah dan tantangan pokok pembangunan tahun 2010, alokasi anggaran belanja Pemerintah pusat berdasarkan prioritas, serta alokasi anggaran Pemerintah menurut UU Nomor 17 tahun 2003. Di dalam bab ini diuraikan 5 (lima) prioritas pembangunan nasional. Bab ini juga menguraikan bagaimana tema “**Pemulihan Perekonomian Nasional dan Pemeliharaan Kesejahteraan Rakyat**” diterjemahkan ke dalam alokasi belanja Pemerintah pusat berdasarkan prioritas dan menurut organisasi. Dalam konteks ini, kebijakan di bidang belanja negara diupayakan untuk memberikan stimulasi 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**, 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. Di dalam bab ini dibahas bagaimana kebijakan alokasi transfer ke daerah dalam tahun 2010 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 2010 akan lebih dipertajam untuk: (1) mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah (*vertical fiscal imbalance*), dan antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*); (2) meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan antardaerah; (3) meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional; (4) tata kelola, transparan, tepat waktu, efisien dan adil; serta (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*). Kesemuanya akan dibahas secara lebih rinci di Bab V.

**Bab VI Pembiayaan Defisit Anggaran, Pengelolaan Utang dan Risiko Fiskal.** Di dalam bab ini diuraikan bagaimana pembiayaan defisit anggaran, yang mencakup sumber pembiayaan non-utang dan utang. Struktur pembiayaan anggaran yang bersumber dari non utang pada tahun 2010 direncanakan melalui perbankan dalam negeri, yang berasal dari setoran Rekening Dana Investasi (RDI), Rekening Pembangunan Hutan (RPH), dan Saldo Anggaran Lebih (SAL). Struktur pembiayaan yang berasal dari utang pada tahun 2010 direncanakan melalui: pembiayaan 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 (SBSN). 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 kebijakan pengelolaan utang. Selain itu, di dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2010 kembali lagi dibahas mengenai risiko fiskal. Pemaparan risiko fiskal dalam Nota Keuangan ini diperlukan terutama dalam rangka kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*)

dan juga untuk keterbukaan (*transparency*). Penjelasan risiko fiskal akan memuat beberapa hal yang berpotensi menimbulkan risiko fiskal, seperti: sensitivitas asumsi ekonomi makro, peran sektor minyak dan gas bumi terhadap anggaran, risiko utang Pemerintah, proyek kerjasama pembangunan infrastruktur, Badan Usaha Milik Negara, sensitivitas perubahan harga minyak, nilai tukar dan suku bunga terhadap risiko fiskal BUMN, dan juga kewajiban kontinjensi Pemerintah pusat dalam proyek infrastruktur, serta dampak fiskal pemekaran daerah.