

LAPORAN KAJIAN INTEGRASI PEMANFAATAN BELANJA BAGIAN ANGGARAN BENDAHARA UMUM NEGARA DALAM RENCANA KERJA PEMERINTAH

DIREKTORAT ALOKASI PENDANAAN PEMBANGUNAN
KEDEPUTIAN BIDANG PENDANAAN PEMBANGUNAN
KEMENTERIAN PPN/BAPPENAS
TAHUN 2022

Laporan Kajian
INTEGRASI PEMANFAATAN BELANJA
BAGIAN ANGGARAN BENDAHARA UMUM NEGARA
DALAM RENCANA KERJA PEMERINTAH

Direktorat Alokasi Pendanaan Pembangunan
Kedeputian Bidang Pendanaan Pembangunan
Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS

2022

KATA PENGANTAR

Kami panjatkan puji syukur kepada Allah SWT, karena dengan izin-Nya Direktorat Alokasi Pendanaan Pembangunan dapat menyelesaikan penyusunan Kajian Integrasi Pemanfaatan Belanja Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara Dalam Rencana Kerja Pemerintah. Pelaksanaan kegiatan kajian ini bertujuan untuk identifikasi awal kebijakan subsidi pada BA BUN yang mendukung dan dapat disinergikan dengan penyelesaian isu pembangunan/prioritas; dan identifikasi mekanisme subsidi pada BA BUN dalam proses perencanaan dan penganggaran. Hasil kajian tersebut diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi yang bersifat strategis dan dapat digunakan oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk peningkatan sinkronisasi yang lebih baik dan ideal di masa yang akan datang.

Direktorat Alokasi Pendanaan Pembangunan telah menyusun kajian ini semaksimal mungkin, meskipun demikian tetap terdapat kekurangan-kekurangan di dalamnya sebagai akibat dari berbagai kendala yang dihadapi. Namun, kendala-kendala tersebut telah sebaik mungkin diatasi melalui koordinasi intensif dengan seluruh pihak terkait. Kami menyampaikan terima kasih kepada seluruh staf dan tenaga pendukung di lingkungan Direktorat Alokasi Pendanaan Pembangunan serta pihak-pihak lainnya yang telah bekerja maksimal dalam melaksanakan kegiatan penyusunan kajian ini selama tahun 2022. Kami berharap hasil kajian ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Direktur Alokasi Pendanaan Pembangunan

Teni Widuriyanti

ABSTRAK

Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BA BUN) adalah bagian anggaran yang tidak dikelompokkan dalam bagian anggaran Kementerian/Lembaga (K/L). RKP menjadi pedoman dalam penyusunan APBN termasuk belanja negara. Kajian ini memiliki tujuan akhir untuk mengidentifikasi mekanisme integrasi belanja BA BUN, khususnya subsidi, ke dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional dalam rangka mendukung capaian prioritas nasional. Data pendukung yang digunakan untuk menunjang kajian ini adalah data primer dalam bentuk Diskusi Kelompok Terpumpun (DKT) atau *Focus Group Discussion* (FGD) serta data sekunder dalam bentuk studi literatur dari dokumen regulasi. Hasil dari kajian ini mengidentifikasi terkait kebijakan subsidi pada BA BUN serta mekanismenya dalam proses perencanaan dan penganggaran sebagai salah satu cara untuk menyelesaikan isu pembangunan/prioritas.

Kata Kunci: BA BUN, RKP, Prioritas, Perencanaan, Subsidi

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	2
ABSTRAK	3
DAFTAR ISI	4
DAFTAR GAMBAR	6
DAFTAR TABEL	7
DAFTAR LAMPIRAN	8
DAFTAR SINGKATAN	9
RINGKASAN HASIL KAJIAN	12
BAB I PENDAHULUAN	13
1.1 Latar Belakang	13
1.2 Rumusan Masalah	15
1.3 Tujuan Kajian	16
1.4 Keluaran Kajian	16
1.5 Sistematika Laporan	16
1.6 Pelaksanaan Kegiatan	17
1.7 Rincian Anggaran Biaya	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	19
2.1 Rencana Kerja Pemerintah (RKP)	19
2.1.1 Penyusunan RKP	19
2.1.2 Pendanaan Pembangunan dalam RKP	20
2.2 Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BA BUN)	21
2.2.1 Definisi dan Dasar Hukum BA BUN	21
2.2.2 Jenis Belanja dan Pengelolaan BA BUN	25
2.2.3 Pengelola BA BUN	29
2.2.4 Postur dan Komposisi Anggaran BUN dalam APBN	35
2.3 Pemanfaatan Anggaran Bendahara Umum Negara di Beberapa Negara	36
BAB III METODOLOGI KAJIAN	39
3.1. Metode Kajian	39
3.2. Subjek Kajian	39
3.3. Tahap Kajian	39
3.4. Teknik Pengumpulan Data	39
3.5. Instrumen Kajian	40

BAB IV HASIL DAN ANALISIS KAJIAN	41
4.1. Gambaran Umum Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BA BUN)	41
4.1.1. Kegiatan dan Stakeholder pada BA BUN	42
4.1.2. Mekanisme penyusunan BA BUN	65
4.2. Pengelolaan Belanja Subsidi pada BA BUN	68
4.2.1. Subsidi Energi	68
4.2.2. Subsidi Pupuk	74
4.2.3. Subsidi PSO	75
4.3. Integrasi BA BUN pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP)	80
4.3.1. Kegiatan BA BUN yang telah terintegrasi dengan RKP	81
4.3.2. Integrasi BA BUN pada RKP	84
BAB V PENUTUP	101
5.1. Kesimpulan	101
5.2. Rekomendasi	101
DAFTAR PUSTAKA	103
LAMPIRAN	105

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Pertumbuhan Belanja Negara	14
Gambar 2.1 Pendekatan Penyusunan RKP	20
Gambar 2.2 Ilustrasi Umum Struktur BA BUN	22
Gambar 2.3 Ilustrasi Hierarki Kelembagaan Pengelolaan BA BUN TA 2018	30
Gambar 4.1 Anggaran Belanja Pemerintah Pusat	41
Gambar 4.2 Anggaran Belanja Pembayaran Utang	44
Gambar 4.3 Perkembangan Belanja Hibah Periode 2018-2022	45
Gambar 4.4 Perkembangan Anggaran Transfer ke Daerah Periode 2019-2023	49
Gambar 4.5 Perkembangan Anggaran Dana Bagi Hasil 2018-2023	50
Gambar 4.6 Perkembangan Anggaran Dana Alokasi Umum 2018-2023	51
Gambar 4.7 Perkembangan Anggaran Dana Alokasi Khusus 2018-2023	52
Gambar 4.8 Perkembangan Anggaran Dana Otonomi Khusus 2018-2023	53
Gambar 4.10 Perkembangan Anggaran Dana Desa 2018-2023	55
Gambar 4.11 Perkembangan Anggaran Belanja Subsidi	56
Gambar 4.12 Perkembangan Realisasi Belanja Subsidi Energi Tahun 2018-2021	57
Gambar 4.13 Perkembangan Realisasi Belanja Subsidi Non Energi Tahun 2018-2021	58
Gambar 4.14 Perkembangan Realisasi Belanja Subsidi Non Energi Tahun 2018-2022	68
Gambar 4.15 Komponen Belanja Subsidi Energi	68
Gambar 4.16 Pertumbuhan Subsidi JBT	69
Gambar 4.17 Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Subsidi JBT TA 2022	70
Gambar 4.18 Postur Subsidi LPG 3 Kg	71
Gambar 4.19 Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Subsidi JBT TA 2022	72
Gambar 4.20 Postur Subsidi Listrik	72
Gambar 4.21 Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Subsidi Listrik	73
Gambar 4.22 Postur Subsidi Pupuk	75
Gambar 4.23 Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Subsidi Pupuk	75
Gambar 4.24 Postur Subsidi PSO	76
Gambar 4.25 Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Subsidi PSO Perkeretaapian	77
Gambar 4.26 Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Subsidi PSO Angkutan Laut	77

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Pelaksanaan Kegiatan	17
Tabel 2.1 Dasar Hukum yang Mengatur BA BUN	22
Tabel 2.2 Pengelola Kegiatan Pada BA BUN	33
Tabel 2.3 Posisi BA BUN dalam Postur APBN	35
Tabel 2.4 Komponen Subsidi di India	36
Tabel 4.1 Anggaran Transfer ke Daerah tahun 2018-2023	49
Tabel 4.2 Proses Perencanaan dan Penganggaran BA BUN	65
Tabel 4.3 Historis Kebijakan Subsidi Listrik	73
Tabel 4.4 Perubahan Kebijakan Pupuk Subsidi	74
Tabel 4.5 KPA Pengelola BA BUN Subsidi	79
Tabel 4.6 Dukungan Regulasi Pengintegrasian Pemanfaatan Belanja BA BUN pada RKP	86
Tabel 4.7 Identifikasi Jenis BA BUN yang Dapat Diintegrasikan ke RKP	89
Tabel 4.8 Identifikasi Penuangan BA BUN dalam Renja RKP	94
Tabel 4.9 Pagu Alokasi dan Realisasi Subsidi Tahun 2021-2023	95
Tabel 4.10 Pemetaan SWOT untuk Integrasi Subsidi Energi dan PSO dalam RKP	97
Tabel 4.11 Pemetaan untuk Integrasi Subsidi Pangan dan Lainnya (Perkim) dalam RKP	98

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Pertumbuhan Postur Belanja Negara	106
Lampiran 2 Pertumbuhan Postur BA BUN	106
Lampiran 3 Komposisi BA BUN Subsidi (999.07)	108

DAFTAR SINGKATAN

APIP	Aparat Pengawasan Intern Pemerintah
BA	Bagian Anggaran
BKF	Badan Kebijakan Fiskal
BLU	Badan Layanan Umum
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
BUN	Bendahara Umum Negara
DAK	Dana Alokasi Khusus
Dit. Daper DJPK	Direktorat Dana Perimbangan
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
DAU	Dana Alokasi Umum
DBH	Dana Bagi Hasil
DHP	Daftar Hasil Penelaahan
DIPA	Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
Dit. EAS	Direktorat Evaluasi, Akuntansi, dan Setelmen
Dit. KND	Direktorat Kekayaan Negara Dipisahkan
Dit. SMI	Direktorat Sistem Manajemen Investasi
Dit. SP	Direktorat Sistem Perbendaharaan
Ditjen. PSP	Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian
DJA	Direktorat Jenderal Anggaran
DJKN	Direktorat Jenderal Kekayaan Negara
DJP	Direktorat Jenderal Pajak
DJPBN	Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara
DJPK	Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan
DJPPR	Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko
DKT (FGD)	Diskusi Kelompok Terpumpun (<i>Forum Group Discussion</i>)
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
K/L	Kementerian/Lembaga
KAI	PT Kereta Api Indonesia (Persero)

Kanwil	Kantor Wilayah
Kemen PPN/Bappenas	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Kemen. KP	Kementerian Kelautan dan Perikanan
Kemen. KUKM	Kementerian Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
Kemenkeu	Kementerian Keuangan
Kepmen	Keputusan Menteri
KPA BUN	Kuasa Pengguna Anggaran Bendahara Umum Negara
KPBU	Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha
KRISNA	Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran (Sistem Informasi)
LK BUN	Laporan Kinerja BUN
LMAN	Lembaga Manajemen Aset Negara
LPDB	Lembaga Pengelola Dana Bergulir
LPMUKP	Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan
MP	Major Project
PA BUN	Pengguna Anggaran BUN
PDN	Pinjaman Dalam
PDPI	Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah dan Pembiayaan Infrastruktur
Pelni	PT Pelayaran Nasional Indonesia (Persero)
Pemda	Pemerintah Daerah
PEN	Pemulihan Ekonomi Nasional
Permen	Peraturan Menteri
PKPPIM	Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral
PLN	Pinjaman Luar Negeri
PMK	Peraturan Menteri Keuangan
PN	Prioritas Nasional
PNBP	Penerimaan Negara Bukan Pajak
PP	Peraturan Pemerintah
PPA BUN	Pembantu Pengguna Anggaran BUN
PSO	<i>Public Service Obligation</i>

PTNDP DJPK	Direktorat Pembiayaan dan Transfer Non Dana Perimbangan
RAB	Rencana Anggaran Biaya
RDP BUN	Rencana Dana Pengeluaran BUN
RKA BUN	Rencana Kerja dan Anggaran BUN
RKP	Rencana Kerja Pemerintah
RM	Rupiah Murni
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SB	Surat Bersama
SBSN	Surat Bersama Syariah Nasional
Sesmen	Sekretaris Menteri
SIMLUHT AN	Sistem Informasi Manajemen Penyuluhan Pertanian
SUN	Surat Utang Negara
SWOT	(Analisis) <i>Strength-Weakness-Opportunity-Threat</i>
TKD	Transfer Ke Daerah
UU	Undang Undang

BAB I

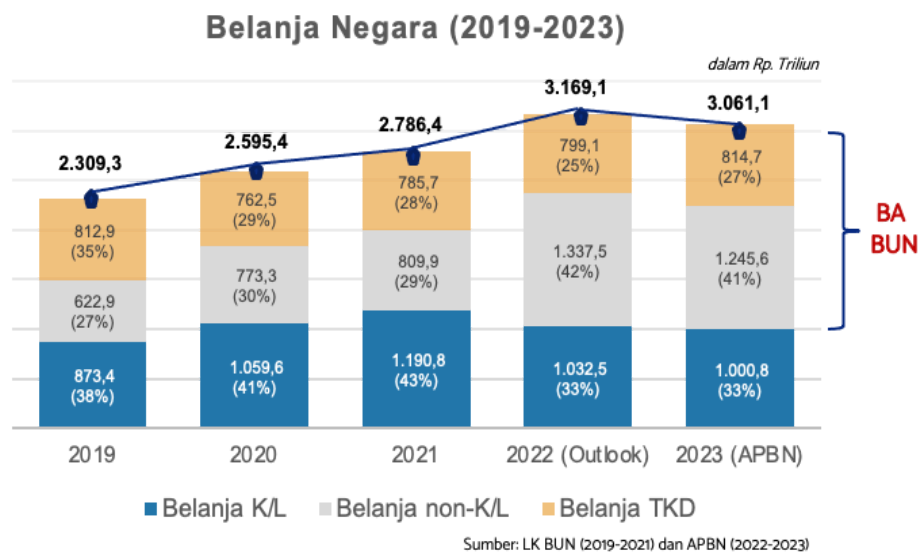
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pencapaian tujuan bernegara yang diamanatkan oleh konstitusi Republik Indonesia mensyaratkan kebijakan pembangunan secara sistematis, komprehensif dan berkesinambungan. Dalam rangka memastikan kegiatan pembangunan berjalan dengan efektif, efisien, dan memiliki sasaran, maka diperlukan perencanaan pembangunan nasional. Berdasarkan Undang-Undang 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, rencana pembangunan nasional disusun secara terpadu salah satunya dijabarkan melalui rencana pembangunan nasional tahunan.

Rencana pembangunan nasional tahunan dituangkan dalam suatu dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang memuat prioritas pembangunan. Prioritas pembangunan dapat terlaksana dengan memastikan dukungan pendanaan secara optimal dan terintegrasi dari berbagai sumber pendanaan nasional. Saat ini belanja pemerintah (baik pusat dan daerah) masih menjadi bagian yang sangat besar dalam sumber pendanaan pembangunan Indonesia. Kondisi ini perlu didorong dengan pemanfaatan pengelolaan belanja negara yang berkualitas guna menjamin pencapaian hasil dan sasaran kebijakan yang efektif, efisien, dan berdampak optimal. Belanja negara dimaksud dilakukan dengan berpedoman pada rencana pembangunan nasional. Belanja negara yang mengacu pada rencana pembangunan (anggaran pembangunan) dialokasikan pada proyek-proyek pembangunan berdasarkan program dan sektor-sektor pembangunan yang mendapat prioritas dalam perencanaan (Kartasasmita, 1997).

Secara umum, belanja negara secara nasional tiap tahun mengalami peningkatan seiring dengan meningkatnya pendapatan negara dan kebutuhan pembangunan. Data pada Laporan Kinerja Bendahara Umum Negara (LK BUN) dan data Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dikeluarkan Kementerian Keuangan mengungkapkan bahwa dari tahun 2019 ke tahun 2023, alokasi anggaran belanja negara mengalami kenaikan sebesar 25%. Begitu pula komponen di dalamnya yang terdiri dari belanja pemerintah pusat (belanja K/L dan belanja non-K/L) dan Transfer Ke Daerah (TKD) menunjukkan eskalasi yang cukup signifikan selama 5 tahun terakhir (Gambar 1.1).



Gambar 1.1 Pertumbuhan Belanja Negara

Penelaahan lebih mendalam atas belanja negara memperlihatkan bahwa komponen belanja negara paling besar adalah belanja K/L dengan rata-rata 37% dari total belanja negara tiap tahun, selanjutnya adalah komponen belanja non-K/L sebesar 34% dan belanja TKD sebesar 29%. Secara pengelolaan anggaran, belanja non-K/L dan belanja TKD masuk ke dalam Bagian Anggaran Belanja Umum Negara (BA BUN) yang dikelola oleh Kementerian Keuangan dengan komposisi sekitar 63% dari total belanja negara. Sedangkan belanja K/L masuk ke dalam bagian anggaran masing-masing kementerian/lembaga. Ironinya pada tataran perencanaan, dokumen rencana pemerintah yang tertuang dalam RKP selama ini masih fokus pada belanja K/L. RKP belum secara komprehensif mengintegrasikan belanja non-K/L dan belanja TKD dalam perencanaan pembangunan, sementara kedua komponen belanja tersebut menjadi bagian yang jauh lebih besar terhadap total belanja nasional jika dibandingkan belanja K/L.

Sesuai dengan UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, secara jelas dinyatakan bahwa RKP menjadi pedoman dalam penyusunan APBN termasuk belanja negara. Namun, penguasaan pemanfaatan belanja negara dalam dokumen perencanaan masih belum menyeluruh. Hal tersebut tercermin pada muatan dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang baru mengintegrasikan belanja K/L, Dana Alokasi Khusus (DAK), KPBU, dan BUMN. Sedangkan, komponen belanja lainnya seperti subsidi, DAU atau komponen TKD lainnya belum secara eksplisit terintegrasi dalam RKP. Padahal pencapaian sasaran pembangunan nasional secara optimal sangat bertumpu pada sinergitas dukungan berbagai sumber-sumber pendanaan.

Sejalan dengan hal tersebut, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada tahun 2021 melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu atas Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional 2021 pada Kementerian Keuangan, Kementerian PPN/Bappenas dan instansi lainnya. Lembaga negara yang bertugas sebagai pemeriksa keuangan negara secara independen tersebut mendapati beberapa temuan antara lain: (1) RKP belum sepenuhnya mencakup kegiatan pada Bendahara Umum Negara; (2) proses sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional belum sepenuhnya mengintegrasikan perencanaan dan penganggaran BUN; (3) belum terdapat pengaturan lebih lanjut terkait perencanaan BUN ke dalam RKP seperti Pagu Indikatif dan Pagu Anggaran; (4) perencanaan dan penganggaran BUN tidak melalui sistem perencanaan yang terintegrasi dengan KRISNA; dan (5) RKP tidak sepenuhnya menggambarkan dukungan perencanaan BUN terhadap Prioritas Nasional (PN). Atas dasar temuan tersebut, salah satunya direkomendasikan mengidentifikasi kegiatan BUN yang dapat diintegrasikan dalam RKP dan menetapkan mekanisme perencanaan dan penganggaran yang mengintegrasikan kegiatan tertentu di BUN ke dalam RKP dan SB Pagu Indikatif. Temuan BPK tersebut mengindikasikan pengelolaan belanja negara pada BA BUN belum secara eksplisit dan sepenuhnya mendukung pencapaian prioritas nasional.

Salah satu komponen belanja non-K/L yang dialokasikan pada BA BUN yang berpotensi dapat terintegrasi dengan RKP adalah belanja subsidi. Belanja subsidi merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal yang dilakukan pemerintah dalam rangka menjaga pemerataan terhadap akses ekonomi dan pembangunan. Sejak tahun 2019, belanja subsidi mengalami kenaikan dan mendapat porsi yang cukup besar pada belanja non-K/L. Selain itu, subsidi juga mempengaruhi penyelesaian isu pembangunan (prioritas) baik yang terkait langsung maupun tidak langsung seperti subsidi BBM, subsidi pupuk dan *Public Service Obligation* (PSO).

Berdasarkan isu kebutuhan integrasi pemanfaatan belanja BA BUN dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah, maka perlu dilakukan pendalaman pemanfaatan belanja BA BUN khususnya belanja subsidi serta urgensi pengintegrasian ke dalam RKP. Oleh sebab itu, Direktorat Alokasi Pendanaan Pembangunan pada tahun 2022 menyusun kajian guna mengidentifikasi potensi integrasi belanja BA BUN ke dalam penyusunan RKP dengan judul **“Sinkronisasi Perencanaan Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara Dalam Rencana Kerja Pemerintah.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dijabarkan dalam bagian sebelumnya, masih banyak isu terkait perencanaan dan penganggaran khususnya pemanfaatan belanja negara

pada BA BUN belum sepenuhnya terintegrasi pada RKP. Oleh sebab itu, rumusan masalah pada kajian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pada BA BUN yang mendukung dan dapat disinergikan dengan penyelesaian isu pembangunan/prioritas?
2. Bagaimana mekanisme pada BA BUN dalam proses perencanaan dan penganggaran?

1.3 Tujuan Kajian

Kegiatan bertujuan untuk mengidentifikasi dan membahas integrasi pemanfaatan Belanja BA BUN pada penyusunan RKP. Secara detail tujuan kegiatan sebagai berikut:

1. Identifikasi awal kebijakan pada BA BUN yang mendukung dan dapat disinergikan dengan penyelesaian isu pembangunan/prioritas.
2. Identifikasi mekanisme pada BA BUN dalam proses perencanaan dan penganggaran.

1.4 Keluaran Kajian

Keluaran yang diharapkan dalam kajian ini berupa laporan yang berisi beberapa hal sebagai berikut:

1. Teridentifikasi kebijakan pada BA BUN yang mendukung dan dapat disinergikan dengan penyelesaian isu pembangunan/prioritas.
2. Teridentifikasi mekanisme mengintegrasikan belanja BA BUN, khususnya subsidi, ke dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional dalam rangka mendukung capaian prioritas nasional.

1.5 Sistematika Laporan

- **BAB I Pendahuluan**

Bab ini berisi penjelasan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan kajian, keluaran (*output*), dan sistematika penulisan, pelaksanaan kegiatan, dan Rincian Anggaran Biaya (RAB).

- **BAB II Tinjauan Pustaka**

Bab ini berisi penjelasan tinjauan teoritis dan regulasi mengenai kebijakan subsidi pada BA BUN yang mendukung dan dapat disinergikan dengan penyelesaian isu pembangunan/prioritas dan mekanisme subsidi pada BA BUN dalam proses perencanaan dan penganggaran.

- **BAB III Metodologi Kajian**

Bab ini berisi penjelasan mengenai metode kajian, subjek kajian, tahap penyusunan kajian, dan teknik pengumpulan data.

- **BAB IV Hasil dan Analisis Kajian**

Bab ini berisi penjelasan mengenai hasil pengumpulan data kajian seperti hasil pendalaman studi literatur dan tinjauan regulasi, pelaksanaan DKT dengan stakeholder terkait dan analisis dari data yang telah dikumpulkan.

- **BAB V Penutup**

Bab ini berisi penjelasan mengenai kesimpulan dan rekomendasi atas kajian yang telah dilaksanakan untuk perbaikan proses perencanaan dan penganggaran nasional di masa mendatang.

1.6 Pelaksanaan Kegiatan

Pelaksanaan kajian dilakukan selama satu tahun dengan beberapa aktivitas yakni penyusunan konsep, persiapan pengumpulan data, pengumpulan data, analisis data, dan penyusunan laporan akhir. Detail aktivitas per bulan sepanjang tahun 2022 dijelaskan pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Pelaksanaan Kegiatan

No	Uraian	Waktu											
		Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agt	Sep	Okt	Nov	Des
I	Penyusunan konsep												
1	Identifikasi masalah dan tujuan												
2	Penyusunan outline dan proposal kajian												
II	Persiapan pengumpulan data												
1	Tinjauan teori dan regulasi												
2	Penyusunan pedoman DKT/wawancara												
III	Pengumpulan data												
1	Pendalaman materi: teori dan regulasi terkait												
2	Pelaksanaan DKT dengan stakeholder: 1. Internal unit kerja lingkup Bappenas												

No	Uraian	Waktu											
		Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agt	Sep	Okt	Nov	Des
	2. Kementerian/lembaga 3. Kementerian Keuangan												
IV	Analisis data												
V	Penyusunan laporan akhir												

1.7 Rincian Anggaran Biaya

Kegiatan kajian dilakukan secara swakelola dengan alokasi sebesar Rp 144.000.000,00 (seratus empat puluh empat juta rupiah) bersumber dari dana APBN Kementerian PPN/Bappenas.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

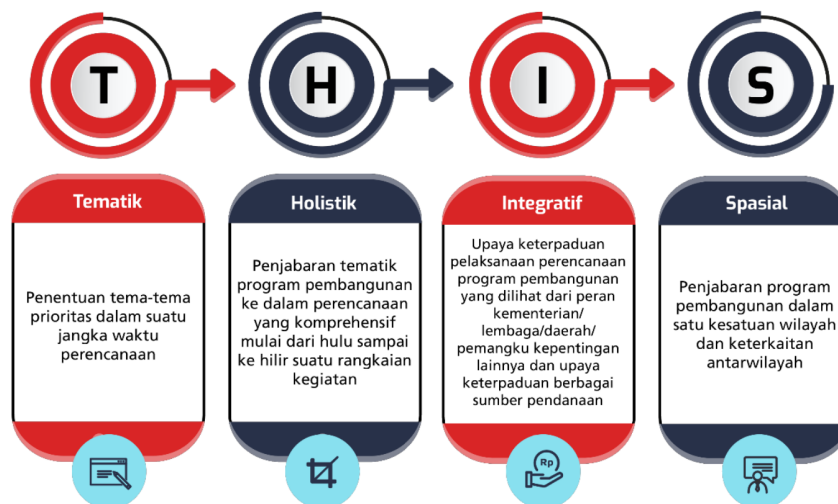
2.1 Rencana Kerja Pemerintah (RKP)

2.1.1 Penyusunan RKP

Rencana Kerja Pemerintah (RKP) merupakan penjabaran dan bentuk pelaksanaan dari RPJMN yang memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program K/L, lintas K/L, dan kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RKP menjadi pedoman dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) setiap tahunnya.

Rancangan awal RKP akan dijadikan sebagai bahan penyusunan Renja K/L, sedangkan Perpres RKP digunakan sebagai pedoman penyusunan Rancangan Undang-Undang (UU) tentang APBN dan Nota Keuangan, pemutakhiran rancangan Renja K/L menjadi Renja K/L, serta sebagai acuan pemda dalam penyusunan RKPD. Sesuai amanat UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), penyusunan RKP merupakan upaya menjaga kesinambungan pembangunan secara terencana, sistematis dan adaptif (tanggap akan perubahan).

Dasar hukum penyusunan RKP tertuang dalam UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan PP 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Pendekatan penyusunan RKP adalah tematik, holistik, integratif dan spasial (THIS). THIS merupakan penjabaran tema Prioritas Pembangunan ke dalam perencanaan menyeluruh dari hulu ke hilir sebagai suatu rangkaian kegiatan terpadu antar pemangku kepentingan dan sumber pendanaan, serta memperhatikan kesatuan wilayah maupun keterkaitan antar wilayah. Pada proses perencanaan dan penganggaran, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan berbasis program (*money follow program*) guna mewujudkan pelaksanaan pembangunan yang berdampak langsung dan luas bagi masyarakat.



Gambar 2.1 Pendekatan Penyusunan RKP

Di dalam penusunan RKP terdapat Prioritas Nasional (PN) sebagai upaya untuk menjaga kesinambungan antara RKP dan RPJMN, sehingga pencapaian sasaran pembangunan dapat berjalan efektif dan efisien. Selain itu, terdapat Proyek Prioritas Strategis/*Major Project* yang menjadi stimulus pencapaian sasaran PN. Penguatan integrasi dalam RKP juga dilakukan dengan mengintegrasikan peran BUMN dan swasta, sehingga kontribusi yang diberikan dapat mendukung pencapaian sasaran pembangunan.

2.1.2 Pendanaan Pembangunan dalam RKP

Dalam rangka penyelesaian isu pembangunan, pendanaan pembangunan dalam RKP dibagi menjadi pendanaan yang bersumber dari pemerintah (belanja negara) dan non pemerintah. Belanja negara yang telah terintegrasi dengan RKP meliputi belanja K/L dan Dana Alokasi Khusus (DAK) pada belanja TKD, sedangkan belanja non pemerintah dalam RKP yang telah terintegrasi dengan swasta melalui skema KPBU dan BUMN.

Sumber-sumber pendanaan pemerintah (belanja negara) terdiri dari Rupiah Murni, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), Pinjaman Luar Negeri (PLN), Pinjaman Dalam Negeri (PDN), Hibah yang dari dalam negeri dan luar negeri serta Surat Berharga Negara. Pendanaan melalui Rupiah Murni (RM) berasal dari penerimaan pajak, yang penggunaannya untuk penyediaan layanan umum/dasar serta proyek-proyek yang bersifat segera/*urgent*. Untuk pendanaan dari PLN berasal dari mitra negara bilateral atau lembaga keuangan multilateral, yang pemanfaatannya berfokus pada kegiatan-kegiatan dengan nilai tambah yang tinggi seperti pembangunan infrastruktur, manajemen resiko bencana, mendukung riset serta

pengembangan teknologi, dan untuk mendukung pertahanan dan keamanan. Sumber pendanaan PDN berasal dari pinjaman uang dari BUMN sektor perbankan yang pemanfaatannya untuk pengembangan industri dalam negeri, contohnya seperti industri pertahanan. Sedangkan untuk Hibah sumber pendanaannya berasal dari dalam dan luar negeri berupa uang, barang/jasa maupun surat berharga. Pendanaan yang berasal dari Surat Berharga Negara bersumber dari penerbitan SUN (Surat Utang Negara) yang dimanfaatkan untuk penyediaan layanan umum dan layanan dasar, sedangkan sumber surat berharga negara lainnya bersumber dari SBSN (Surat Berharga Syariah Negara) yang berfokus untuk membiayai PN melalui pelaksanaan kegiatan *Major Project* (MP).

Kapasitas APBN yang terbatas mengindikasikan kebutuhan terhadap sumber pendanaan kreatif lainnya. Oleh karenanya, di dalam RKP didorong untuk mengoptimalkan pendanaan non pemerintah dengan skema pendanaan menggunakan Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). Sumber pendanaan menggunakan skema KPBU dapat menjawab keterbatasan kapasitas APBN sekaligus mendorong peningkatan pembangunan infrastruktur ekonomi maupun sosial. Pada dasarnya, untuk mendukung pencapaian sasaran pembangunan diperlukan integrasi dari berbagai sumber pendanaan, sehingga kebijakan yang ditetapkan dapat berjalan efektif dan tepat sasaran.

2.2 Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BA BUN)

Belanja negara pada Undang-Undang APBN dibagi menjadi tiga jenis yakni belanja K/L, belanja non-K/L, dan belanja Transfer Ke Daerah (TKD). Secara pengelolaan anggaran, belanja K/L dikelola masing-masing K/L secara mandiri melalui Bagian Anggaran (BA) tersendiri, sedangkan belanja non-K/L dan belanja TKD, dikelola melalui Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BA BUN) yang dikelola Menteri Keuangan.

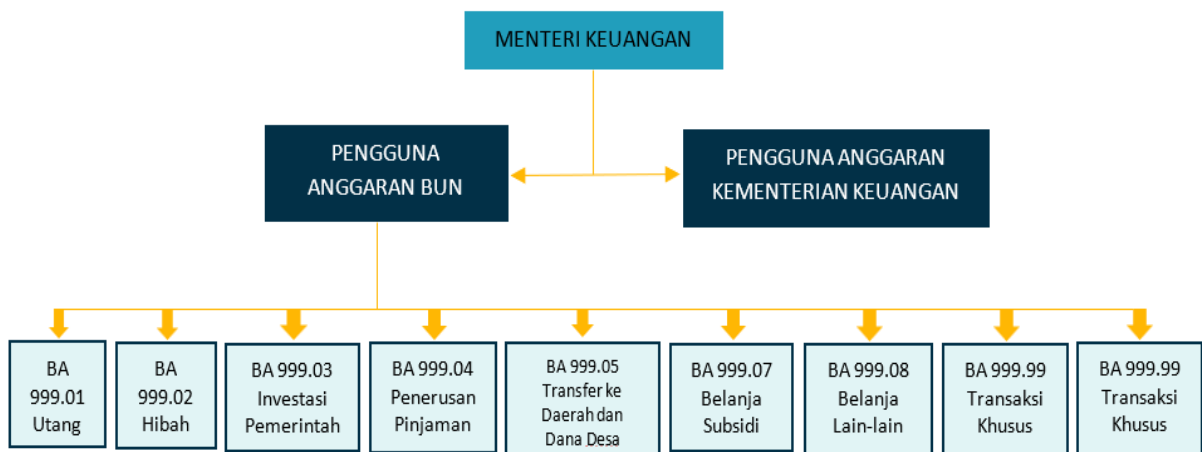
2.2.1 Definisi dan Dasar Hukum BA BUN

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Bendahara Umum Negara adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum negara, dalam hal ini adalah Menteri Keuangan. Kewenangan Menteri Keuangan dalam pengelolaan anggaran pada BA BUN diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengamanatkan bahwa kewenangan Presiden dalam pengelolaan fiskal dikuasakan kepada Menteri Keuangan. Salah satu tugas Menteri Keuangan dalam menjalankan kewenangan pengelolaan fiskal (*Chief Financial Officer/CFO*) adalah melaksanakan fungsi Bendahara Umum Negara. Bendahara Umum Negara

(BUN) adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum negara. Tugas ini dilaksanakan oleh Menteri Keuangan atau pejabat yang ditunjuk Menteri Keuangan untuk melaksanakan fungsi BUN.

Menteri Keuangan juga mendapat alokasi dana APBN yang hanya dikelola oleh BUN dan tidak dikelola oleh Kementerian/Lembaga/Pihak Lain, yaitu Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BA BUN). BA BUN adalah bagian anggaran yang tidak dikelompokkan dalam bagian anggaran Kementerian/Lembaga (K/L). Atas anggaran yang dikelola pada BA BUN, Menteri Keuangan kemudian menunjuk Unit Kementerian Negara/Lembaga sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) BUN. Pelaksanaan anggaran yang dilaksanakan Menteri Keuangan selaku BUN dari sisi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan anggaran, dan pertanggungjawabannya telah ditetapkan melalui Kode BA BUN yaitu BA 999.

Secara umum, belanja BA BUN yang dikelola oleh Menteri Keuangan dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 2.2 Ilustrasi Umum Struktur BA BUN

Dasar hukum terkait pengalokasian dan pemanfaatan anggaran BUN adalah sebagai berikut:

Tabel 2.1 Dasar Hukum yang Mengatur BA BUN

Regulasi	Muatan dalam Regulasi	Pembuat Regulasi
Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal melaksanakan fungsi BUN	Pemerintah bersama DPR RI
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang	- Menteri Keuangan adalah Bendahara Umum Negara dan kewenangannya	Pemerintah bersama DPR RI

Regulasi	Muatan dalam Regulasi	Pembuat Regulasi
Perbendaharaan Negara	- Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBN dilakukan oleh Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara.	
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	Transfer ke Daerah (TKD) adalah dana yang bersumber dari APBN dan merupakan bagian dari belanja negara yang dialokasikan dan disalurkan kepada daerah untuk dikelola oleh daerah dalam rangka mendanai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Berdasarkan aturan tersebut, anggaran TKD pada tahun 2023 terdiri atas: (1) Dana Bagi Hasil (DBH); (2) Dana Alokasi Umum (DAU); (3) Dana Alokasi Khusus (DAK); (4) Dana Otonomi Khusus; (5) Dana Keistimewaan; dan (6) Dana Desa	Pemerintah bersama DPR RI
Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga	- Selain menyusun RKA-K/L atas Bagian Anggaran Kementerian Keuangan, Menteri Keuangan menyusun RDP-Bendahara Umum Negara. - Presiden menetapkan alokasi anggaran Kementerian/ Lembaga dan Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara. - Alokasi anggaran Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dirinci menurut: a. kebutuhan Pemerintah Pusat; dan b. transfer kepada daerah.	Pemerintah dengan inisiasi Kementerian Keuangan
Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan Dan Penganggaran Pembangunan Nasional	- Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional bersama Menteri Keuangan menyusun rencana pemanfaatan subsidi pangan, subsidi pupuk, subsidi benih, hibah daerah, dana transfer khusus, dana desa, dan sumber pendanaan lainnya yang diarahkan untuk mencapai Sasaran pembangunan nasional. - Menteri Keuangan dan Menteri perencanaan Pembangunan Nasional bersama-sama mengalokasikan	Pemerintah dengan inisiasi Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan

Regulasi	Muatan dalam Regulasi	Pembuat Regulasi
	ketersediaan anggaran ke dalam program dalam rangka penyusunan rancangan pagu indikatif subsidi pangan, subsidi pupuk, subsidi benih, hibah daerah, dana transfer khusus, dana desa, dan sumber pendanaan lainnya.	
Peraturan Menteri Keuangan Nomor 193/PMK.02/2017 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor No. 91/PMK.02/2020 tentang Tata Cara Perencanaan, Penelaahan dan Penetapan Alokasi Anggaran Bendahara Umum Negara dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Bendahara Umum Negara	PMK ini berisi tentang Tata Cara Perencanaan, Penelaahan dan Penetapan Alokasi Anggaran Bendahara Umum Negara dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Bendahara Umum Negara	Menteri Keuangan
Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah	- Pertemuan para pihak (Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan kementerian/lembaga terkait) untuk Pelaksanaan Dana Transfer Khusus dan Dana Desa. - Penyusunan rencana pelaksanaan dan pembahasan alokasi Dana Transfer Khusus dan Dana Desa dilakukan hingga penetapan Peraturan Presiden tentang RKP. - Dalam rangka penyusunan rencana pemanfaatan dan indikasi pendanaan Belanja Non K/L untuk mencapai Sasaran pembangunan	Menteri PPN/ BAPPENAS

Regulasi	Muatan dalam Regulasi	Pembuat Regulasi
Peraturan Menteri Keuangan Nomor No. 102/PMK.02/2018 tentang Klasifikasi Anggaran.	PMK ini mengatur tentang penyesuaian nomenklatur bagian anggaran pada klasifikasi organisasi dan mengubah ruang lingkup serta terminologi pada klasifikasi fungsi dan klasifikasi jenis belanja.	Menteri Keuangan

Selain peraturan di atas, masing-masing kementerian/lembaga yang melaksanakan tugas teknis BUN atau sebagai KPA BUN menyusun peraturan pelaksana yang lebih teknis pada masing-masing sektor. Misalnya untuk subsidi pupuk, Kementan menetapkan Peraturan Menteri Pertanian No. 10 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Penetapan Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian, untuk subsidi/PSO transportasi, Kemenhub menetapkan Peraturan Menteri Perhubungan No. 18 Tahun 2018 Tentang Pedoman Tata Cara Perhitungan dan Penetapan tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api, dan untuk subsidi BBM sektor energi, Kemen ESDM menetapkan Peraturan Menteri ESDM No. 36 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pemberlakuan Satu Harga Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu (JBT) dan Jenis Bahan Bakar Khusus Penugasan (JBKP). Aturan teknis yang ditetapkan oleh masing-masing Menteri, umumnya, mengenai aturan pelaksanaan subsidi antara lain untuk penetapan harga dan penerima, prosedur penyelenggaraan, tata cara penyaluran, dan standar pelayanan.

2.2.2 Jenis Belanja dan Pengelolaan BA BUN

Berdasarkan PMK No. 193/PMK.02/2017 sebagaimana telah diubah dengan PMK Nomor No. 91/PMK.02/2020, disebutkan bahwa ruang lingkup BA BUN terdiri atas 8 (delapan) kegiatan, yakni: (1) Pengelolaan Utang; (2) Pengelolaan Hibah; (3) Pengelolaan Investasi Pemerintah; (4) Pemberian Pinjaman; (5) Pengelolaan TKD; (6) Pengelolaan Belanja Subsidi; (7) Pengelolaan Belanja Lainnya (cadangan), dan (8) Pengelolaan Transaksi Khusus. Diantara kedelapan jenis BA BUN tersebut, pemanfaatan belanja yang sudah terintegrasi dengan RKP yakni Dana Alokasi Khusus (DAK) pada jenis Transfer Ke Daerah dan KPBU.

A. Pengelolaan Utang (BA 999.01)

BA 999.01 menampung belanja pemerintah pusat untuk keperluan pembayaran kewajiban terkait Pinjaman Luar Negeri (PLN), Surat Berharga Negara (SBN) yang terdiri atas Surat Utang Negara (SUN) dan Surat

Berharga Syariah Negara (SBSN), Pinjaman Dalam Negeri (PDN), dan pembayaran cicilan pokok utang, bunga utang, dan biaya lain terkait utang, yang pagu anggarannya tidak dialokasikan dalam BA-K/L. Jenis BA 999.01 terdiri atas:

- 1) pembayaran bunga utang dalam negeri;
- 2) pembayaran bunga utang luar negeri;
- 3) pembiayaan utang dalam negeri (SBN dan Pinjaman Dalam Negeri atau PDN);
- 4) pembiayaan utang luar negeri (Pinjaman Luar Negeri atau PLN).

B. Pengelolaan Hibah (BA 999.02)

BA 999.02 menampung pemberian hibah kepada pemerintah daerah, biaya hibah terkait pendapatan/belanja hibah (seperti *banking commision*), pengelolaan atas belanja hibah kepada pemerintah asing/lembaga asing, dan pengelolaan pendapatan hibah.

C. Pengelolaan Investasi Pemerintah (BA 999.03)

BA 999.03 dikhususkan untuk mengelola Investasi Pemerintah, yang terdiri atas:

- 1) Penyertaan Modal Negara (PMN)
- 2) Dana Bergulir
- 3) Kewajiban Penjaminan
- 4) Investasi Pemerintah (Reguler)
- 5) Dana Pengembangan Pendidikan Nasional

Dalam APBN tahun anggaran 2023 pembiayaan investasi dilakukan antara lain dalam rangka: (1) mendukung percepatan pembangunan infrastruktur; (2) meningkatkan kualitas pendidikan, penelitian, dan kebudayaan; (3) meningkatkan kerja sama Indonesia di dunia internasional; (4) mendukung perlindungan masyarakat; (5) mendukung ketahanan pangan dan menjaga lingkungan hidup; serta (6) mendukung kebijakan strategis lainnya. Investasi tersebut dilakukan pada: (1) Investasi kepada BUMN; (2) Investasi kepada Lembaga/Badan Lainnya; (3) Investasi kepada Badan Layanan Umum/BLU; (4) Investasi kepada Organisasi/LKI/Badan Usaha Internasional; (5) Penerimaan Kembali Investasi; (6) Investasi Pemerintah; (7) Pembiayaan Investasi Lainnya; dan (8) Cadangan Pembiayaan Investasi.

D. Pengelolaan Pemberian Pinjaman (BA 999.04)

BA 999.04 dikhususkan untuk mengelola pinjaman Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, BUMN, dan/atau BUMD yang harus dibayar kembali dengan ketentuan dan persyaratan tertentu, yang dalam pengalokasiannya dirinci berdasarkan pengguna dana atau penerima atau debitur pemberian pinjaman.

- **Penyaluran Pemberian Pinjaman**

Program Pemberian Pinjaman diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Pasal 6 dan Pasal 33 tentang Perbendaharaan Negara. Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada entitas dimaksud dengan dana bersumber dari APBN (pinjaman yang diteruspinjamkan). Pemberian Pinjaman dari APBN berperan sebagai pilihan pinjaman lunak untuk digunakan dalam *capital expenditure* pada BUMN dan Pemda, khususnya proyek penugasan pemerintah. Namun demikian, tren Pemberian Pinjaman dalam beberapa tahun terakhir menurun dengan minimnya jumlah BUMN yang mengajukan proposal Pemberian Pinjaman baru dan beberapa pinjaman telah selesai masa penarikannya. Sementara itu, Pemberian Pinjaman kepada Pemda dilaksanakan dalam rangka alternatif pembiayaan pengembangan daerah bagi Pemda. Alternatif pembiayaan tersebut bertujuan agar Pemda mampu memberikan pelayanan prima pada masyarakat serta memberikan kontribusi bagi pembangunan sosial dan ekonomi jangka panjang.

- **Kewajiban Penjaminan**

Dalam rangka mendukung percepatan pembangunan infrastruktur, sejak tahun 2008 Pemerintah telah memberikan penjaminan pinjaman dan sejak tahun 2020 juga memberikan penjaminan dalam rangka Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Kewajiban penjaminan merupakan kewajiban pemerintah akibat pemberian jaminan kepada K/L, Pemda, BUMN, BUMD, dan pelaku usaha yaitu UMKM, korporasi, dan BUMN dalam program PEN. Penjaminan tersebut diberikan dalam hal K/L, Pemda, BUMN, BUMD, dan pelaku usaha yaitu UMKM, korporasi, dan BUMN dalam program PEN dimaksud tidak dapat memenuhi kewajibannya kepada kreditur dan/atau badan usaha sesuai perjanjian pinjaman atau perjanjian kerja sama. Mekanisme penjaminan diberikan dalam 2 (dua) bentuk, yaitu penjaminan kredit (pinjaman perbankan dan

obligasi) dan penjaminan investasi. Penjaminan kredit diberikan Pemerintah kepada pihak terjamin atas kewajiban pembayaran kredit perbankan dan/atau obligasi yang tidak dapat dibayarkan pihak terjamin.

Sejak tahun 2008, Pemerintah telah mengalokasikan anggaran kewajiban penjaminan dalam APBN. Berdasarkan UU APBN dan PMK Nomor 183 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengelolaan Dana Cadangan Penjaminan untuk Pelaksanaan Kewajiban Penjaminan Pemerintah, alokasi anggaran kewajiban penjaminan pemerintah akan dipindahbukukan ke dalam rekening dana cadangan di Bank Indonesia (rekening dana cadangan penjaminan pemerintah dan rekening dana jaminan penugasan pembiayaan infrastruktur daerah) yang bersifat kumulatif dalam rangka menjaga ketersediaan dana yang dapat digunakan apabila timbul klaim atas jaminan pemerintah. Untuk optimalisasi dana cadangan penjaminan, direncanakan dapat dilakukan pengelolaan dana melalui operator investasi pemerintah.

Alokasi anggaran kewajiban pemerintah digunakan antara lain: Penugasan Percepatan Pembangunan Infrastruktur Nasional; Dukungan Penjaminan pada Program PEN dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan; dan Penugasan Penyediaan Pembiayaan Infrastruktur Daerah Kepada BUMN.

E. Pengelolaan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa (BA 999.05)

BA 999.05 dikhususkan untuk mengelola transfer ke daerah dan dana desa yang merupakan bagian dari belanja negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal. Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan mengenai pengelolaan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa, dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Transfer ke Daerah
 - a) Dana Perimbangan
 - Dana Transfer Umum (DBH & DAU)
 - Dana Transfer Khusus (DAK Fisik & DAK Nonfisik)
 - b) Dana Insentif Daerah
 - c) Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan
- 2) Dana Desa

F. Pengelolaan Belanja Subsidi (BA 999.07)

BA 999.07 dikhususkan untuk diberikan kepada perusahaan/ lembaga untuk memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa yang memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat dijangkau masyarakat. BA 999.07 terdiri atas:

- 1) Belanja subsidi energi (BBM, LPG, Listrik, DII)
- 2) Belanja subsidi non energi (Pupuk, PSO, Bunga, Pajak, DII)

G. Pengelolaan Belanja Lainnya (BA 999.08)

BA 999.08 dikhususkan untuk membiayai kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang, seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah pusat/daerah. Peruntukkan BA 999.08 terdiri atas:

- 1) Belanja Dana Cadangan dan Risiko Fiskal
- 2) Belanja Lembaga Non Kementerian
- 3) Belanja BUN
- 4) Belanja Tanggap Darurat
- 5) Belanja Tidak Terduga dan Darurat/Tak Terencana

H. Pengelolaan Transaksi Khusus (BA 999.99)

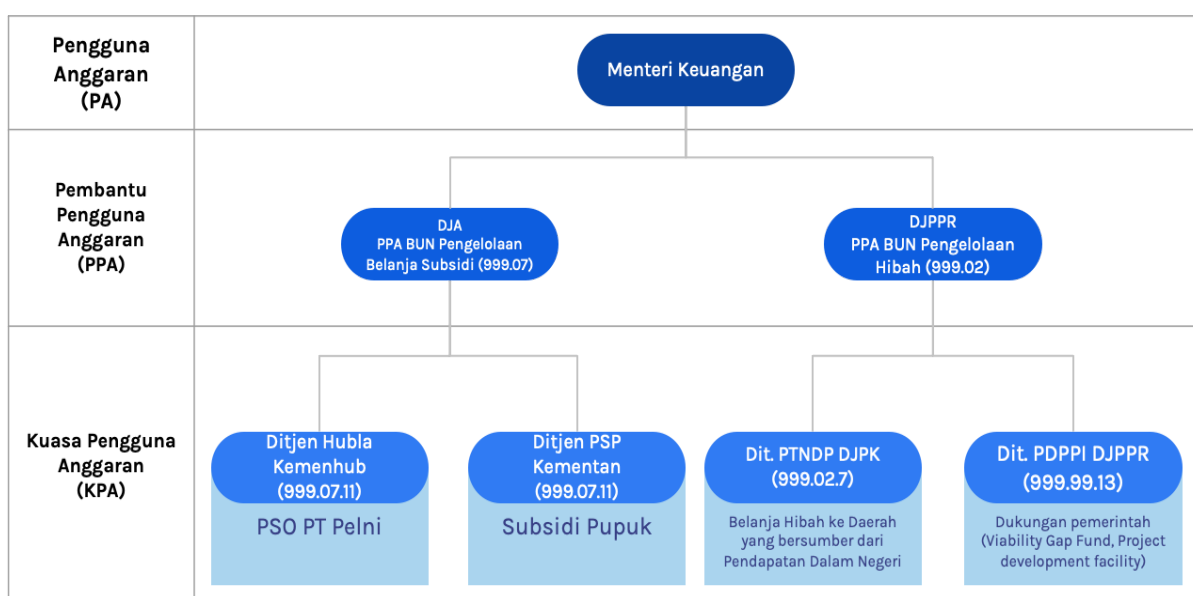
BA 999.99 dikhususkan menampung transaksi khusus dan kontribusi sosial, yang meliputi:

- 1) Dukungan kelayakan (*Viability Gap Fund*) dan fasilitas penyiapan proyek (*Project Development Facility*)
- 2) Pengeluaran Kerjasama Internasional
- 3) Pengeluaran Perjanjian Hukum Internasional
- 4) Aset Pemerintah yang dalam penguasaan Pengelola Barang
- 5) Kontribusi Sosial
 - Anggaran Manfaat Pensiun (Belanja Pensiun)
 - Jaminan Pelayanan Kesehatan
 - Jaminan Kesehatan Menteri dan Pejabat Tertentu (Jamkesmen)
 - Jaminan Kesehatan Utama (Jamkestama)
 - Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK)
 - Jaminan Kematian (JKM)

- 6) Belanja yang Terkait Dengan Pengelolaan Kas Negara
- 7) Belanja Selisih Harga Pembelian Beras oleh Pemerintah kepada Perum Bulog

2.2.3 Pengelola BA BUN

Pengelola BA BUN secara umum terdiri atas Pengguna Anggaran (PA), Pembantu Pengguna Anggaran (PPA), dan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Sebagai contoh, hierarki kelembagaan pengelolaan BA BUN pada tahun 2018 adalah sebagai berikut:



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 2.3 Ilustrasi Hierarki Kelembagaan Pengelolaan BA BUN TA 2018

Pihak-pihak pengelola BA BUN secara detail adalah sebagai berikut:

A. Pengguna Anggaran BUN (PA BUN)

Adalah Menteri Keuangan selaku pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum negara. Tugas Menteri Keuangan selaku PA BUN dalam hal ini dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Anggaran, dengan tugas sebagai berikut:

- a. Menilai usulan Indikasi Kebutuhan Dana BUN yang disampaikan oleh masing-masing PPA BUN;

- b. Menghimpun dan menyampaikan Indikasi Kebutuhan Dana BUN yang telah dinilai kepada Menteri Keuangan untuk ditetapkan menjadi Pagu Indikatif BUN;
- c. Menyampaikan Pagu Indikatif BUN yang telah ditetapkan oleh Menteri Keuangan kepada PPA BUN sebagai dasar penyesuaian Indikasi Kebutuhan Dana BUN;
- d. Menghimpun Indikasi Kebutuhan Dana BUN yang telah disesuaikan dengan Pagu Indikatif BUN yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan;
- e. Menyampaikan Pagu Anggaran BUN kepada PPA BUN sebagai dasar penyusunan RDP BUN;
- f. Melakukan penelaahan RDP BUN yang telah ditandatangani oleh pemimpin PPA BUN;
- g. Menghimpun hasil penelaahan RDP BUN sebagaimana dimaksud pada huruf f, untuk selanjutnya disampaikan kepada Menteri Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran sebagai bahan penyusunan Nota Keuangan, Rancangan Undang-Undang mengenai APBN dan APBN-Perubahan;
- h. Menyusun DHP RDP BUN berdasarkan RDP BUN yang telah disesuaikan dengan Alokasi Anggaran BUN yang telah ditetapkan oleh Menteri Keuangan;
- i. Memproses pengesahan DIPA BUN yang telah ditandatangani oleh pemimpin PPA BUN, termasuk untuk DIPA BUN dan Surat Penetapan Satuan Anggaran Bagian Anggaran 999.08 (SP-SABA 999.08) yang diterbitkan pada tahun anggaran berjalan.

B. Pembantu Pengguna Anggaran Bendahara Umum Negara (PPA BUN)

Adalah unit organisasi di lingkungan Kementerian Keuangan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan bertanggung jawab atas pengelolaan anggaran yang berasal dari BA BUN. PPA BUN dipimpin oleh pejabat eselon I di lingkungan Kementerian Keuangan yang bertanggung jawab atas program BA BUN dan bertindak untuk menandatangani daftar isian pelaksanaan anggaran BUN. PPA BUN mempunyai tugas dan fungsi sebagai berikut:

- a. Mengkoordinasikan penyusunan Indikasi Kebutuhan Dana BUN untuk tahun anggaran yang direncanakan;

- b. Melakukan penilaian atas usulan Indikasi Kebutuhan Dana BUN yang disampaikan oleh KPA BUN;
- c. Menyampaikan usulan Indikasi Kebutuhan Dana BUN kepada Direktorat Jenderal Anggaran;
- d. Menyesuaikan usulan Indikasi Kebutuhan Dana BUN berdasarkan Pagu Indikatif BUN yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan;
- e. Menyampaikan Indikasi Kebutuhan Dana BUN yang telah disesuaikan kepada Direktorat Jenderal Anggaran;
- f. Menyusun rincian Pagu Anggaran BUN untuk masing-masing KPA BUN dibawahnya berdasarkan Pagu Anggaran BUN yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan;
- g. Memberikan bimbingan teknis kepada KPA BUN dalam rangka penyusunan RKA BUN;
- h. meneliti RKA BUN dan dokumen pendukung yang disampaikan oleh KPA BUN;
- i. Menyusun RDP BUN berdasarkan Pagu Anggaran BUN yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan/atau menyesuaikan RDP BUN berdasarkan Alokasi Anggaran;
- j. Menyusun laporan keuangan BA BUN sebagai pertanggungjawaban atas anggaran BA BUN yang dikelolanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. Dapat mengusulkan kepada Pengguna Anggaran BUN untuk menetapkan formula penghitungan yang digunakan dalam penyusunan Indikasi Kebutuhan Dana BUN dan penyusunan RDP BUN sesuai karakteristik masing-masing BA BUN;
- l. Mengkoordinasikan penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah dengan memperhatikan Prakiraan Maju dan aspek lain sesuai karakteristik masing-masing BA BUN;
- m. Dapat menyusun petunjuk teknis pengelolaan anggaran BA BUN yang menjadi tanggung jawabnya;
- n. Melakukan monitoring dan evaluasi atas kinerja BA BUN dan dapat mengambil langkah diperlukan apabila terdapat permasalahan dalam pelaksanaan BA BUN;
- o. Dapat mengusulkan kepada Pengguna Anggaran BUN untuk menetapkan KPA BUN; dan

- p. Dapat mengusulkan kepada Pengguna Anggaran BUN untuk menetapkan tugas dan fungsi KPA BUN selain yang telah diatur dalam Peraturan Menteri.

C. Kuasa Pengguna Anggaran Bendahara Umum (KPA BUN)

Adalah pejabat pada satuan kerja dari masing-masing PPA BUN baik di kantor pusat maupun kantor daerah atau satuan kerja di kementerian negara/lembaga yang memperoleh penugasan dari Menteri Keuangan untuk melaksanakan kewenangan dan tanggung jawab pengelolaan anggaran yang berasal dari BA BUN. KPA BUN mempunyai tugas dan fungsi sebagai berikut:

- a. Mengajukan usulan Indikasi Kebutuhan Dana BUN kepada PPA BUN dengan dilengkapi dokumen pendukung;
- b. Menyusun RKA BUN beserta dokumen pendukung yang berasal dari pihak terkait;
- c. Menyampaikan RKA BUN beserta dokumen pendukung kepada APIP K/L untuk direviu;
- d. Menyampaikan RKA BUN yang telah direviu oleh APIP K/L dan ditandatangani oleh KPA BUN kepada PPA BUN;
- e. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan dan kinerja atas pelaksanaan anggaran kepada PPA BUN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Menyusun DIPA BUN;
- g. Menyusun kerangka pengeluaran jangka menengah dengan memperhatikan Prakiraan Maju dan aspek lain sesuai karakteristik masing-masing BA BUN.

Penjabaran atas pengelola PPA BUN dan KPA BUN pada masing-masing jenis BA BUN sebagai berikut:

Tabel 2.2 Pengelola Kegiatan Pada BA BUN

Kode	Jenis BA BUN	PPA BUN	KPA BUN
BA 999.01	Pengelolaan Utang	Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko	Direktorat EAS - DJPPR

Kode	Jenis BA BUN	PPA BUN	KPA BUN
BA 999.02	Pengelolaan Hibah	• Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko • Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan	• Direktorat Pembiayaan dan Transfer non Dana Perimbangan - DJPK • Direktorat EAS - DJPPR
BA 999.03	Pengelolaan Investasi Pemerintah	Direktorat Jenderal Kekayaan Negara	• Kementerian Keuangan - Direktorat EAS - DPPR - Direktorat SMI - DJPBN - Direktorat KND - DJKN - PKPPIM/Sekban BKF - Direktur Utama LMAN • Sesmen BUMN Kem BUMN • BLU LPMUKP Kemen. KKP • BLU Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan • BLU LPDB KUKM
BA 999.04	Pemberian Pinjaman	Direktorat Jenderal Perbendaharaan	Direktorat SMI - DJPBN
BA 999.05	Pengelolaan TKD	Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan	• Direktorat Daper - DJPK • Direktorat PTNDP - DJPK
BA 999.07	Pengelolaan Belanja Subsidi	Direktorat Jenderal Anggaran	• Kementerian Keuangan - DJA - Direktorat SMP - DJPBN - DJP

Kode	Jenis BA BUN	PPA BUN	KPA BUN
			• Kementerian terkait lainnya
BA 999.08	Pengelolaan Belanja Lainnya (cadangan)	Direktorat Jenderal Anggaran	• Kementerian Keuangan - DJPBN - Kanwil Papua & Papua Barat - DJPBN • Kementerian terkait lainnya
BA 999.99	Pengelolaan Transaksi Khusus	• Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko • Direktorat Jenderal Kekayaan Negara • Direktorat Jenderal Perbendaharaan • Direktorat Jenderal Anggaran	• Direktorat SP - DJPBN • PKPPIM/Sekban BKF • Direktorat PDPPI - DJPPR • Direktorat PNBPN - DJA

Sumber: Kementerian Keuangan

2.2.4 Postur dan Komposisi Anggaran BUN dalam APBN

Dalam postur APBN, BA BUN masuk ke dalam belanja negara dan pembiayaan anggaran. Posisi BA BUN di dalam *I-Account* APBN tersebar dalam Belanja Pemerintah Pusat untuk non-K/L, Transfer ke Daerah dan Dana Desa, dan Pembiayaan Anggaran. Ini mengindikasikan cukup besar dan strategisnya BA BUN dalam postur APBN.

Posisi BA BUN dalam postur APBN (*I-Account*) digambarkan sebagai berikut:

Uraian	
A. PENDAPATAN NEGARA	
I. PENERIMAAN DALAM NEGERI	
1. Penerimaan Perpajakan	
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	
II. PENERIMAAN HIBAH	
B. BELANJA NEGARA	
I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT	
1. Belanja Kementerian Negara/Lembaga	
2. Belanja Non-Kementerian Negara/Lembaga (BUN)	1
II. TRANSFER KE DAERAH DAN DANA DESA (BUN)	
1. Transfer ke Daerah	2
2. Dana Desa	
C. KESEIMBANGAN PRIMER	
D. SURPLUS (DEFISIT) ANGGARAN (=A-B)	
E. PEMBIAYAAN ANGGARAN (BUN)	
I. PEMBIAYAN UTANG	
II. PEMBIAYAN INVESTASI	3
III. PEMBERIAN PINJAMAN	
IV. KEWAJIBAN PENJAMINAN	
V. PEMBIAYAN LAINNYA	

Sumber: Nota Keuangan APBN

Tabel 2.3 Posisi BA BUN dalam Postur APBN

2.3 Pemanfaatan Anggaran Bendahara Umum Negara di Beberapa Negara

Setiap negara memiliki dana darurat atau *contingency fund*, namun kegunaan *contingency fund* di setiap negara dapat berbeda. Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki *contingency fund* atau yang lebih dikenal dengan BA BUN. Komposisi BA BUN berada pada Belanja Pemerintah Pusat khususnya dalam Belanja Non K/L serta Transfer ke Daerah (TKD). Salah satu komponen BA BUN pada Belanja Non K/L adalah subsidi, yang terbagi menjadi subsidi energi dan subsidi non-energi. Subsidi merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal yang dilakukan pemerintah dalam rangka menjaga pemerataan terhadap akses ekonomi dan pembangunan. Fungsi subsidi adalah melakukan koreksi terhadap ketidaksempurnaan pasar atau *market imperfection*. (Davis, J.S., Quirnbach, H.C., Swenson, C.W., 1995).

Subsidi masuk ke dalam instrumen kebijakan fiskal. Kewenangan dalam perumusan, penetapan, dan pemberian rekomendasi kebijakan fiskal hanya dimiliki oleh Kementerian Keuangan berdasarkan PP Nomor 57 Tahun 2020 Tentang Kementerian Keuangan, dan juga sesuai dengan UU No. 17 tahun 2003, menyebutkan bahwa Kementerian Keuangan merupakan pelaksana kekuasaan atas pengelolaan fiskal. Selain itu subsidi berfungsi sebagai koreksi terhadap ketidaksempurnaan pasar atau *market imperfection* yang bersifat dinamis dan penuh ketidakpastian, sehingga membutuhkan wadah anggaran (dalam hal ini BA BUN) yang bersifat lebih fleksibel.

Selain Indonesia, negara lain seperti India dan Australia juga memiliki dana darurat atau *contingency fund*. India memiliki jumlah penduduk terbanyak kedua di dunia (1,41 miliar) setelah China (1,42 miliar) dan masih akan terus bertambah hingga 2025 (World Population Review, 2022). Setiap tahunnya India merilis Financial Statement, yang penerimaan dan pengeluarannya dibagi menjadi tiga bagian yaitu, *The Consolidated Fund of India*, *The Contingency Fund of India* dan *The Public Account of India*, sedangkan untuk belanja negaranya (*expenditure*) dirilis dalam akun yang berbeda sesuai dengan mandat konstitusi di India. Untuk *contingency fund* di India digunakan untuk kebutuhan yang tidak terduga seperti bencana alam, pandemi atau kebutuhan mendesak lainnya. Berbeda dengan Indonesia yang mencantumkan subsidi di dalam BA BUN, di India subsidi masuk ke dalam komponen Belanja K/L. Hal tersebut dapat terlihat dalam tabel dibawah:

Tabel 2.4 Komponen Subsidi di India

Ministry/Departement	CENTRAL SECTOR SCHEMES
<i>Department of Agriculture and Farmers Welfare</i>	- <i>Interest Subsidy for Short Term Credit to Farmers</i>
<i>Department of Fertilizers</i>	- <i>Urea Subsidy</i> - <i>Nutrient Based Subsidy</i>
<i>Departement For Promotion of Industry and Internal Trade</i>	- <i>Transport/Freight Subsidy Scheme</i>
<i>Department of Food and Public Distribution</i>	- <i>Food Subsidy to Food Corporation of India under National Food Security Act</i> - <i>Food Subsidy for Decentralized Procurement of Foodgrains under NFSA</i> - <i>Sugar Subsidy payable under Public Distribution System</i>
<i>Department of Higher Education</i>	- <i>Interest Subsidy and contribution for Guarantee Funds</i>
<i>Department of Financial Services</i>	- <i>Subsidy to National Housing Bank for Interest Subvention on Housing Loans</i> - <i>Interest Subsidy to LIC for Pension Plan for Senior Citizens</i> - <i>Subsidy to small Industries Development Bank of India (SIDBI) on Interest Subvention of 2 percent for prompt repayment of Shishu Loans (Subsidies)</i>
<i>Ministry of Micro, Small and Medium Enterprises</i>	- <i>Credit Linked Capital Subsidy and Technology Upgradation Scheme</i>
<i>Ministry of Petroleum and Natural Gas</i>	- <i>Other subsidy payable including for North Eastern Region</i> - <i>Feedstock Subsidy to BCPL/Assam Gas Cracker Complex</i> - <i>Under-recovery (other Subsidy Payable)</i>
<i>Ministry of Textiles</i>	- <i>Subsidy to Jute Corporation of India towards market operation</i>

Sumber: Expenditure Profile Government of India, 2022

Berdasarkan tabel diatas, sebagai contoh untuk subsidi pupuk, menjadi wewenang suatu divisi yang bernama *Fertilizer Subsidy Division* dibawah *Department of Fertilizer*. *Fertilizer Subsidy Division* menangani beberapa hal seperti melakukan pembayaran biaya impor pupuk, pembayaran kargo pada pemilik kapal, dan pencairan subsidi (Government of India, 2022). Selain itu, *Fertilizer Subsidy Division* juga melakukan perencanaan dan penganggaran, menyusun anggaran bulanan untuk pencairan subsidi pada bulan tertentu serta melakukan monitoring dan evaluasi. Untuk pembayaran subsidi, *Fertilizer Subsidy Division* membayarkan langsung pupuk yang dijual untuk penggunaan pertanian.

Australia merupakan salah satu negara terdekat dari Indonesia. Dengan jumlah penduduk lebih dari 26 juta jiwa, (World Population Review, 2022) Australia adalah negara investor terbesar ke-15 bagi Indonesia. (Kementerian Keuangan, 2022) Dana darurat yang dimiliki Pemerintah Australia biasa disebut sebagai *The Contingency Reserve*. Dana ini disiapkan untuk hal-hal yang “diharapkan untuk terjadi” namun tidak bisa dialokasikan. (Parliament of Australia, 2021). Komponen yang termasuk ke dalam *contingency reserve* Australia seperti; (1) *The Conservative Bias Allowance*, yaitu dana yang disiapkan sebagai cadangan ketika kebijakan pemerintah di bawah prakiraan dan harus direvisi kemudian, (2) *Decisions Taken But Not Yet Announced*, yaitu keputusan yang diambil namun belum diumumkan, (3) Barang-barang yang terlalu sensitif untuk diungkapkan secara terpisah, misalnya akan mempengaruhi keamanan nasional, (4) dana cadangan bagi program yang masih dalam negosiasi dengan pemerintah negara bagian dan lainnya. Namun, subsidi bukan merupakan komponen dana darurat atau dana cadangan pemerintahan Australia.

Masing-masing Negara Bagian di Australia memiliki kebijakan subsidi berbeda. Contohnya negara bagian New South Wales yang memberikan subsidi bagi pengguna transportasi publik. (Service NSW, 2022). Pada dokumen *State Budget 2022-23* Australia, *Budget Overview* untuk negara bagian Australia Selatan, secara eksplisit disebutkan subsidi diberikan antara lain sebesar \$24 juta untuk bahan dan jasa selama dua tahun pada 2022-2023. Subsidi sebesar \$100 diberikan kepada orang tua siswa sekolah negeri, pengasuh, dan siswa mandiri. Selain itu untuk transportasi publik, terdapat subsidi untuk “*overland train*” atau kereta antar wilayah Adelaide dan Melbourne sebesar \$1,4 juta selama empat tahun. (SA Budget, 2022).

BAB III

METODOLOGI KAJIAN

3.1. Metode Kajian

Kajian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif yang berbentuk narasi, seperti hasil wawancara dan catatan lapangan yang menjelaskan tentang konteks topik kajian. Metode kualitatif menggunakan teknik pengumpulan data yang fleksibel dan menggunakan konteks sosial. Metode kualitatif menggunakan wawancara kualitatif, dimana responden diberi kesempatan untuk mendiskusikan pengalaman, pendapat, dan topik lainnya. Wawancara tersebut menggunakan pedoman dengan subjek atau tema yang sejalan dengan tujuan akhir kajian, dimana hal tersebut tetap pada tujuan akhir yang sama namun dapat berkembang seiring dengan berjalannya kajian (Hox and Boeije, 2005). Untuk menjawab tujuan kajian yang pertama, yaitu mengidentifikasi mekanisme eksisting perencanaan dan penganggaran BA BUN, khususnya subsidi, serta dapat mengidentifikasi mekanisme subsidi pada BA BUN dalam proses perencanaan dan penganggaran yang membutuhkan kajian lebih lanjut untuk mewujudkan proses sinkronisasi dari perencanaan BA BUN dengan RKP.

3.2. Subjek Kajian

Subjek kajian merupakan titik fokus dalam sebuah kajian, yaitu direktorat mitra di Kementerian PPN/Bappenas sebagai pihak yang menjembatani K/L dengan Bappenas, K/L yang berfokus pada Kementerian Perhubungan, Kementerian Pertanian, dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral sebagai bagian dari KPA BA BUN Pengelolaan Belanja Subsidi (999.07), serta Kementerian Keuangan yang berperan sebagai PA dan PPA BA BUN.

3.3. Tahap Kajian

Tahapan dalam kajian terdiri dari 3 bagian, tahapan persiapan untuk diskusi forum terdiri dari tahapan persiapan yang dimulai dengan studi literatur dalam rangka pendalaman pemahaman tentang BA BUN secara regulasi serta pendalaman pemahaman tentang kedudukan dan peran subjek kajian. Tahapan persiapan tersebut merupakan dasar dari pelaksanaan tahapan kedua, yaitu tahapan pelaksanaan *Focus Group Discussion* (FGD) atau Diskusi Kelompok Terpumpun (DKT). Tahapan DKT tersebut dilakukan untuk mendapatkan pandangan dari subjek kajian yang kemudian digunakan dalam tahapan analisis data.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data primer dan sekunder, dengan penjelasan sebagai berikut.

1. Data primer

Data primer adalah data yang dikumpulkan secara khusus untuk tujuan kajian yang ada dengan menggunakan metode yang paling sesuai dalam kajian tersebut. Setiap kali terjadi data primer dikumpulkan, data tersebut adalah informasi baru yang dapat digunakan untuk mendukung kajian (Hox and Boeije, 2005). Data primer yang digunakan pada kajian ini didapatkan dari proses DKT.

2. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang dikumpulkan sebelumnya tujuan selain studi, seperti statistik resmi, catatan administrasi, atau berkas dan dokumen lain yang dikelola secara teratur (Hox and Boeije, 2005). Data sekunder pada kajian ini didapatkan dari studi literatur. Studi literatur berperan sebagai landasan awal penelitian, dimana studi literatur dapat berfungsi sebagai dasar untuk pengembangan ide, menjadi pedoman untuk pembuatan kebijakan, serta memberikan ruang baru untuk hadirnya ide baru pada arah bidang tertentu (Snyder, 2019). Pada kajian ini, studi literatur yang dilakukan diperoleh dari berbagai sumber yang diperoleh dari dokumen regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah yang dapat diakses melalui Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) K/L terkait serta berbagai dokumen pendukung yang diperoleh dari internet.

3.5. Instrumen Kajian

Instrumen kajian yang digunakan untuk mengumpulkan data pada kajian ini adalah DKT. Instrumen ini merupakan salah satu teknik pengumpulan data kualitatif yang didesain untuk memperoleh informasi keinginan, kebutuhan, sudut pandang, kepercayaan dan pengalaman peserta tentang suatu topik, dan memungkinkan dilakukannya suatu kajian kebutuhan atau evaluasi program. Tujuan DKT adalah untuk mengeksplorasi masalah yang spesifik, penggalan informasi persepsi yang berkaitan dengan topik yang dibahas (Paramita dan Kristiana, 2013). Pelaksanaan DKT di tahapan kajian ini dilakukan dengan Direktorat mitra kerja di Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian/Lembaga terkait, dan Kementerian Keuangan sebagai subjek kajian. DKT yang dilaksanakan dengan acuan beberapa poin diskusi yang disesuaikan bagi peserta DKT agar diskusi yang berjalan lebih terarah serta hasilnya relevan dengan tujuan kajian.

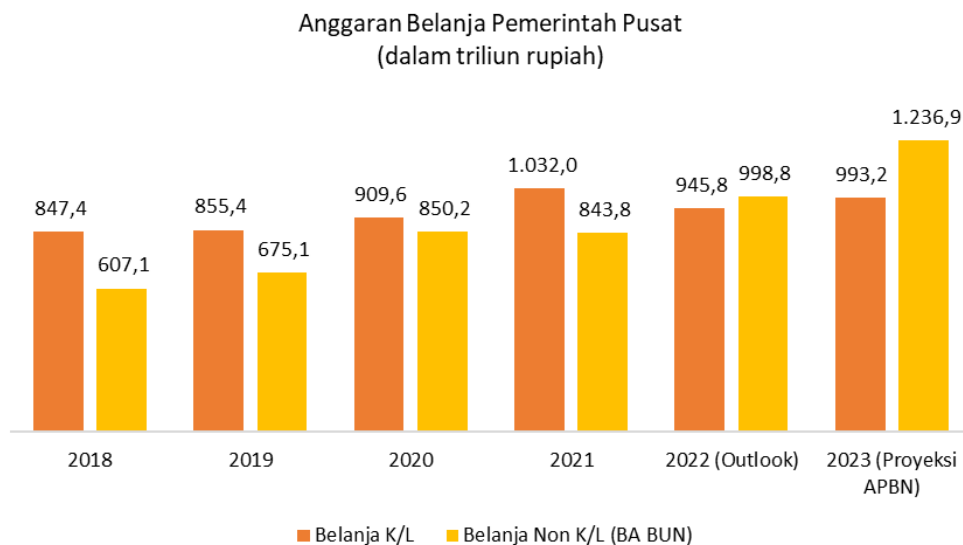
BAB IV

HASIL DAN ANALISIS KAJIAN

4.1. Gambaran Umum Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BA BUN)

Belanja negara dibagi menjadi dua hal yakni belanja pemerintah pusat dan Transfer ke Daerah (TKD). Anggaran belanja pemerintah pusat dikelompokkan dalam dua bagian yaitu: (1) anggaran yang dialokasikan melalui Bagian Anggaran (BA) Kementerian Negara/Lembaga (K/L); dan (2) anggaran yang dialokasikan melalui Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BUN) atau belanja non-K/L. Tidak hanya belanja non-K/L, BA BUN juga mengelola belanja TKD. Sehingga, belanja negara yang dikelola oleh BA BUN adalah belanja pemerintah pusat non-K/L dan belanja TKD.

Belanja negara yang dikelola melalui BA BUN pada belanja non-K/L dan belanja TKD mengalami kenaikan dari tahun 2018 ke tahun 2023. Dari data yang dihimpun melalui APBN dan LK-BUN, kenaikan belanja rata-rata sebesar 30 persen. Kenaikan tersebut didasarkan atas pendapat dan kebutuhan yang semakin meningkat. Terlebih tahun 2021 dan 2022, belanja non-K/L yang masuk dalam pengelolaan BA BUN mengalami kenaikan yang signifikan, bahkan melampaui belanja K/L. Hal tersebut terlihat pada grafik anggaran belanja pemerintah pusat berikut:



Gambar 4.1 Anggaran Belanja Pemerintah Pusat

Total anggaran belanja pemerintah pusat mengalami kenaikan pada setiap tahunnya. Pertumbuhan paling besar pada anggaran belanja pemerintah pusat terjadi pada tahun 2020 dan APBN 2023 dengan angka pertumbuhan masing-masing sebesar 15%. Anggaran belanja pemerintah pusat pada tahun 2020 naik sebesar Rp 229,3 triliun rupiah dibanding tahun sebelumnya, dan pada tahun 2023 anggaran belanja pemerintah pusat naik sebesar Rp 285,5 triliun rupiah.

Untuk melihat lebih dalam mengenai BA BUN seperti jenis kegiatan pada BA BUN dan stakeholder terkaitnya, dapat dilihat pada ulasan berikut.

4.1.1. Kegiatan dan Stakeholder pada BA BUN

Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara memiliki 8 (delapan) kegiatan, yakni (1) Pengelolaan Utang; (2) Pengelolaan Hibah; (3) Pengelolaan Investasi Pemerintah; (4) Pemberian Pinjaman; (5) Pengelolaan TKD; (6) Pengelolaan Belanja Subsidi; (7) Pengelolaan Belanja Lainnya (cadangan); dan (8) Pengelolaan Transaksi Khusus. Pengelolaan belanja BA BUN diatur oleh Menteri Keuangan sebagai pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum negara. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat untuk membantu pelaksanaan fungsi BA BUN. Berikut penjelasan umum mengenai kebijakan setiap kegiatan BUN yang diolah dari Nota Keuangan APBN dan Laporan Kinerja BUN.

A. Program Pengelolaan Utang Negara

Pembayaran bunga utang merupakan pemenuhan kewajiban Pemerintah atas: (1) penarikan utang yang lampau (*outstanding*) termasuk dampak pelaksanaan kerja sama pembiayaan yang dilakukan oleh Pemerintah dengan Bank Indonesia; (2) rencana penambahan utang tahun selanjutnya; dan (3) rencana program pengelolaan portofolio utang (*liabilities management*). Perhitungan besaran pembayaran bunga utang didasarkan pada beberapa asumsi, antara lain: (1) nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, terutama dolar Amerika Serikat (USD), yen Jepang (JPY), dan euro (EUR); (2) tingkat bunga Surat Utang Negara (SUN) tenor 10 tahun yang menjadi acuan bunga untuk instrumen Surat Berharga Negara (SBN); (3) referensi suku bunga pinjaman serta asumsi spread-nya; (4) diskon penerbitan SBN; serta (5) perkiraan biaya pengadaan utang baru.

Prinsip dan tujuan utama dalam pembiayaan utang adalah memenuhi kebutuhan pembiayaan APBN dengan biaya yang efisien dan bauran risiko yang *manageable*. Efisiensi pembayaran bunga utang merupakan salah satu kebijakan pokok dalam pengelolaan utang negara. Pelaksanaan kebijakan efisiensi ini tetap memperhatikan faktor risiko dari setiap instrumen dan komposisi portofolio utang yang menjadi pilihan Pemerintah. Efisiensi pembayaran bunga utang didorong dan diupayakan melalui pengembangan dan pendalaman pasar keuangan dengan memperkuat sisi *demand*, *supply*, dan infrastruktur. Selain itu, Pemerintah juga menjaga koordinasi dengan

otoritas moneter dan sektor keuangan dalam upaya menjaga stabilitas pasar keuangan.

Selanjutnya, dalam rangka efisiensi utang, Pemerintah berupaya untuk mengoptimalkan sumber-sumber pembiayaan yang memiliki biaya yang relatif lebih murah seperti pinjaman luar negeri yang bersumber dari lembaga bilateral dan multilateral. Dengan demikian, tujuan pengelolaan utang dapat tercapai sekaligus mendukung kesinambungan fiskal. Dari sisi tenor, pengadaan utang dilakukan melalui kombinasi utang jangka pendek dan jangka panjang sesuai dengan kapasitas dan daya serap pasar sehingga pembayaran bunga di masa mendatang berada dalam level yang *manageable*. Namun demikian, kebijakan efisiensi ini tetap memperhatikan faktor risiko dari setiap instrumen dan komposisi portofolio utang yang menjadi pilihan Pemerintah. Dengan demikian, pengelolaan utang tetap aman dan tidak menimbulkan dampak negatif bagi kesinambungan fiskal secara keseluruhan.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan penanganan pandemi Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional sejak tahun 2020, Pemerintah menempuh kebijakan pelebaran defisit dan penambahan pengeluaran pembiayaan sehingga mengakibatkan utang pemerintah lebih meningkat. Namun, seiring dengan membaiknya kondisi perekonomian serta perbaikan kinerja penerimaan negara, defisit APBN terus menurun dan berdampak baik pada pengurangan target pengadaan utang pada tahun 2021 dan 2022. Penurunan defisit APBN tersebut selaras dengan upaya Pemerintah untuk menuju konsolidasi fiskal dan mengembalikan defisit APBN maksimal 3 persen terhadap PDB mulai tahun 2023, sesuai dengan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan sejalan dengan amanat UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang.

Tren penurunan pembiayaan utang pasca terkendalinya pandemi Covid-19 tentunya akan berdampak pada efisiensi belanja bunga. Selain itu, efisiensi bunga utang juga didukung oleh pelaksanaan koordinasi antara Pemerintah dan Bank Indonesia dalam pemenuhan pembiayaan melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) I, SKB II, dan SKB III, sehingga penerbitan

Surat Berharga Negara (SBN) dapat dilaksanakan dengan biaya yang lebih rendah dan sebagian beban biaya SBN yang diterbitkan Pemerintah ditanggung oleh Bank Indonesia (*burden sharing*). Perkembangan alokasi pembayaran bunga utang pada tahun 2018–2023 dapat dilihat pada grafik berikut:



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 4.2 Anggaran Belanja Pembayaran Utang

B. Program Pengelolaan Hibah Negara

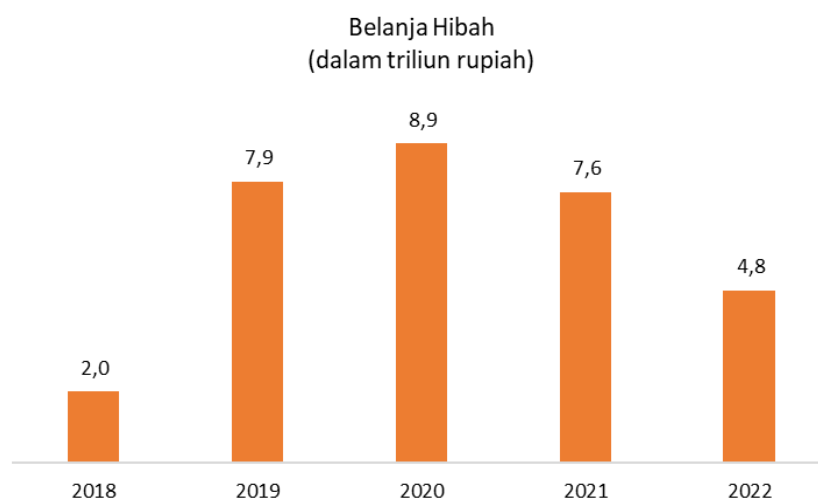
Program pengelolaan hibah negara pada tahun 2023 mengalami perubahan sehubungan dengan telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sesuai Undang-Undang tersebut hibah ke daerah menjadi bagian yang terintegrasi dengan dana alokasi khusus. Dengan demikian, kebijakan hibah ke daerah di tahun 2023 mencerminkan desain baru hibah ke daerah sebagai bagian dari transfer ke daerah yang tata kelolanya disesuaikan dengan siklus pengalokasian transfer ke daerah. Akibat perubahan tersebut Program Pengelolaan Hibah negara pada tahun 2023 hanya terdiri atas hibah kepada pemerintah asing/lembaga asing dan pengelolaan hibah lainnya.

Sebagai salah satu bentuk mewujudkan tujuan tujuan negara sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 adalah “ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”, Pemerintah memberikan bantuan kepada pemerintah asing/lembaga asing dalam periode yang cukup lama. Dalam rangka optimalisasi pengelolaan dan membangun kemandirian dalam

pendanaan pemberian bantuan tersebut, pada tahun 2019 dibentuk *Indonesian Agency for International Development* (Indonesian AID) atau Lembaga Dana Kerja Sama Pembangunan Internasional (LDKPI) yang merupakan amanah PP No.57 Tahun 2019 tentang Perubahan atas PP No.48 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pemberian Hibah kepada Pemerintah Asing/Lembaga Asing.

Beberapa kebijakan hibah kepada luar negeri yang dilaksanakan pada tahun 2022 adalah (1) penanganan bencana kemanusiaan bagi warga sipil Ukraina; (2) bantuan penanganan pandemi Covid-19 bagi Palestina; (3) hibah peralatan laboratorium untuk sekolah tinggi pertanian nasional (ENSA) Senegal; (4) pelatihan kepabeayan dasar bagi pegawai Timor-Leste Customs Authority; (5) pelatihan peningkatan kapasitas pemangku kepentingan bidang kesehatan ibu dan anak bagi Afganistan; (6) hibah pelatihan di bidang perikanan bagi negara-negara anggota Melanesian Spearhead Group (MSG), yang meliputi: Fiji, Papua Nugini, Kepulauan Solomon, dan Vanuatu; dan (7) dukungan vaksinasi kepada Nigeria.

Selanjutnya dalam program pengelolaan hibah negara juga terdapat realisasi *banking commission* yang dimanfaatkan untuk pemenuhan kewajiban pemerintah dalam proses administrasi perbankan terkait hibah. Selain itu, untuk mengakomodir rencana pemberian hibah yang saat ini masih dalam proses identifikasi dan penilaian kesiapan, dan pemberian hibah tidak terencana dalam APBN, dicadangkan alokasi pemberian hibah dalam pos belanja lainnya. Secara keseluruhan perkembangan program pengelolaan belanja hibah periode tahun 2018–2022 dapat dilihat pada grafik berikut:



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 4.3 Perkembangan Belanja Hibah Periode 2018-2022

C. Pengelolaan Investasi Pemerintah

Investasi pemerintah merupakan penempatan sejumlah dana dan/atau barang oleh Pemerintah dalam jangka panjang, yang diharapkan memberikan hasil dan nilai tambah di masa yang akan datang berupa pengembalian nilai pokok ditambah dengan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Pembiayaan investasi merupakan bagian dari kebijakan fiskal ekspansif, sehingga alokasinya diharapkan dapat membantu mengakselerasi pertumbuhan ekonomi di sektor-sektor terkait. Namun, alokasi pembiayaan investasi tetap harus dibatasi pada tingkat yang optimum dengan memperhatikan agar rasio utang terhadap PDB tidak terus bertambah tinggi dalam rangka menjaga kesehatan APBN dan kesinambungan fiskal. Pemerintah menetapkan strategi dan arah kebijakan pembiayaan investasi yang terarah dan terukur melalui kebijakan pengalokasian pembiayaan investasi yang selektif dan fokus.

Secara umum, arah kebijakan pembiayaan investasi dalam APBN tahun 2018–2022 mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2014–2019 dan 2020–2024. Beberapa tema pokok yang menjadi sasaran kebijakan pembiayaan investasi dalam kurun waktu 2018–2022 antara lain sebagai berikut: (1) mendukung pembangunan infrastruktur dan Proyek Strategis Nasional (PSN); (2) mendukung akses pembiayaan perumahan bagi Masyarakat Penghasilan Rendah (MBR); (3) meningkatkan akses pendidikan melalui program Dana Pengembangan Pendidikan Nasional (DPPN) (sekarang menjadi Dana Abadi di Bidang Pendidikan); (4) mendukung peningkatan ekspor dan akses pembiayaan Koperasi, UMKM dan UMi; serta (5) mendukung peran Indonesia dalam kerja sama internasional melalui pembiayaan kepada organisasi/ lembaga keuangan internasional/badan usaha internasional.

Pembiayaan investasi dilakukan antara lain dalam rangka: (1) mendukung percepatan pembangunan infrastruktur; (2) meningkatkan kualitas pendidikan, penelitian, dan kebudayaan; (3) meningkatkan kerja sama Indonesia di dunia internasional; (4) mendukung perlindungan masyarakat; (5) mendukung ketahanan pangan dan menjaga lingkungan hidup; serta (6) mendukung kebijakan strategis lainnya. Investasi tersebut dilakukan melalui Penyertaan Modal Negara (PMN) pada:

- Investasi Kepada BUMN, antara lain PT PLN, PT KAI, PT Hutama Karya, dan PT Adhi Karya.

- Investasi Kepada BLU, antara lain Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP), Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN), Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH).
- Investasi kepada Organisasi/LKI/Badan Usaha Internasional, antara lain International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Finance Corporation (IFC), dan Islamic Development Bank (IsDB).
- Investasi Kepada Lembaga/Badan Lainnya, antara lain BP Tapera dan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia.

D. Pemberian Pinjaman

Program Pemberian Pinjaman diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Pasal 6 dan Pasal 33 tentang Perbendaharaan Negara. Sebagaimana diamanatkan, Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada entitas dimaksud dengan dana bersumber dari APBN (pinjaman yang diteruspinjamkan). Pemberian Pinjaman yang berasal dari APBN berperan sebagai pilihan pinjaman lunak untuk digunakan dalam capital expenditure pada BUMN dan Pemda, khususnya proyek penugasan pemerintah. Sementara itu, Pemberian Pinjaman kepada Pemda dilaksanakan dalam rangka alternatif pembiayaan pengembangan daerah bagi Pemda. Alternatif pembiayaan tersebut bertujuan agar Pemda mampu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, serta memberikan kontribusi bagi pembangunan sosial dan ekonomi jangka panjang.

Sumber dana Pemberian Pinjaman di APBN hanya berasal dari pinjaman luar negeri yang selanjutnya diteruskan kepada debitur BUMN dan Pemda. Penerusan PLN dilaksanakan sesuai Daftar Rencana Pinjaman Luar Negeri Jangka Menengah (DRPLN JM/Blue Book) yang merupakan dokumen rencana PLN jangka menengah yang memuat kegiatan yang diusulkan untuk dibiayai dari PLN. Kegiatan yang diusulkan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Ketidaktepatan pengelolaan Pemberian Pinjaman akan menghambat upaya percepatan pembangunan dan dapat menimbulkan tambahan beban keuangan negara, salah satunya adalah keterlambatan dalam pelaksanaan proyek yang dibiayai oleh PLN yang menyebabkan rendahnya tingkat penyerapan. Salah satu upaya untuk menghindari rendahnya tingkat penyerapan adalah dengan membuat perencanaan, baik itu perencanaan pelaksanaan kegiatan/proyek maupun perencanaan penarikan pinjaman untuk membiayai kegiatan/proyek.

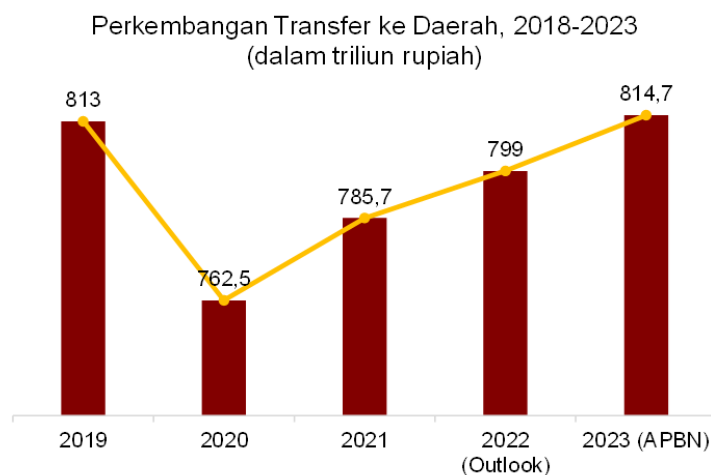
Rencana penarikan dana Pemberian Pinjaman dilaksanakan untuk tertib administrasi dan menciptakan *good governance*.

Sebagai contoh, pada tahun 2023, direncanakan penyaluran dana Pemberian Pinjaman terhadap 15 project loan BUMN dan Pemda, yaitu PT PLN (Persero) sebanyak 6 (enam) pinjaman, PT Pertamina (Persero) sebanyak 1 (satu) pinjaman, PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) sebanyak 6 (enam) pinjaman, Pemprov DKI Jakarta sebanyak 1 (satu) pinjaman dan Pemprov Sumatera Utara sebanyak 1 (satu) pinjaman dengan rencana penyaluran sebesar Rp1.065,2 miliar.

E. Belanja Transfer Ke Daerah (TKD)

Sesuai dengan Undang-Undang No.1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) disebutkan bahwa Transfer ke Daerah yang selanjutnya disingkat TKD adalah dana yang bersumber dari APBN dan merupakan bagian dari belanja negara yang dialokasikan dan disalurkan kepada daerah untuk dikelola oleh daerah dalam rangka mendanai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Berdasarkan aturan tersebut, anggaran TKD pada tahun 2023 terdiri atas: (1) Dana Bagi Hasil (DBH); (2) Dana Alokasi Umum (DAU); (3) Dana Alokasi Khusus (DAK); (4) Dana Otonomi Khusus; (5) Dana Keistimewaan; (6) Dana Desa; serta (7) Pemerintah dapat memberikan Insentif Fiskal kepada daerah atas pencapaian kinerja daerah berdasarkan kriteria tertentu.

Pengalokasian TKD dimaksudkan sebagai komitmen Pemerintah untuk meningkatkan pembangunan di daerah melalui dukungan pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan kegiatan pembangunan lainnya. Setiap tahun dari 2018 hingga 2023, alokasi anggaran TKD mengalami kenaikan. Kenaikan tersebut disesuaikan dengan kebutuhan dan peningkatan pendapatan. Perkembangan anggaran transfer ke daerah periode tahun 2019-2023 disajikan dalam grafik berikut.



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 4.4 Perkembangan Anggaran Transfer ke Daerah Periode 2019-2023

Postur anggaran transfer ke daerah tahun 2019-2023 disajikan dalam Tabel 4.1 berikut.

Tabel 4.1 Anggaran Transfer ke Daerah tahun 2018-2023

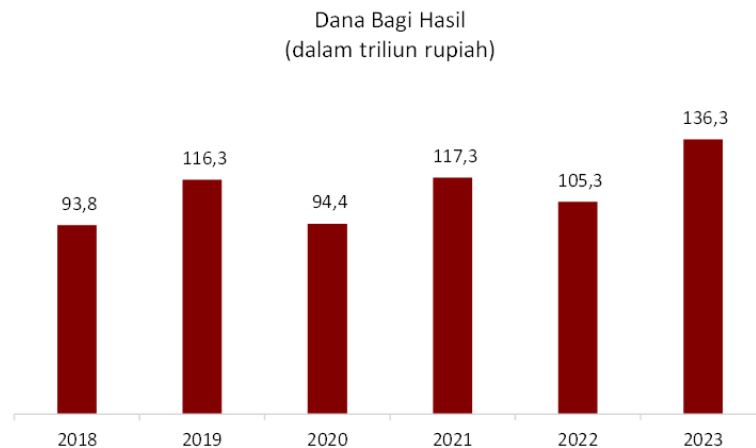
Uraian Transfer ke Daerah dan Dana Desa	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	(dalam triliun rupiah)					
Total Transfer ke Daerah dan Dana Desa	770,7	840,2	772,4	795,8	769,6	814,7
Transfer ke Daerah	710,7	770,2	701,2	723,8	701,6	806,7
1. Dana Bagi Hasil	93,8	116,3	94,4	117,3	105,3	136,3
2. Dana Alokasi Umum	401,5	537,7	384,4	377,8	378,0	396,0
3. Dana Alokasi Khusus	185,9	200,4	183,0	194,4	189,6	185,8
4. Dana Otonomi Khusus	20,1	21,0	19,6	19,5	20,4	17,2
5. Dana Keistimewaan D.I.Y	1,0	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4
6. Dana Insentif Daerah	8,5	10,0	18,5	13,5	7,0	70,0
Dana Desa	60,0	70,0	71,2	72,0	68,0	8,0

Sumber: Kementerian Keuangan

- **Dana Bagi Hasil (DBH)**

Berdasarkan Undang-Undang No.1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) Dana Bagi Hasil adalah bagian dari TKD yang dialokasikan berdasarkan persentase atas pendapatan tertentu dalam APBN dan kinerja tertentu, yang dibagikan kepada Daerah penghasil dengan tujuan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara Pemerintah dan Daerah, serta kepada Daerah lain non penghasil dalam rangka menanggulangi

eksternalitas negatif dan/atau meningkatkan pemerataan dalam satu wilayah. DBH terdiri atas: (1) DBH pajak (Pajak Penghasilan; Pajak Bumi dan Bangunan; dan cukai hasil tembakau) serta (2) DBH Sumber Daya Alam (kehutanan; mineral dan batubara; minyak bumi dan gas bumi; panas bumi; dan perikanan). Perkembangan anggaran Dana Bagi Hasil tergambar pada grafik berikut



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 4.5 Perkembangan Anggaran Dana Bagi Hasil 2018-2023

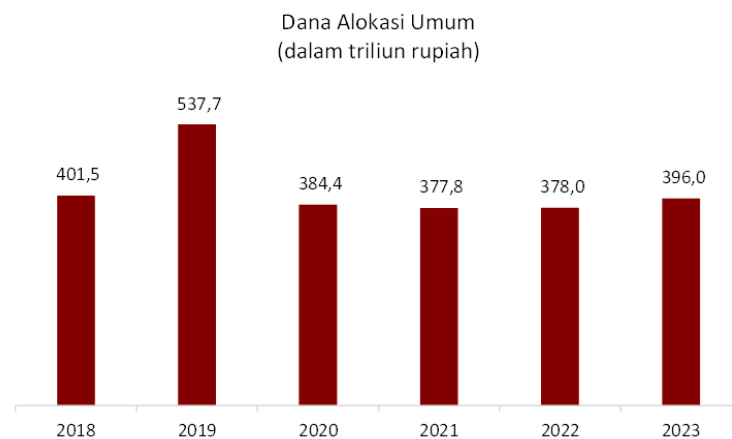
- **Dana Alokasi Umum (DAU)**

Berdasarkan Undang-Undang No.1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) Dana Alokasi Umum adalah bagian dari TKD yang dialokasikan dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan dan layanan publik antar-Daerah. Pagu nasional DAU ditetapkan dengan mempertimbangkan: (1) Kebutuhan pelayanan publik sebagai bagian dari pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; (2) kemampuan Keuangan Negara; (3) pagu TKD secara keseluruhan; dan (4) target pembangunan nasional.

Proporsi pagu DAU antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempertimbangkan kebutuhan pendanaan dalam rangka pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah (provinsi dan kabupaten/kota). DAU untuk tiap-tiap Daerah dialokasikan berdasarkan celah fiskal untuk 1 (satu) tahun anggaran. Celah fiskal dihitung sebagai selisih antara kebutuhan fiskal Daerah dan potensi pendapatan Daerah.

DAU suatu provinsi dihitung berdasarkan perkalian bobot provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh provinsi dalam

kelompok. DAU digunakan untuk memenuhi pencapaian standar pelayanan minimal berdasarkan tingkat capaian kinerja layanan Daerah. Penggunaan DAU terdiri atas bagian DAU yang tidak ditentukan penggunaannya dan bagian DAU yang ditentukan penggunaannya. Bagian DAU yang ditentukan penggunaannya termasuk untuk mendukung pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di kelurahan. Perkembangan anggaran Dana Alokasi Umum tergambar pada grafik berikut:



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 4.6 Perkembangan Anggaran Dana Alokasi Umum 2018-2023

- **Dana Alokasi Khusus (DAK)**

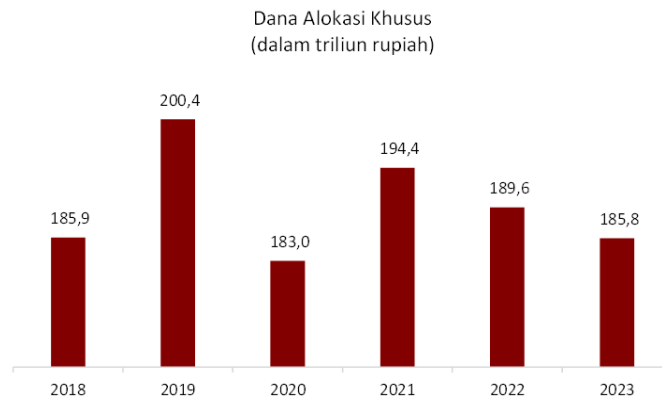
Berdasarkan Undang-Undang No.1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) Dana Alokasi Khusus adalah bagian dari TKD yang dialokasikan dengan tujuan untuk mendanai program, kegiatan, dan/atau kebijakan tertentu yang menjadi prioritas nasional dan membantu operasionalisasi layanan publik, yang penggunaannya telah ditentukan oleh Pemerintah. DAK ditetapkan setiap tahun dalam Undang-Undang mengenai APBN sesuai dengan kemampuan Keuangan Negara.

DAK dialokasikan dengan tujuan: (1) mencapai prioritas nasional; (2) mempercepat pembangunan Daerah; (3) mengurangi kesenjangan layanan publik; (4) mendorong pertumbuhan perekonomian Daerah; dan/atau (5) mendukung operasionalisasi layanan publik. DAK terdiri atas:

- a. DAK fisik, yang digunakan untuk mendukung pembangunan/pengadaan sarana dan prasarana layanan publik Daerah;

- b. DAK non fisik, yang digunakan untuk mendukung operasionalisasi layanan publik Daerah; dan
- c. hibah kepada Daerah, yang digunakan untuk mendukung pembangunan fisik dan/atau layanan publik Daerah tertentu yang didasarkan pada perjanjian antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Perkembangan anggaran Dana Alokasi Khusus tergambar pada grafik berikut

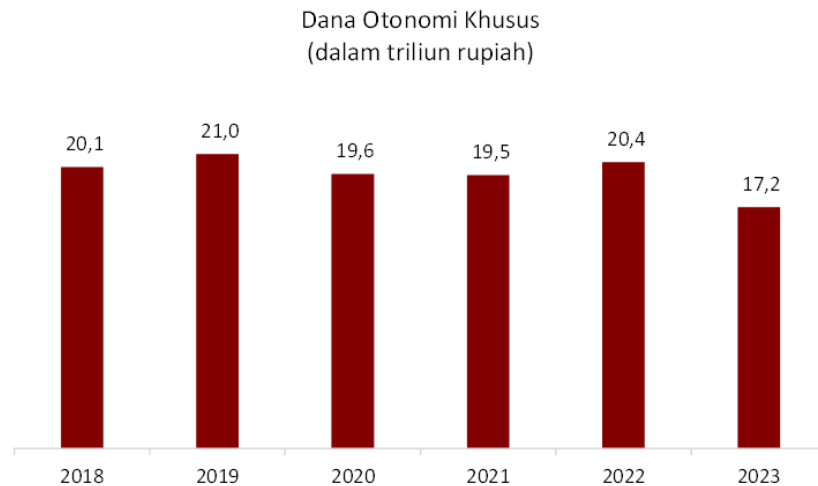


Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 4.7 Perkembangan Anggaran Dana Alokasi Khusus 2018-2023

- **Dana Otonomi Khusus**

Berdasarkan Undang-Undang No.1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) Dana Otonomi Khusus adalah bagian dari TKD yang dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai pelaksanaan otonomi khusus sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang mengenai otonomi khusus. Dana Otonomi Khusus dibagi antara provinsi dan kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan secara adil dan transparan sesuai dengan Undang-Undang mengenai otonomi khusus. Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dilaksanakan berdasarkan perencanaan yang mengacu pada rencana pembangunan jangka menengah nasional dan rencana pembangunan jangka menengah Daerah serta target kinerja. Perkembangan anggaran Dana Otonomi Khusus tergambar pada gambar 4.7 berikut:



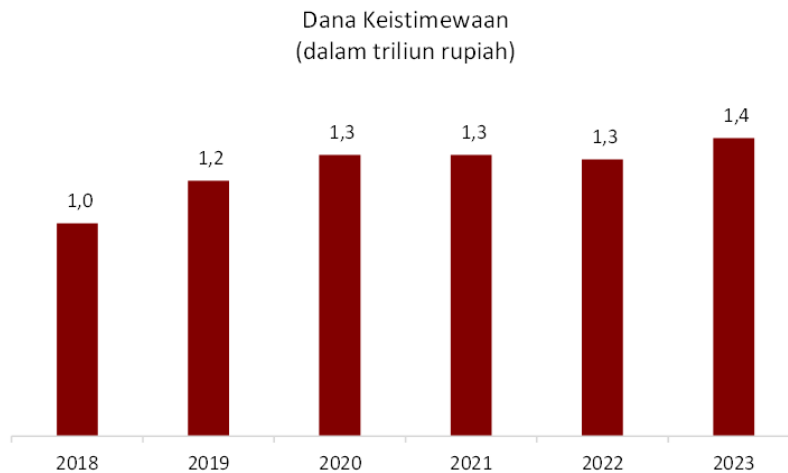
Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 4.8 Perkembangan Anggaran Dana Otonomi Khusus 2018-2023

- **Dana Keistimewaan**

Berdasarkan Undang-Undang No.1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) Dana Keistimewaan adalah bagian dari TKD yang dialokasikan untuk mendukung urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang mengenai keistimewaan Yogyakarta. Dana Keistimewaan dapat diserahkan kepada kabupaten/kota di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan urusan keistimewaan Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Pendanaan atas urusan keistimewaan diusulkan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan memperhatikan kebutuhan dan prioritas tiap-tiap kabupaten/kota. Pengelolaan Dana Keistimewaan dilaksanakan berdasarkan perencanaan yang mengacu pada rencana pembangunan jangka menengah nasional dan rencana pembangunan jangka menengah Daerah serta target kinerja. Perkembangan anggaran Dana Keistimewaan tergambar pada grafik berikut:



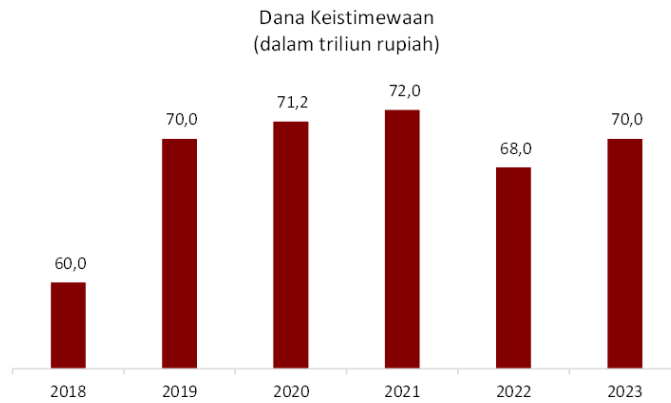
Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 4.9 Perkembangan Anggaran Dana Keistimewaan 2018-2023

- **Dana Desa**

Berdasarkan Undang-Undang No.1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) Dana Desa adalah bagian dari TKD yang diperuntukkan bagi desa dengan tujuan untuk mendukung pendanaan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan yang merupakan pendapatan desa yang dananya bersumber dari APBN.

Dana Desa dialokasikan dengan mempertimbangkan pemerataan dan keadilan yang dihitung berdasarkan kinerja desa, jumlah desa, jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis. Pemerintah dapat menentukan fokus penggunaan Dana Desa setiap tahunnya sesuai dengan prioritas nasional yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan mengenai perencanaan nasional dan alokasi TKD. Penganggaran, pengalokasian, pelaporan, pemantauan, dan evaluasi Dana Desa dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perkembangan anggaran Dana Desa tergambar pada grafik berikut:



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 4.10 Perkembangan Anggaran Dana Desa 2018-2023

F. Program Pengelolaan Subsidi

Program pengelolaan subsidi dialokasikan dalam rangka meringankan beban masyarakat dan sekaligus untuk menjaga agar produsen mampu menghasilkan barang dan jasa, khususnya yang merupakan kebutuhan dasar masyarakat. Selain itu, pemberian subsidi juga ditujukan untuk meningkatkan produksi pertanian, meningkatkan kualitas pelayanan publik khususnya pada sektor transportasi dan komunikasi, serta memberikan insentif bagi dunia usaha dan masyarakat. Mengingat anggaran belanja subsidi dalam APBN merupakan komponen yang sangat penting dan alokasi anggarannya sangat besar maka Pemerintah berkomitmen untuk menyempurnakan pengelolaan belanja subsidi melalui perbaikan ketepatan sasaran dan peningkatan efektivitas penyaluran, dengan tetap menjaga kinerja badan usaha yang melaksanakan penyaluran subsidi.

Perkembangan belanja subsidi dalam periode 2018-2022 dipengaruhi oleh fluktuasi harga minyak mentah dunia dan nilai tukar rupiah serta volume penyaluran barang bersubsidi. Selain itu, kebijakan pemerintah dalam rangka penanganan pandemi Covid-19 juga berpengaruh terhadap belanja subsidi, antara lain: (1) pemberian diskon listrik untuk golongan rumah tangga 450 VA dan 900 VA (DTKS) serta pelanggan bisnis dan industri daya 450 VA; (2) insentif penambahan subsidi bunga untuk perumahan bagi MBR; (3) tambahan subsidi bunga untuk UMKM yang terdampak Covid-19; dan (4) insentif pajak ditanggung pemerintah untuk dunia usaha. Perkembangan anggaran belanja subsidi selama tahun 2018–2023 dapat dilihat dalam grafik berikut.



Sumber: Kementerian Keuangan

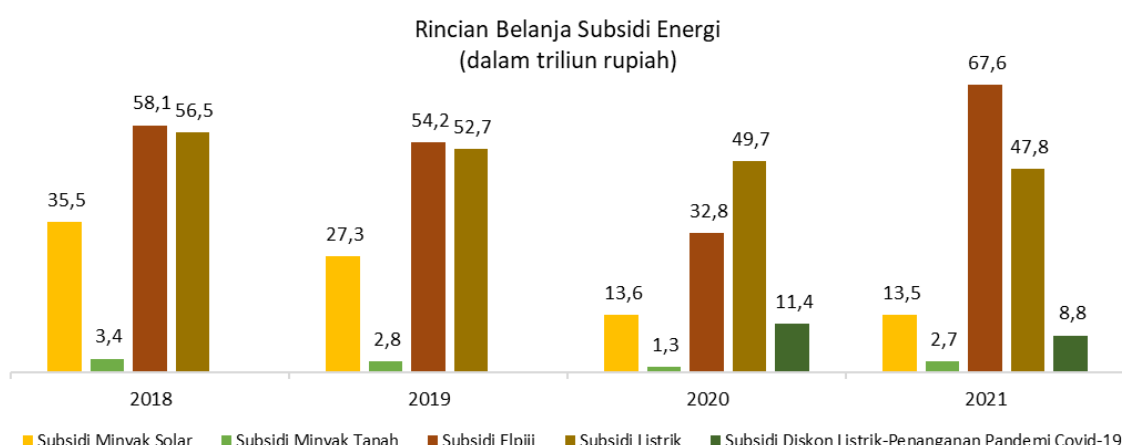
Gambar 4.11 Perkembangan Anggaran Belanja Subsidi

Kinerja realisasi belanja subsidi pada periode tahun 2018–2022 juga dipengaruhi oleh upaya perbaikan ketepatan sasaran dan peningkatan efektivitas penyaluran subsidi. Beberapa kebijakan subsidi yang telah dilakukan Pemerintah selama periode tersebut, antara lain: (1) penerapan subsidi listrik tepat sasaran untuk pelanggan rumah tangga daya 900 VA sesuai dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS); (2) pengalihan Subsidi Pangan (Rastra) menjadi Kartu Sembako; dan (3) penghapusan subsidi benih yang selanjutnya diintegrasikan dengan program bantuan benih di Kementerian Pertanian.

• Subsidi Energi

Subsidi energi terdiri atas subsidi BBM dan LPG tabung 3 kg, serta subsidi listrik. Pada periode tahun 2018–2021 realisasi subsidi energi mengalami perkembangan yang cenderung fluktuatif, terutama dipengaruhi perkembangan asumsi dasar ekonomi makro, volume penyaluran BBM dan LPG bersubsidi, dan kebijakan besaran subsidi tetap untuk minyak solar. Dalam melaksanakan program pengelolaan subsidi energi, Pemerintah menghadapi berbagai tantangan, antara lain: (1) tingginya harga komoditas yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan subsidi energi; (2) LPG 3 Kg dan solar masih didistribusikan secara terbuka; (3) validitas data masyarakat yang berhak menerima subsidi belum akurat; dan (4) kebutuhan anggaran yang meningkat seiring dengan komitmen Pemerintah dalam memberikan dukungan kepada EBT.

Untuk mengatasi tantangan tersebut, Pemerintah akan berupaya melakukan beberapa hal, yaitu (1) transformasi subsidi LPG tepat sasaran langsung kepada penerima manfaat yang lebih terdata menggunakan aplikasi digital; (2) memperkuat penerapan subsidi tepat sasaran untuk R1 450 VA disertai dengan kebijakan tariff adjustment untuk pelanggan non-subsidi, diselaraskan dengan kondisi perekonomian; dan (3) mendorong transformasi subsidi listrik yang terintegrasi dengan subsidi LPG/kartu sembako (bansos). Berikut perkembangan rincian belanja subsidi energi tiap tahun:



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 4.12 Perkembangan Realisasi Belanja Subsidi Energi Tahun 2018-2021

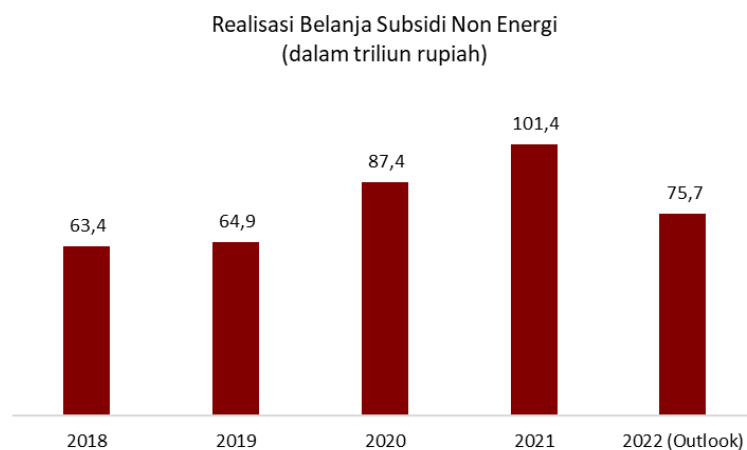
Anggaran subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kg dalam tahun anggaran 2023 diarahkan untuk: (1) melanjutkan pemberian subsidi selisih harga untuk minyak tanah dan subsidi tetap untuk BBM solar disertai dengan pengendalian volume dan pengawasan atas golongan atau sektor-sektor yang berhak memanfaatkan; dan (2) melakukan transformasi subsidi LPG tabung 3 kg menjadi berbasis target penerima dan terintegrasi dengan program perlindungan sosial secara bertahap dengan mempertimbangkan pemulihan ekonomi dan daya beli masyarakat.

Arah kebijakan subsidi listrik tahun 2023 diarahkan untuk: (1) Memberikan subsidi listrik tepat sasaran dengan diselaraskan pemulihan ekonomi dan daya beli masyarakat; (2) Subsidi listrik untuk Rumah Tangga diberikan secara tepat sasaran bagi Rumah Tangga miskin dan rentan; dan (3) mendorong pengembangan energi baru terbarukan yang lebih efisien. Peningkatan alokasi listrik terutama dipengaruhi oleh

peningkatan Biaya Pokok Penyediaan (BPP) tenaga listrik. Adapun penyebab kenaikan BPP sebagaimana dimaksud antara lain: (1) kenaikan *fuel mix* BBM; (2) peningkatan pemakaian bahan bakar biomassa untuk *co-firing* PLTU; dan (3) kenaikan PPN 11 persen.

- **Subsidi Non Energi**

Subsidi non energi meliputi subsidi pupuk, subsidi/PSO transportasi dan komunikasi, Subsidi Bunga Kredit Usaha Rakyat (KUR), Subsidi Bantuan Uang Muka Perumahan (SBUM) dan Subsidi Bunga Kredit Perumahan (SBK), subsidi bunga pinjaman daerah, subsidi air bersih, Skema Subsidi Resi Gudang (SSRG), Subsidi Pajak Ditanggung Pemerintah (DTP), dan Subsidi Imbal Jasa Penjaminan UMKM, Korporasi, dan BUMN. Perkembangan realisasi belanja subsidi non energi tergambar pada grafik berikut:



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 4.13 Perkembangan Realisasi Belanja Subsidi Non Energi Tahun 2018-2021

Pemerintah mengalokasikan anggaran Subsidi Pupuk untuk mendukung peningkatan produksi pertanian dan program ketahanan pangan nasional. Sejak tahun 2017, Pemerintah menerapkan kebijakan penebusan pupuk bersubsidi dengan menggunakan Kartu Tani pada beberapa daerah. Kebijakan ini diharapkan akan terus dijalankan secara bertahap dan diharapkan pada tahun 2024, Kartu Tani dapat digunakan dalam penebusan pupuk bersubsidi secara nasional. Subsidi Pupuk diberikan agar petani dapat melakukan usaha tani dengan biaya terjangkau sehingga dapat meningkatkan produksi komoditas pertanian dan mewujudkan ketahanan pangan nasional serta meningkatkan

kesejahteraan petani. Dalam hal ini, petani yang dimaksud adalah petani tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, diluar petani peternakan dan perikanan budidaya, yang telah tergabung dalam kelompok tani dan terdaftar dalam e-RDKK. Selain itu, Pemerintah terus melakukan penyempurnaan e-RDKK yang digunakan dalam proses penetapan dan penentuan penerima pupuk bersubsidi. Alokasi pupuk bersubsidi difokuskan pada 2 jenis pupuk yakni pupuk Urea dan NPK, dan 9 jenis komoditas yaitu padi, jagung, kedelai, cabai merah, bawang merah, bawang putih, kopi, kakao, dan tebu dari sebelumnya 70 komoditas berdasarkan kebutuhan pangan pokok dan komoditas strategis pertanian. Pada tahun 2023 juga akan dilakukan penerapan skema Subsidi Langsung Pupuk (SLP) kepada petani melalui kartu tani/e-kartu tani (kartu tani digital)/ biometrik secara bertahap.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di sektor transportasi dan komunikasi, Pemerintah mengalokasikan anggaran subsidi untuk kewajiban pelayanan publik (Public Service Obligation/PSO). Pemerintah mengalokasikan anggaran untuk Subsidi PSO kepada masyarakat melalui BUMN yang mendapatkan penugasan untuk menjamin pelayanan produk atau jasa yang lebih terjangkau bagi masyarakat. BUMN yang mendapat penugasan terkait PSO adalah PT Kereta Api Indonesia (Persero), PT Pelayaran Nasional Indonesia (Persero), dan Perum Lembaga Kantor Berita Nasional (LKBN) Antara. Pelaksanaan PSO pada pelayanan angkutan kereta api (KA) kelas ekonomi meliputi, antara lain KA ekonomi jarak jauh, KA ekonomi jarak sedang, KA ekonomi jarak dekat, KA ekonomi lebar, KRD, dan KRL Commuter Line Jabodetabek. Pelaksanaan PSO pada pelayanan angkutan laut meliputi pelayanan angkutan kapal laut kelas ekonomi. Adapun pelaksanaan PSO pada penyelenggaraan informasi publik meliputi kegiatan peliputan dan/atau penyebaran informasi kegiatan kenegaraan dan kemasyarakatan baik di tingkat nasional, daerah, maupun internasional, baik dalam bentuk produksi berita teks, foto, dan TV (audio visual), khususnya di daerah tertinggal, terluar, dan rawan konflik.

Mulai tahun 2015, Pemerintah mengalokasikan anggaran Subsidi Bunga Kredit Usaha Rakyat (KUR) untuk mendukung program KUR. Program KUR adalah salah satu program pemerintah dalam meningkatkan akses pembiayaan kepada Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) yang disalurkan melalui lembaga keuangan dengan

pola subsidi bunga. Program KUR dimaksudkan untuk memperkuat kemampuan permodalan usaha dalam rangka pelaksanaan kebijakan percepatan pengembangan sektor riil dan pemberdayaan UMKM. Subsidi bunga KUR diberikan dalam rangka meningkatkan akses pembiayaan UMKM dan petani yang disalurkan melalui lembaga keuangan dengan pola pinjaman untuk memperkuat permodalan debitur dalam rangka pelaksanaan kebijakan percepatan pengembangan sektor riil dan pemberdayaan UMKM. Penyaluran Subsidi Bunga KUR, dilakukan dengan kebijakan antara lain: (1) dukungan suku bunga KUR 6 persen bagi UMKM maupun petani dalam rangka meningkatkan daya saing usaha; (2) menetapkan sejumlah target seperti debitur baru dan debitur yang naik kelas, dengan tujuan agar semakin banyak UMKM yang dapat menikmati program KUR; (3) menetapkan target alokasi KUR untuk sektor produksi sekitar 60-70 persen agar sektor produksi lebih mendominasi dari sektor non-produksi; (4) meningkatkan penyaluran KUR untuk sektor pertanian agar dapat lebih meningkatkan dukungan terhadap petani; (5) memberdayakan mitra pendamping terhadap pelaku UMKM yang mengajukan KUR agar dapat lebih meningkatkan kinerja UMKM, dan mendorong kinerja penyaluran kredit komersial dari perbankan Himbara.

Selanjutnya, pada tahun 2016, Pemerintah juga mengalokasikan anggaran Subsidi Bantuan Uang Muka Perumahan (SBUM) dan Subsidi Bunga Kredit Perumahan (SBK) untuk mendukung kepemilikan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Pemerintah memberikan Subsidi Bunga Kredit Perumahan dan Subsidi Bantuan Uang Muka Perumahan untuk membantu MBR mendapatkan rumah dengan lebih murah, mudah, dan efektif. Pada tahun 2023, alokasi anggaran SBK Perumahan digunakan untuk pembayaran atas akad kredit yang telah dilakukan pada tahun-tahun sebelumnya sedangkan SBUM masih dalam proses integrasi antara Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) dengan Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera).

Anggaran Subsidi Bunga Pinjaman Daerah akan digunakan untuk pembayaran bunga atas kredit yang diterbitkan pada tahun 2020-2022. Subsidi Bunga Pinjaman Daerah merupakan salah satu bentuk komitmen Pemerintah untuk mempercepat pemulihan ekonomi. Subsidi tersebut diberikan berupa Subsidi Bunga atas pinjaman yang disalurkan oleh PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero)/PT SMI kepada Pemerintah Daerah

untuk pembangunan infrastruktur di daerah antara lain jalan, jembatan, perumahan, dan sumber daya air.

Subsidi Bunga Air Bersih diberikan dalam rangka percepatan penyediaan air minum bagi penduduk dan untuk mendorong pencapaian akses aman 100 persen air minum. Pemerintah memberikan jaminan dan subsidi bunga untuk mendorong perbankan nasional dalam memberikan kredit investasi kepada PDAM.

Skema Subsidi Resi Gudang (SSRG) diberikan dalam rangka membantu petani, kelompok tani, gabungan kelompok tani, koperasi tani, maupun pelaku usaha untuk memperoleh akses pembiayaan dengan suku bunga terjangkau dengan cara menjaminkan barang (komoditas) yang disimpan di gudang tertentu sesuai Skema Resi Gudang. Komoditas yang dapat dijaminkan untuk mendapatkan SSRG mencakup komoditas pangan pertanian, perkebunan, dan perikanan. Beberapa kebijakan yang akan dilakukan antara lain: (1) perluasan penerima; (2) penambahan bank pelaksana syariah; (3) peningkatan gudang aktif; dan (4) integrasi pembiayaan hulu dan hilir.

Dalam rangka mendukung Program Pemulihan Nasional (PEN) akibat Covid-19, pada tahun 2020, Pemerintah memberikan dukungan berupa pembayaran subsidi Imbal Jasa Penjaminan (IJP) dan dukungan penjaminan *loss limit* dalam hal rasio klaim kepada penjamin telah melebihi ambang batas/*threshold* yang telah ditetapkan. Pelaksanaan skema tersebut, melalui badan usaha penjaminan Pemerintah telah menugaskan/menunjuk PT Jamkrindo dan PT Askrindo untuk melaksanakan penjaminan kewajiban finansial atas kredit modal kerja yang diberikan oleh perbankan kepada pelaku UMKM.

Selain berbagai jenis subsidi di atas, Pemerintah juga mengalokasikan anggaran Subsidi Pajak Ditanggung Pemerintah (DTP) untuk mendukung investasi dan daya saing industri untuk sektor-sektor tertentu. Perkembangan realisasi Subsidi Pajak DTP sangat tergantung kepada jenis komoditas atau sektor-sektor tertentu yang akan diberikan insentif perpajakan. Tujuan pemberian Subsidi Pajak DTP, antara lain sebagai insentif untuk menarik minat investor dalam penerbitan obligasi valas dan mendorong perkembangan sektor industri tertentu. Subsidi pajak diberikan berupa: (1) PPh DTP atas komoditas panas bumi; (2) PPh DTP atas bunga, imbal hasil dan penghasilan pihak ketiga atas jasa yang diberikan kepada Pemerintah dalam penerbitan SBN di pasar

internasional; dan (3) PPh DTP atas penghapusan secara mutlak piutang negara non-pokok yang bersumber dari penerusan pinjaman luar negeri, rekening dana investasi, dan rekening pembangunan daerah yang diterima oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

G. Program Pengelolaan Belanja Lainnya

Program Pengelolaan Belanja Lainnya (BA BUN 999.08) merupakan belanja pemerintah pusat yang menampung dana antisipatif untuk keperluan belanja pegawai, bantuan sosial, dan belanja lain-lain. Kebijakan anggaran Program Pengelolaan Belanja Lainnya secara umum diarahkan antara lain untuk: (1) antisipasi risiko perubahan asumsi dasar ekonomi makro dan kebijakan fiskal; (2) antisipasi kebijakan ketahanan pangan dan stabilisasi harga pangan; (3) antisipasi penanggulangan bencana; (4) antisipasi pembayaran kewajiban Pemerintah sesuai hasil audit; (5) dukungan pelaksanaan Program Kartu Prakerja; (6) antisipasi kebutuhan daerah otonomi baru; (7) antisipasi tambahan pegawai baru, honorarium, tunjangan khusus, dan belanja pegawai lainnya; (8) bantuan kemasyarakatan Presiden dan Wakil Presiden; (9) belanja operasional lembaga yang belum mempunyai bagian anggaran sendiri; (10) belanja ongkos angkut beras PNS di distrik pedalaman Papua dan Papua Barat; (11) bantuan operasional layanan pos universal; dan (12) antisipasi keperluan mendesak lainnya.

H. Program Pengelolaan Transaksi Khusus

Pada program pengelolaan transaksi khusus terdapat, antara lain: (1) anggaran kontribusi sosial yang dipergunakan untuk pembayaran Manfaat Pensiun kepada Pensiunan ASN, TNI/ Polri serta pembayaran kewajiban Pemerintah selaku pemberi kerja berupa premi program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM), serta Jaminan Kesehatan (Jamkes) PNS dan TNI/Polri, pejabat negara, pensiunan, serta veteran; (2) dana kontribusi kepada lembaga internasional berupa pembayaran kontribusi, trust fund, dan dana lainnya yang diserahkan kepada beberapa organisasi internasional; (3) dana fasilitas penyiapan proyek dan pelaksanaan transaksi (*Project Development Facility*/PDF) untuk proyek KPBU; (4) dana dukungan kelayakan proyek (*Viability Gap Fund*/VGF) untuk proyek KPBU; (5) Kebutuhan anggaran dana operasional BUN yang digunakan untuk menjamin ketersediaan kas negara setiap ada kewajiban Pemerintah dan negara yang harus dibayar kepada beberapa pihak pemberi jasa dan layanan, seperti PT

Pos (Persero) dan Bank Indonesia, secara cepat, tepat, efektif, dan efisien; (6) pengelolaan dukungan *loss limit/backstop loss limit*, misalnya untuk penjaminan kredit modal kerja, baik untuk UMKM maupun korporasi sehingga perlu diantisipasi pengalokasian belanja sebagai bentuk penjaminan oleh Pemerintah; (7) Biaya Operasional Penyelenggaraan (BOP) atas pembayaran Manfaat Pensiun, seperti untuk PT Taspen (Persero) dan PT ASABRI (Persero); dan (8) penggantian biaya dan margin investasi Pemerintah.

Beberapa proyek yang memanfaatkan dukungan dana fasilitas proyek melalui pemberian PDF pada proyek KPBK antara lain Palapa Ring, SPAM Pekanbaru, SPAM Semarang Barat, KA Makassar Pare-pare, Preservasi Jalan Lintas Timur Sumatera ruas Riau dan Preservasi Jalan Lintas Timur Sumatera Ruas Sumatera Selatan. Selain itu, pada periode yang sama, Pemerintah juga telah merealisasikan anggaran dukungan kelayakan proyek atau *Viability Gap Fund* (VGF) yang dimanfaatkan antara lain untuk dukungan pembangunan konstruksi pada proyek SPAM Umbulan dan SPAM Bandar Lampung.

Kebutuhan anggaran pembayaran selisih harga beras Bulog termasuk ke dalam kegiatan ini. Kebutuhan pembayaran selisih harga beras Bulog merupakan biaya yang timbul akibat adanya tenggang waktu antara harga yang seharusnya diterima Perum Bulog dengan penetapan harga beras oleh Pemerintah dalam pelaksanaan pembayaran beras. Pembayaran beras dimaksud merupakan tunjangan beras kepada ASN yang diberikan dalam bentuk natura (bentuk fisik).

Sejak tahun 2021 Pemerintah telah melakukan investasi Pemerintah dalam rangka program PEN (Investasi Pemerintah PEN) dalam bentuk investasi non-permanen kepada BUMN atau anggaran untuk kegiatan penyaluran penggantian biaya dan margin Investasi Pemerintah PEN. Investasi tersebut dilakukan antara lain melalui penugasan kepada dua BUMN dan satu lembaga di bawah pembinaan dan pengawasan Kementerian Keuangan, sebagai Pelaksana Investasi. Penugasan tersebut dilakukan dalam rangka memberikan dukungan kepada BUMN untuk memperkuat dan menumbuhkan kemampuan ekonomi dalam program PEN. Berdasarkan PMK Nomor 118/PMK.06/2020 tentang Investasi Pemerintah Dalam Rangka Program Pemulihan Ekonomi Nasional sebagaimana telah diubah dengan PMK Nomor 189/PMK.06/2021, serta Perjanjian Pelaksanaan Investasi antara Kementerian Keuangan dengan Pelaksana Investasi, telah

dinyatakan bahwa Pelaksana Investasi berhak mendapatkan penggantian atas seluruh biaya yang telah dikeluarkan dan margin yang wajar atas pelaksanaan Investasi Pemerintah PEN.

Stakeholder pengelola Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BA BUN) sebagai berikut.

4.1.2. Mekanisme penyusunan BA BUN

Mekanisme perencanaan dan penganggaran BA-BUN yang dilakukan hingga saat ini diatur melalui PMK No.193/PMK.02/2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Penelaahan, dan Penetapan Alokasi Anggaran BUN dan Pengesahan DIPA BUN; serta perubahannya melalui PMK No. 91/PMK.02/2020. Proses tersebut terdiri atas 7 bagian yakni: (1) Pengajuan dan Penetapan Indikasi Kebutuhan Dana BUN (2) Penetapan Pagu Anggaran BA BUN; (3) Penyusunan dan Reviu RK BA BUN; (4) Penyusunan dan Penelaahan RDP (Rencana Dana Pengeluaran) BUN; (5) Pemutakhiran Pagu Anggaran BUN; (6) Penetapan Alokasi Anggaran BUN; dan (7) Penyusunan dan Pengesahan DIPA BUN. Secara umum mekanisme tersebut terangkum sebagai berikut:

Tabel 4.2 Proses Perencanaan dan Penganggaran BA BUN

No.	Proses	Stakeholder	Keterangan
1.	Pengajuan dan Penetapan Indikasi Kebutuhan Dana BUN		
	Penyusunan indikasi kebutuhan dana BUN	PPA BUN; dapat berkoordinasi dengan: KPA BUN;	Awal Tahun (Februari)
	Penyampaian indikasi kebutuhan dana BUN	PPA BUN ke DJA	
	Penghimpunan dan penilaian Indikasi kebutuhan dana BUN	DJA	
	Penyampaian Indikasi kebutuhan dana BUN ke Menteri Keuangan	DJA ke Menteri Keuangan	
	Surat Penetapan Pagu Indikatif BUN	Menteri Keuangan	Minggu terakhir Maret
	Penyesuaian Indikasi kebutuhan dana BUN	PPA BUN	
	Penyampaian Indikasi Kebutuhan dana BUN yang telah disesuaikan untuk diteliti	PPA BUN ke DJA	
2.	Penetapan Pagu Anggaran BUN		

No.	Proses	Stakeholder	Keterangan
	Penetapan Pagu Anggaran BA BUN	Menteri Keuangan	Berdasarkan hasil pembicaraan Pendahuluan RAPBN (dengan DPR)
	Penyampaian Pagu Anggaran BUN kepada masing-masing PPA BUN	DJA ke PPA BUN	Paling lambat akhir bulan Juni
3.	Penyusunan dan Reviu RKA BUN		
	Penyusunan rincian Pagu Anggaran BUN untuk masing-masing KPA BUN	PPA BUN	
	Penyusunan RKA BUN	KPA BUN	
	Reviu RKA BUN	APIP KL	
	Perbaikan atau penyesuaian RKA BUN (hasil reviu)	KPA BUN	
4.	Penyusunan dan Penelaahan RDP (Rencana Dana Pengeluaran) BUN		
	Penyampaian RKA BUN yang telah direviu	KPA BUN ke PPA BUN	
	Penyusunan RDP BUN	PPA BUN	
	Penyampaian RDP BUN ke DJA untuk ditelaah	PPA BUN ke DJA	
	Penelaahan RDP BUN	PPA BUN dan DJA	Menjadi bahan NK RUU APBN
5.	Pemutakhiran Pagu Anggaran BUN		
	Penetapan Pemutakhiran Pagu Anggaran BUN (jika diperlukan)	Menteri Keuangan	
	Penyampaian Pagu Anggaran BUN (pemutakhiran) untuk masing-masing BA BUN	DJA ke PPA BUN	
	Penyesuaian Pagu Anggaran BUN (pemutakhiran) pada RKA BUN.	KPA BUN	
	Penyampaian RKA BUN yang telah disesuaikan untuk diteliti dan dihipunk menjadi RDP BUN.	KPA BUN ke PPA BUN	
	Penelaahan RDP BUN	PPA BUN dan DJA	
	Penyampaian hasil penelaahan RDP BUN ke Menteri Keuangan	DJA ke Menteri Keuangan	sbg bahan NK RUU APBN

No.	Proses	Stakeholder	Keterangan
	Penyesuaian dalam RKA BUN	KPA BUN	
	Reviu RKA BUN	APIP K/L	
6.	Penetapan Alokasi Anggaran BUN		
	Penetapan Alokasi Anggaran BUN	Menteri Keuangan	Paling lambat 2 minggu setelah kesimpulan raker RUU APBN (dengan DPR)
	Penyampaian Alokasi Anggaran BUN ke PPA BUN	DJA ke PPA BUN	
	Penyesuaian RDP BUN berdasarkan hasil penelaahan	PPA BUN	
	Penyampaian RKA BUN kepada masing-masing KPA BUN untuk disesuaikan	PPA BUN ke KPA BUN	
	Reviu RKA BUN yang telah disesuaikan	APIP K/L	
	Penghimpunan RKA BUN menjadi RDP BUN	PPA BUN	
	Penelaahan RDP BUN	DJA	
	Penetapan DHP RDP BUN	DJA	
	Penyusunan Perpres rincian APBN (BA BUN)	DJA	Sebagai dasar penyusunan dan pengesahan DIPA BUN
7.	Penyusunan dan Pengesahan DIPA BUN		
	Penyusunan DIPA BUN	KPA BUN	
	Pengecekan kebenaran substansi DIPA BUN (ditanda-tangani)	PPA BUN	
	Validasi BA BUN	DJA	
	Pengesahan DIPA BUN	Menteri Keuangan Cq. DJA	

Sumber: PMK No.193/PMK.02/2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Penelaahan, dan Penetapan Alokasi Anggaran BUN dan Pengesahan DIPA BUN

Berdasarkan tabel tersebut, tampak bahwa proses perencanaan dan penganggaran komponen-komponen BA BUN cukup panjang dan melibatkan banyak pengampu kepentingan lintas instansi. Namun, secara proses dan timeline sebenarnya masih memungkinkan untuk diintegrasikan dengan proses penyusunan

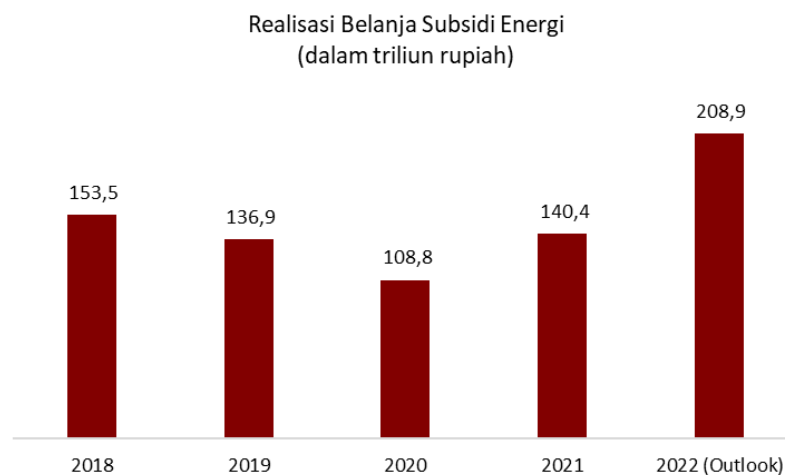
RKP. Sebagai contoh, penyampaian pagu anggaran BUN kepada masing – masing PPA BUN dilaksanakan selambatnya akhir bulan Juni atau ketika RKP telah ditetapkan. Oleh karenanya, dapat dikatakan bahwa terdapat potensi pengintegrasian BA BUN dengan penyusunan RKP namun membutuhkan pendetailan antara lain dari sisi mekanisme alur pengintegrasian, kedalaman muatan dalam RKP maupun pemetaan peran (*role sharing*) dari masing - masing instansi jika dilakukan proses pengintegrasian ini.

4.2. Pengelolaan Belanja Subsidi pada BA BUN

Belanja subsidi merupakan salah satu belanja negara melalui BA BUN yang memiliki peranan dalam penyelesaian isu pembangunan.

4.2.1. Subsidi Energi

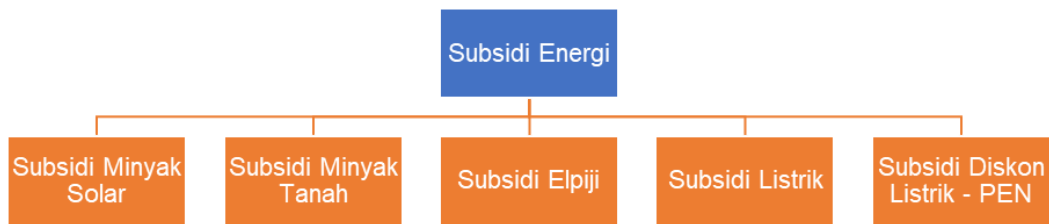
Belanja subsidi energi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan atau lembaga yang menyediakan dan mendistribusikan Bahan Bakar Minyak Jenis BBM Tertentu (JBT), *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) untuk konsumsi rumah tangga dan usaha mikro, serta tenaga listrik sehingga harga jualnya terjangkau oleh masyarakat yang membutuhkan. PPA dan KPA BUN untuk subsidi adalah Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan. Berikut perkembangan belanja subsidi energi 5 tahun terakhir pada grafik berikut:



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 4.14 Perkembangan Realisasi Belanja Subsidi Non Energi Tahun 2018-2022

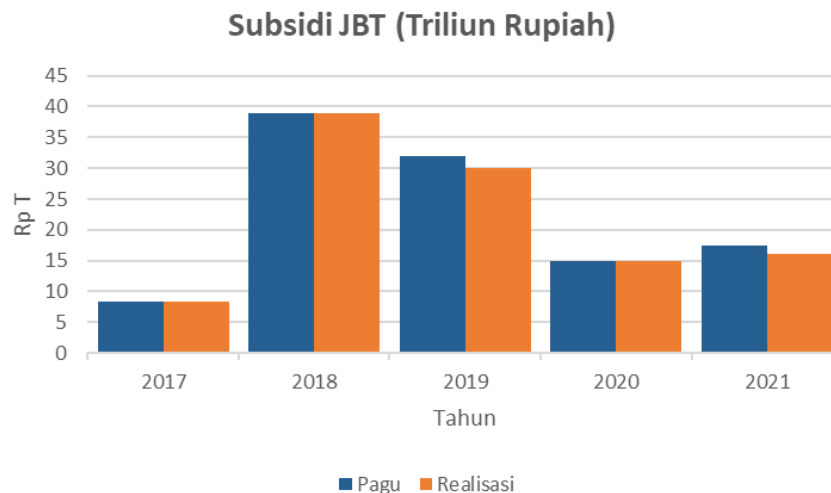
Pada postur APBN, komponen belanja subsidi energi dirinci sebagai berikut:



Gambar 4.15 Komponen Belanja Subsidi Energi

A. Subsidi Jenis BBM Tertentu (JBT)

Subsidi jenis BBM Tertentu (JBT) diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 191 tahun 2014. Jenis BBM Tertentu yang disubsidi adalah Minyak Tanah (*Kerosene*) dan Minyak Solar (*Gas Oil*). Perkembangan alokasi anggaran dan realisasi subsidi BBM tertentu JBT sebagai berikut.



Gambar 4.16 Pertumbuhan Subsidi JBT

Subsidi JBT mengalami peningkatan pada TA 2018 yang dikarenakan terdapat pergeseran pagu dari BA 999.08 ke BA 999.07. Disamping hal tersebut, kenaikan yang drastis di tahun 2018 disebabkan peningkatan parameter perhitungan subsidi yaitu harga produk BBM (MOPS), kenaikan volume penyaluran BBM pelemahan nilai tukar Rupiah terhadap dolar Amerika, dan perubahan subsidi tetap Minyak Solar dari Rp 500/liter menjadi Rp 2000/liter.

Realisasi belanja subsidi BBM JBT Periode Tahun Anggaran 2020 lebih rendah dibandingkan realisasi belanja pada Periode Tahun Anggaran 2019 disebabkan oleh perubahan kebijakan tetap subsidi solar dari Rp2.000/liter pada Tahun 2019 menjadi Rp1.000/liter pada Tahun 2020 serta realisasi volume konsumsi JBT Tahun 2020 yang lebih rendah.

Berdasarkan Perpres 191/2014 pasal 6, perencanaan volume kebutuhan Jenis BBM Tertentu dan perencanaan penjualan dari Badan Usaha dilakukan melalui mekanisme sebagai berikut.

- Badan Pengatur mengusulkan kepada Menteri ESDM mengenai perencanaan volume kebutuhan tahun dan volume penjualan tahunan Jenis BBM Tertentu;
- Menteri ESDM berdasarkan usulan Badan Pengatur menetapkan perencanaan volume kebutuhan tahunan dan volume penjualan tahunan Jenis BBM Tertentu;
- Menteri ESDM menyampaikan kepada Menteri Keuangan mengenai penetapan perencanaan volume kebutuhan tahunan dan volume penjualan tahunan untuk **penyusunan perkiraan subsidi Jenis BBM Tertentu** dan proses penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Berikut adalah contoh *timeline* penetapan proyeksi JBT Solar TA 2022.



Gambar 4.17 Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Subsidi JBT TA 2022

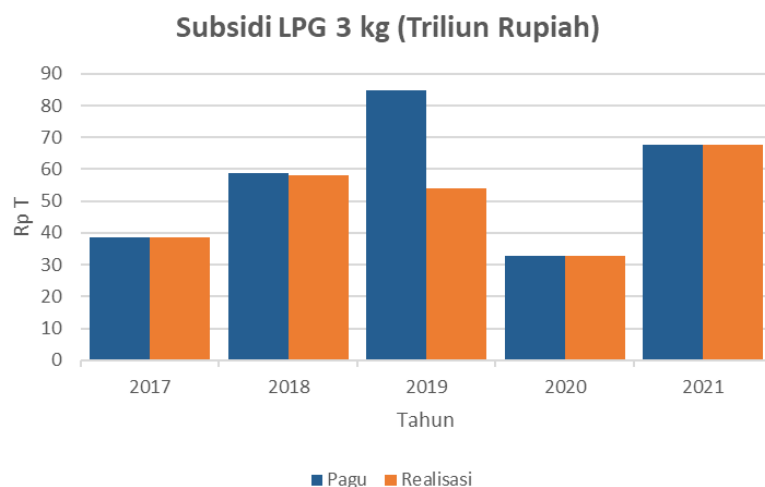
Perencanaan kuota JBT/JBKP yang dilakukan oleh Direktur BBM BPH Migas dilakukan dengan pendekatan statistik berdasarkan data historis. Pendekatan statistik dilakukan dengan 2 metode yaitu regresi linear dan *smoothing exponential (time series)*.

Perencanaan subsidi BBM dimulai dari T-1 tahun anggaran. Pembahasan dilakukan oleh Kementerian ESDM dan Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan untuk menentukan proyek harga minyak ke depan (Indonesian Crude Price/ICP). Selanjutnya dilakukan pembahasan dengan Komisi VII DPR hingga mencapai kesepakatan harga ICP, untuk kemudian ditetapkan pada Sidang Komisi Badan Anggaran DPR. Selain penentuan harga ICP.

Pengaturan dan penetapan harga setiap bulannya dilakukan oleh Kementerian ESDM. Perhitungan harga dilakukan dengan menggunakan formula yang sudah ditetapkan pada Permen dan Kepmen ESDM. Parameter yang digunakan untuk perhitungan adalah parameter dan kurs bulan berjalan. Perhitungan harga hasil formulasi akan diserahkan kepada Direktorat Jenderal Anggaran Kemenkeu setiap bulannya, untuk kemudian digunakan sebagai landasan Kemenkeu dalam melakukan pembayaran kompensasi.

B. Subsidi LPG Tabung 3 kg

Menteri ESDM menetapkan perencanaan volume penjualan tahunan LPG tabung 3 kg, harga patokan LPG 3 kg, dan harga jual eceran LPG 3 kg untuk nelayan, petani, rumah tangga, dan usaha mikro. (Pasal 7 Perpres No.38 tahun 2019). Harga eceran LPG untuk rumah tangga dan usaha mikro ditetapkan melalui Peraturan Menteri ESDM. Peraturan yang terkait dengan subsidi jenis ini adalah Perpres No 38 tahun 2019, Perpres No 71 tahun 2021, Permen ESDM 28/2008, dan Kepmen ESDM 160/2019. Perkembangan alokasi anggaran dan realisasi subsidi LPG 3 kg sebagai berikut.



Gambar 4.18 Postur Subsidi LPG 3 Kg

Penurunan realisasi beban subsidi LPG 3kg karena penurunan harga rata-rata CPA pada tahun 2019 sebesar 438,69 USD/MT sedangkan tahun 2018 sebesar 540,39 USD/MT dan penurunan nilai subsidi per kilogram LPG dari Rp7.626 di tahun 2018 menjadi Rp5.536 di tahun 2019. Realisasi belanja subsidi LPG 3 kg Periode Tahun Anggaran 2020 lebih rendah dibandingkan realisasi belanja pada Periode Tahun Anggaran 2019 disebabkan oleh harga produk LPG yang lebih rendah.

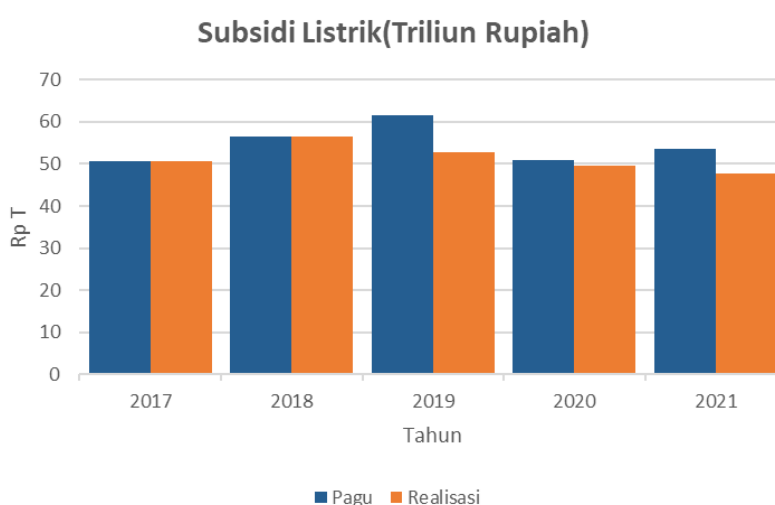
Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran subsidi LPG 3 kg digambarkan pada *flowchart* berikut.



Gambar 4.19 Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Subsidi JBT TA 2022

C. Subsidi Listrik

Subsidi Listrik adalah belanja negara yang dialokasikan oleh Pemerintah dalam APBN dan/atau APBN Perubahan sebagai bantuan kepada konsumen pelanggan agar dapat menikmati listrik dari PT PLN (Persero) dengan tarif yang terjangkau. Besaran Subsidi Listrik disampaikan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral kepada Menteri Keuangan sebagai usulan untuk persiapan penyusunan RAPBN atau RAPBN-Perubahan (PMK 174/PMK.02/2019) dan (PMK 178/PMK.02/2021). Tarif tenaga listrik untuk Konsumen ditetapkan oleh Menteri setelah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012). Perkembangan alokasi anggaran dan realisasi subsidi listrik sebagai berikut.



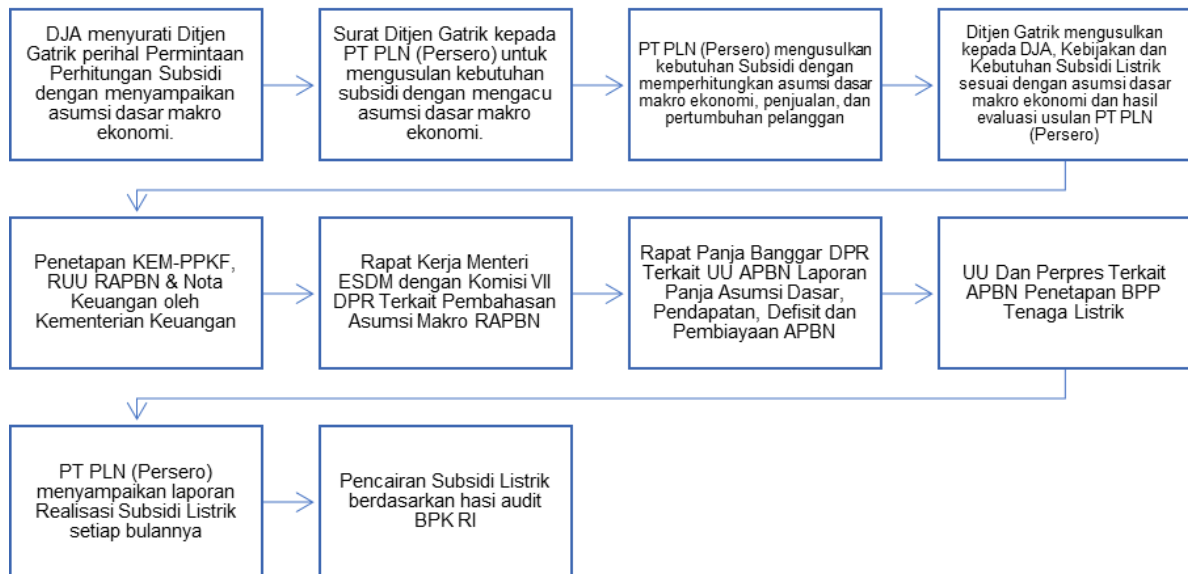
Gambar 4.20 Postur Subsidi Listrik

Pertumbuhan angka subsidi listrik relatif stabil, kenaikan subsidi listrik di TA 2018 disebabkan oleh adanya kenaikan Biaya Pokok Penyediaan Tenaga Listrik (BPP) di TA 2018 dibandingkan TA 2017. Kebijakan subsidi listrik dapat ditelaah mulai dari tahun 2016. Historis kebijakan subsidi listrik dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.3 Historis Kebijakan Subsidi Listrik

Tahun	Kebijakan
2016	• Penghapusan subsidi bagi pelanggan mampu secara bertahap • Penerapan penyesuaian tarif tenaga listrik (<i>Tarif Adjustment</i>) untuk pelanggan yang tidak disubsidi
2017	• Subsidi listrik diberikan kepada seluruh pelanggan rumah tangga daya 450 VA dan rumah tangga miskin dan tidak mampu daya 900 VA dengan mengacu pada DTKS • Pemerintah juga memberikan subsidi listrik bagi 23 golongan pelanggan lainnya (termasuk Usaha Mikro, Kecil dan Menengah dan sosial)
2018-202	Melanjutkan kebijakan subsidi listrik tahun sebelumnya (2017)
2023	• Memberikan subsidi listrik tepat sasaran dengan diselaraskan pemulihan ekonomi dan daya beli masyarakat • Subsidi listrik untuk rumah tangga diberikan secara tepat sasaran bagi rumah tangga miskin dan rentan • Mendorong pengembangan energi baru terbarukan yang lebih efisien.

Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran subsidi listrik digambarkan pada *flowchart* berikut.



Sumber: Kementerian ESDM

Gambar 4.21 Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Subsidi Listrik

4.2.2. Subsidi Pupuk

Pupuk Bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari Pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program Pemerintah di sektor pertanian. Penetapan alokasi Pupuk Bersubsidi tingkat pusat dilakukan setelah pagu definitif anggaran subsidi pupuk ditetapkan. Untuk subsidi pupuk, PPA BUN-nya adalah Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan dan KPA BUN-nya adalah Direktorat Jenderal Pupuk dan Pestisida, Kementerian Pertanian.

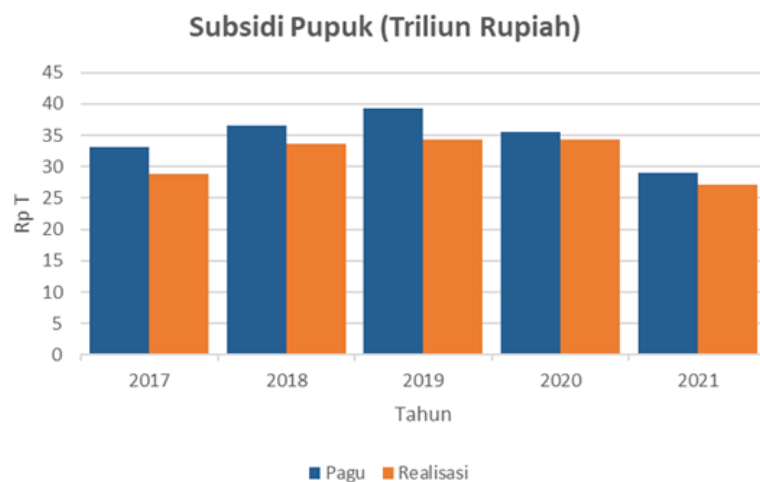
Pada tahun 2022, terjadi perubahan kebijakan untuk pupuk bersubsidi. Perubahan kebijakan pupuk bersubsidi dilakukan berdasarkan arahan Presiden untuk melakukan evaluasi terhadap subsidi pupuk. Tabel berikut menunjukkan perubahan kebijakan pupuk subsidi.

Tabel 4.4 Perubahan Kebijakan Pupuk Subsidi

Konteks	Permentan 41 th 2021 (semula)	Permentan 10 th 2022 (menjadi)
Jenis Pupuk	Urea, SP36, ZA, NPK dan Organik	Urea dan NPK
Peruntukan	Petani Tanaman Pangan, Hortikultura, Perkebunan dengan luas lahan yang diusahakan maksimal 2 Ha (70 komoditas pertanian)	Petani komoditas padi, jagung, kedelai, cabai, bawang merah, bawang putih, tebu rakyat, kopi dan kakao dengan luas lahan yang diusahakan maksimal 2 Ha (9 komoditas pertanian)

Konteks	Permentan 41 th 2021 (semula)	Permentan 10 th 2022 (menjadi)
Mekanisme Alokasi	Berdasarkan data eRDKK	Berdasarkan proporsi luas lahan spasial komoditas prioritas atau SIMLUHTAN

Perkembangan alokasi anggaran dan realisasi subsidi listrik sebagai berikut.

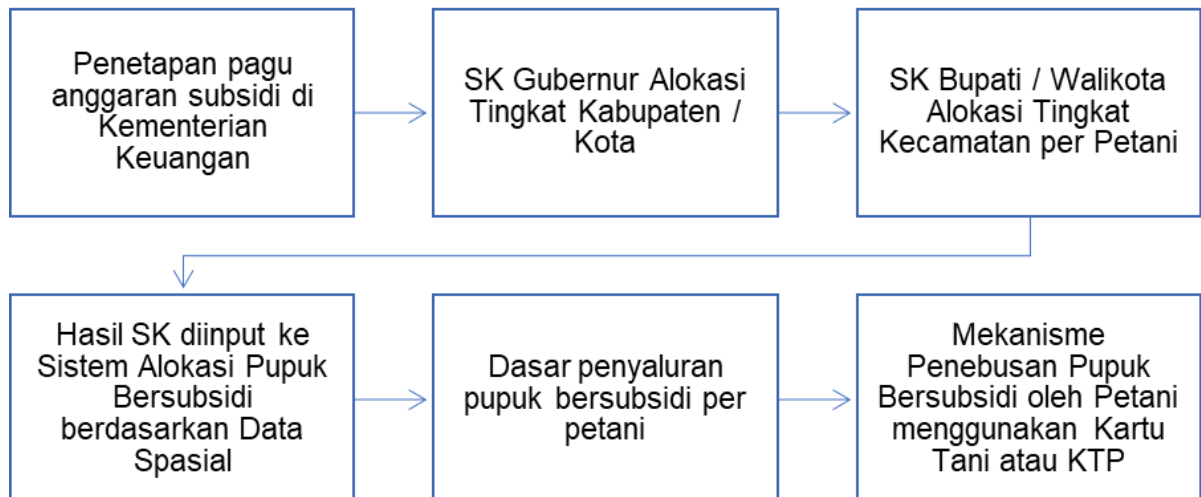


Sumber: Kementerian Pertanian

Gambar 4.22 Postur Subsidi Pupuk

Melihat dari grafik diatas, terlihat bahwa dari tahun 2017 hingga 2019 pagu alokasi untuk subsidi pupuk terus meningkat, akan tetapi pada tahun 2020 terjadi penurunan dengan pagu alokasi subsidi sebesar 35,4 T. Meskipun pada tahun 2020 terjadi penurunan pagu, alokasi pada tahun 2020 sebesar 35,4 T yang didalamnya sudah termasuk dengan volume penyaluran subsidi pupuk dan kekurangan pembayaran subsidi pupuk pada tahun sebelumnya. Untuk Realisasi pada subsidi pupuk belum dapat mencapai target atau cenderung rendah dibandingkan dengan pagu yang diberikan, seperti pada tahun 2021.

Berdasarkan grafik, masih terdapat realisasi subsidi pupuk yang belum mencapai targetnya, salah satu penyebabnya adalah pemerintah daerah (pemda) yang terlambat dalam menginput data.



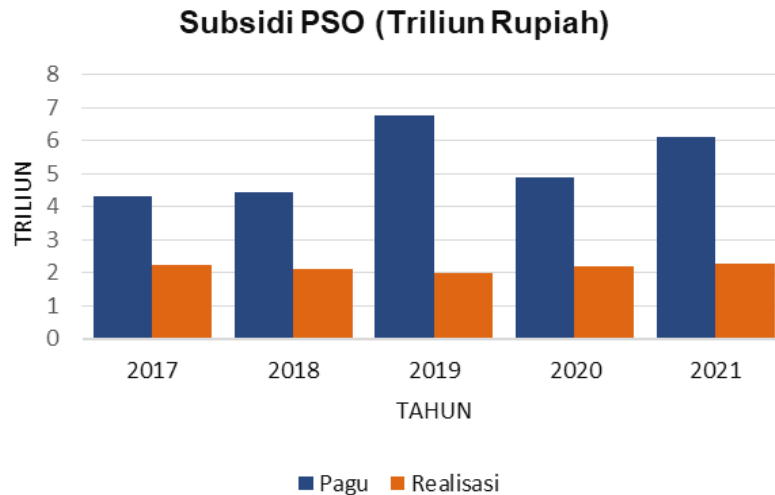
Sumber: Kementerian Pertanian

Gambar 4.23 Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Subsidi Pupuk

4.2.3. Subsidi PSO

Pemerintah mengalokasikan anggaran subsidi PSO (*Public Service Obligation*) untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di sektor transportasi dan komunikasi. Dalam kurun waktu 2017-2021, realisasi subsidi PSO mengalami peningkatan rata-rata 10,3 persen per tahun. Subsidi PSO kepada masyarakat dilakukan melalui BUMN yang mendapatkan penugasan untuk menjamin pelayanan produk atau jasa yang lebih terjangkau bagi masyarakat. BUMN yang mendapat penugasan terkait PSO adalah PT Kereta Api Indonesia (Persero), PT Pelayaran Nasional Indonesia (Persero), dan Perum Lembaga Kantor Berita Nasional (LKBN) Antara.

- PPA : Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan
- KPPA : Direktorat Jenderal Perkeretaapian, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan



Sumber: Kementerian Keuangan

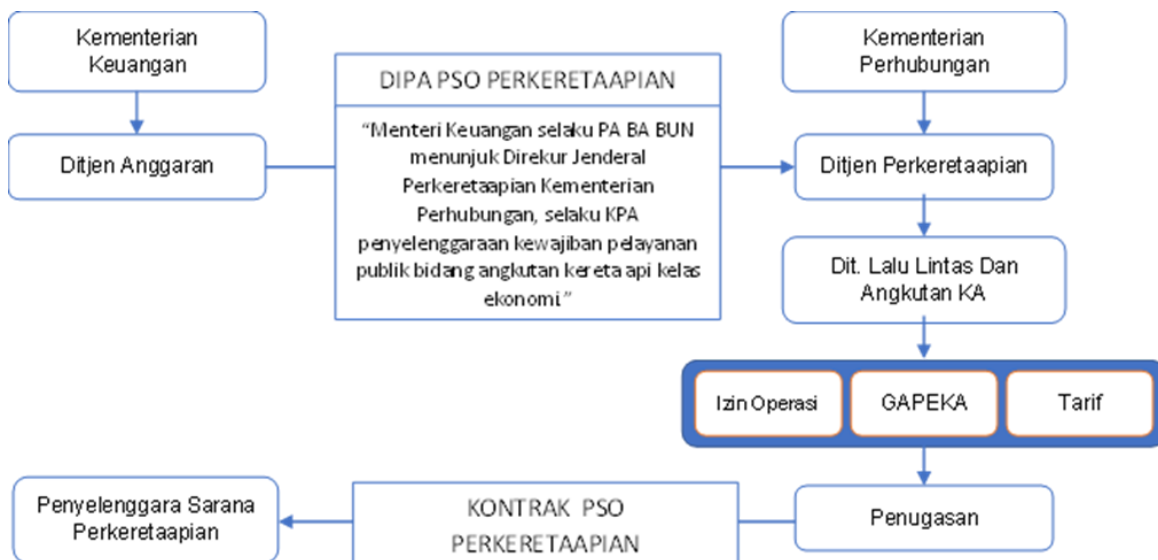
Gambar 4.24 Postur Subsidi PSO

Pagu DIPA TA 2018 untuk PSO PT PelnI melebihi Pagu Alokasi dalam UU APBN TA 2018 dikarenakan terdapat pergeseran pagu dari BA 999.08 ke BA 999.07 dan penambahan pagu atas kenaikan asumsi dan parameter perhitungan subsidi sampai akhir tahun 2018.

Realisasi Belanja TA 2019 mengalami penurunan dibandingkan realisasi belanja TA 2018 disebabkan karena Pagu Anggaran PSO Angkutan Laut tahun 2019 mengalami penurunan dibandingkan dengan Pagu Anggaran PSO Angkutan Laut 2018 sehingga penurunan realisasi belanja selaras dengan penurunan anggaran. Pada TA 2019 Penyelenggaraan PSO Perkeretaapian mengalami penurunan nilai anggaran sebesar (0,72 persen) dikarenakan terdapat 5 KA PSO yang menjadi KA komersial.

- **PSO Perkeretaapian**

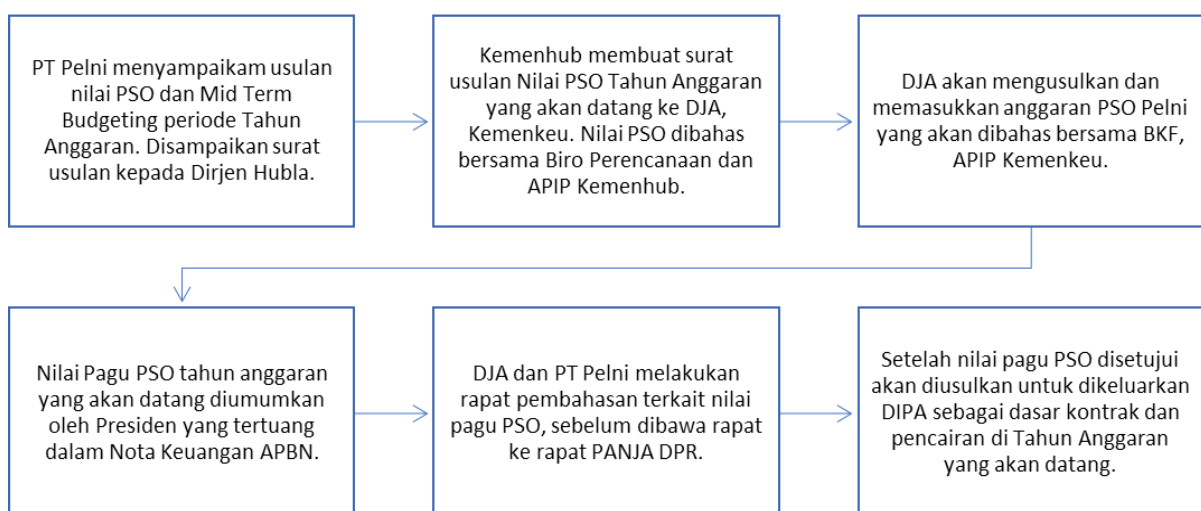
Perhitungan PSO Perkeretaapian diperoleh dari selisih tarif penyelenggara sarana dengan tarif pemerintah. Maksimal margin (keuntungan) ditetapkan 10 persen dari biaya pokok untuk KA Penugasan PSO dan Perintis. KA Komersial besaran margin ditentukan Badan Usaha Penyelenggara Sarana Perkeretaapian. Mekanisme perencanaan dan penganggaran PSO Perkeretaapian diilustrasikan sebagai berikut.



Gambar 4.25 Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Subsidi PSO Perkeretaapian

• PSO Penyelenggaraan Angkutan Laut

Perhitungan PSO Penyelenggaraan Angkutan Laut



Sumber: Kementerian Perhubungan

Gambar 4.26 Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Subsidi PSO Angkutan Laut

Implementasi BA-BUN dan Stakeholder (mekanisme)

a. Subsidi Energi

1. Subsidi memiliki proses perencanaan yang sejalan dengan penyusunan kebijakan perencanaan (RKP) dan dilaksanakan secara tahunan
2. Penentuan kebutuhan mulai dilaksanakan pada awal tahun perencanaan (Januari-Maret) sebelum penentuan KEM PPKF
 - a. Penentuan tarif subsidi listrik dibicarakan antara PLN, ESDM, dan Dit. PNPB

SDA dan KND-Kemenkeu. Hasilnya disampaikan pada Dit. Penyusunan APBN-Kemenkeu. Hal ini yang dijadikan dasar volume dan target.

- b. Penentuan BBM menggunakan trend dan asumsi makro
- c. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan terkait subsidi tersebut muatan perencanaan/ dapat direncanakan.

(Bappenas dapat memberikan pertimbangan integrasi intervensi kebijakan sesuai dengan kebutuhan penyelesaian isu pembangunan atau prioritas)

3. Kemenkeu Menyusun Pagu Indikatif BUN namun belum mempertimbangkan kebutuhan pemenuhan target subsidi.
4. Intervensi kebijakan pendukung di K/L belum terintegrasi dengan jumlah subsidi yang diberikan
5. Intervensi kebijakan subsidi yang belum sesuai standar RSPP -> perlu distandarkan sehingga datanya dapat ditarik ke dalam RKP.
6. Untuk subsidi listrik, K/L memberikan peluang Bappenas terlibat dalam proses subsidi.

b. Subsidi PSO

1. Subsidi memiliki proses perencanaan yang sejalan dengan penyusunan kebijakan perencanaan (RKP) dan dilaksanakan secara tahunan
2. Timeline Subsidi/PSO Februari : Indikasi kebutuhan dana , Juni: Pagu Indikatif , Agustus: Pagu Anggaran.
3. Mekanisme pengelolaan PSO dilakukan :

PT PELNI/ PT KAI:

- Membuat usulan nilai PSO dan midterm budgeting
- Aktivitas yang dilakukan menggunakan asumsi dasar (jumlah penumpang), RAB PSO yang akan datang
- Membuat surat usulan ke Dirjen Hubla/ Dirjen KA kepada DJA Kemenhub
- Kemenhub melakukan diskusi internal antara Dit Lalu lintas (ditjen hubla), Itjen, Biro perencanaan dan Biro keuangan
- Biro perencanaan hanya terlibat dalam pembahasan awal usulan PSO dari BUMN, namun saat proses selanjutnya tidak dilibatkan (hanya ditjen Hubla dan Ditjen KA)
- Penyampaian indikasi kebutuhan dana PSO hanya dilakukan revidi oleh APIP Kemenhub dan diajukan kepada DJA tanpa melalui biro perencanaan
- Membuat surat usulan nilai PSO yang akan datang ke DJA

- Kemenkeu
 - Mengadakan rapat uji asumsi dan mempresentasikan pola penugasan serta RAB tahun mendatang (kemenhub, bkf kemenkeu, dan itjen Kemenkeu)
 - Presiden mengumumkan nilai PSO yang akan datang yang tertuang dalam NK
 - Pembahasan dengan Pelni sebelum didiskusikan dengan Panja DPR
4. Aliran dana PSO disalurkan langsung ke operator (PT PELNI / PT KAI)
 5. Penentuan target subsidi dilakukan oleh internal kemenhub dengan memperhitungkan selisih tarif operator dan tarif pemerintah.
 6. Monev PSO dilakukan oleh Ditjen Hubla, Ditjen KA dan APIP Kemenhub
 7. K/L teknis mendorong keterlibatan Bappenas dalam penyusunan subsidi/PSO

Tabel 4.5 KPA Pengelola BA BUN Subsidi

No	Jenis Subsidi	KPA BUN
Subsidi Energi		
1	Subsidi Minyak Solar	Ditjen Anggaran, Kemenkeu
2	Subsidi Minyak Tanah	Ditjen Anggaran, Kemenkeu
3	Subsidi Elpiji	Ditjen Anggaran, Kemenkeu
4	Subsidi Listrik	Ditjen Anggaran, Kemenkeu
5	Subsidi Diskon Listrik-Penanganan Pandemi Covid-19	Ditjen Anggaran, Kemenkeu
Subsidi Non Energi		
6	Subsidi PPh DTP	Ditjen Pajak
7	Subsidi BM-DTP	Ditjen Industri Agro, BPOM, dan Ditjen IKFT, Ditjen ILMATAE (Kemenperin)
8	Subsidi Bunga KKP dan Energi	Ditjen Perbendaharaan
9	Subsidi KPEN-RP	Ditjen Perbendaharaan
10	Subsidi Imbalan Jasa Penjamin KUR	DJPPR, Kemenkeu
11	Subsidi Risk Sharing KKP dan Energi	Ditjen Perbendaharaan
12	Subsidi Kredit Sektor Peternakan	Ditjen Perbendaharaan
13	Subsidi Bunga Pengusaha NAD dan Nias	Ditjen Perbendaharaan
14	Subsidi Kredit Usaha Pembibitan Sapi	Ditjen Perbendaharaan

No	Jenis Subsidi	KPA BUN
15	Subsidi Skema Resi Gudang	Ditjen Perbendaharaan
16	Subsidi Benih	Ditjen Tanaman Pangan, Kementan
17	Subsidi Pupuk	Ditjen PSP, Kementan
18	Subsidi PT KAI	Ditjen KA, Kemenhub
19	Subsidi/PSO PT. PELNI	Ditjen Hubla, Kemenhub
20	Subsidi/PSO lainnya	Kemenkominfo
21	Subsidi Bunga Kredit Program Lainnya	Kemen. KUKM
22	Subsidi Pangan	Ditjen Pemberdayaan Sosial, Kemensos
23	Subsidi Bunga KPR	Ditjen Pembiayaan Perumahan, Kemen. PUPR
24	Subsidi Bantuan Uang Muka Perumahan	Ditjen Pembiayaan Perumahan, Kemen. PUPR
25	Subsidi Pupuk Program PEN-Penanganan Pandemi	Ditjen PSP, Kementan
26	Subsidi Bunga Program PEN (DJPK)-Penanganan Pandemi	Ditjen Perbendaharaan
27	Subsidi BUM Perumahan-Penanganan Pandemi Covid-19	KemenPU PERA
28	Subsidi Bunga KPR-Penanganan Pandemi Covid-19	Ditjen Pembiayaan Perumahan, KemenPUPR
29	Subsidi KUR-Penanganan Pandemi Covid-19	KemenKUKM
30	Subsidi PPh-DTP-Penanganan Pandemi Covid-19	Ditjen Pajak
31	Subsidi BM-DTP-Penanganan Pandemi Covid-19	Ditjen Industri Agro, BPOM, dan Ditjen IKFT, Ditjen ILMATAE (Kemenperin)
32	Subsidi PPNBM-DTP-Penanganan Pandemi Covid-19	Ditjen Pajak, Kemenkeu
33	Subsidi Bunga/Margin Prog PEN - Penanganan Pandemi Covid-19	KemenKUKM
34	Subsidi IJP Program PEN(DJPPR)-Penanganan Pandemi Covid-19	DJPPR, Kemenkeu
35	Subsidi PPN-DTP-Penanganan Pandemi Covid-19	Ditjen Pajak, Kemenkeu

4.3. Integrasi BA BUN pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP)

Diantara kedelapan jenis BA BUN, pemanfaatan belanja yang sudah terintegrasi dengan RKP yakni Dana Alokasi Khusus (DAK) pada jenis Transfer Ke Daerah dan KPBU.

4.3.1. Kegiatan BA BUN yang telah terintegrasi dengan RKP

A. DAK

Salah satu contoh BA BUN yang telah diintegrasikan ke dalam RKP adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik. Secara umum kebijakan Transfer ke Daerah (TKD) telah dituangkan di dalam narasi RKP, namun untuk DAK Fisik telah dapat diintegrasikan di dalam matriks pembangunan KRISNA RKP sebagai bagian dari RKP hingga tingkat kedetailan yang lebih dalam. Sebagai contoh, ruas – ruas jalan (hingga level proyek) yang dibiayai melalui DAK Fisik Bidang Jalan dapat dilakukan tagging dan muncul di dalam matriks pembangunan RKP sehingga dapat terlihat integrasinya dengan sumber pendanaan lainnya.

B. KPBU

Keterlibatan pihak swasta sebagai inovasi dalam pembangunan infrastruktur akan menciptakan pelayanan publik yang lebih baik. Terkait hal tersebut, Pemerintah Indonesia memperkenalkan skema Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam penyediaan infrastruktur untuk memberikan ruang bagi pemerintah untuk bekerja sama dengan swasta berdasarkan prinsip alokasi risiko yang proporsional. Pada skema KPBU terdapat pembagian risiko dari pemerintah kepada pihak swasta yang dapat mendorong kualitas layanan infrastruktur yang dihasilkan oleh swasta. Implementasi skema ini telah diatur dalam Perpres Nomor 38 Tahun 2015.

Dalam rangka mendukung pembangunan sumber daya manusia, pada periode tahun 2019—2024 Pemerintah memprioritaskan penggunaan skema KPBU untuk sektor-sektor infrastruktur pelayanan dasar seperti sektor air, perumahan, kesehatan/rumah sakit, pengelolaan sampah, jaringan gas dan transportasi perkotaan. Lebih lanjut, proses penyiapan proyek didorong untuk memiliki pendekatan yang lebih programmatic sehingga terdapat kesinambungan antara pembangunan proyek infrastruktur dengan kepastian layanan dapat dinikmati oleh masyarakat.

Kerjasama dalam KPBU dilakukan dalam beberapa model, tergantung dari cakupan layanan yang akan dikerjasamakan meliputi perancangan (design), pembangunan (build), pembiayaan (finance), operasi (operate), pemeliharaan (maintain) atau cakupan lain. Tingginya risiko dan tidak layakunya proyek secara finansial menjadi hambatan utama dalam KPBU. Oleh karena itu, Pemerintah memberikan fasilitas-fasilitas dalam KPBU antara lain penjaminan untuk Proyek KPBU, fasilitas penyiapan proyek (Project Development Facility/PDF), dana dukungan kelayakan proyek (Viability Gap Fund/VGF), dan potensi

proyek-proyek KPBU ketersediaan layanan (KPBU-Availability Payment/AP). Selain itu, pemberian fasilitas dukungan tersebut, tidak semata-mata untuk mengurangi tingginya risiko saja, namun juga dapat membuat proyek menjadi layak secara finansial dan ekonomi serta meningkatkan minat dan partisipasi pihak Swasta.

- **Fasilitas Penyiapan Proyek (Project Development Facility/ PDF)**

Fasilitas Penyiapan Proyek (Project Development Facility/ PDF) Tahun 2023 Fasilitas penyiapan proyek (PDF) dengan skema KPBU pada tahun 2023 dialokasikan sebesar Rp346,5 miliar. Dari alokasi PDF tersebut akan dipergunakan untuk mendukung antara lain: (1) penyiapan proyek KPBU Non-IKN yang penyiapannya sedang berjalan maupun proyek-proyek baru yang akan masuk ke dalam pipeline, (2) penyiapan proyek KPBU IKN Nusantara dan untuk optimalisasi BMN IKN Lama. Dana Dukungan Kelayakan Proyek (Viability Gap Fund /VGF) Tahun 2023 Sebagian besar proyek infrastruktur publik memiliki karakter layak secara ekonomi, namun tidak layak secara finansial. Oleh karena itu, VGF diberikan guna meningkatkan kelayakan finansial melalui penurunan project cost dan peningkatan internal rate of return project(IRR) sehingga: (1) menimbulkan minat dan partisipasi badan usaha; (2) meningkatkan kepastian pengadaan proyek; (3) pengadaan badan usaha sesuai dengan kualitas dan waktu yang direncanakan; dan (4) mewujudkan layanan publik yang tersedia melalui infrastruktur dengan tarif yang terjangkau oleh masyarakat.

- **Dana Dukungan Kelayakan Proyek (Viability Gap Fund /VGF)**

VGF biasanya diberikan untuk proyek KPBU yang membebankan tarif kepada masyarakat (user pays). Jadwal pencairan VGF diatur dalam perjanjian KPBU antara Pemerintah dan badan usaha (swasta). Untuk tahun 2023, Pemerintah mengalokasikan kembali dana VGF tahap II untuk proyek KPBU SPAM Pekanbaru sebesar Rp26,9 miliar.

- **KPBU - Ketersediaan Layanan (Availability Payment/AP)**

Skema pembayaran ketersediaan layanan adalah mekanisme pengembalian investasi berdasarkan ketersediaan layanan yang diberikan badan usaha pelaksana yang dilakukan oleh Pimpinan Kementerian/Lembaga/Daerah kepada Badan Usaha. Pembayaran dilakukan berdasarkan atas tersedianya layanan infrastruktur yang sesuai dengan

kualitas dan/atau kriteria sesuai dengan ketentuan dalam perjanjian KPBU. Pembayaran AP dilakukan setelah proyek infrastruktur tersebut mulai beroperasi.

Keunggulan skema KPBU AP adalah Pemerintah tidak terbebani dengan biaya konstruksi yang besar di tahap masa konstruksi sehingga APBN dapat dialokasikan untuk prioritas yang lain, serta risiko konstruksi, risiko operasi dan pemeliharaan dapat dialihkan kepada badan usaha yang dianggap lebih kompeten dalam pengelolaannya, biaya keseluruhan siklus hidup proyek (project life cycle cost) lebih rendah dan efisien dalam jangka panjang. Pemerintah dapat memberikan kepastian pengembalian investasi kepada badan usaha, dan bagi masyarakat sebagai pengguna akan mendapatkan layanan dengan kualitas yang lebih baik.

Selain itu, Pemerintah juga telah berhasil menerapkan skema KPBU AP kepada proyek KPBU di sektor lain yaitu: (i) proyek Perkeretaapian Makassar – Pare-pare di Sulawesi Selatan; (ii) proyek Jalan Nasional Lintas Timur Sumatera di Provinsi Sumatera Selatan; dan (iii) proyek Jalan Nasional Lintas Timur Sumatera di Provinsi Riau yang telah berhasil melakukan penandatanganan perjanjian kredit antara Lenders dan Badan Usaha Pelaksana (mencapai financial close) pada tahun 2020 dan 2021. Ketiga proyek dimaksud saat ini dalam tahapan konstruksi dan tahun 2023 direncanakan akan masuk pada tahap operasi.

4.3.2. Integrasi BA BUN pada RKP

Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang memuat prioritas pembangunan belum secara komprehensif mengintegrasikan belanja non-K/L dan belanja TKD pada BA BUN dalam perencanaan pembangunan. Muatan dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) baru mengintegrasikan belanja K/L, Dana Alokasi Khusus (DAK), KPBU, dan BUMN. Dari muatan yang sudah masuk ke dalam RKP tersebut, yang termasuk ke dalam BA BUN adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) pada jenis Transfer Ke Daerah dan KPBU. Padahal masih banyak jenis kegiatan BA BUN yang dapat diintegrasikan dengan RKP. Kondisi ini membuat sumber daya rencana pembangunan belum sepenuhnya terintegrasi, sehingga penyelesaian isu pembangunan belum optimal.

Pada praktiknya, saat ini, BA BUN dikelola oleh Kementerian Keuangan dan berpedoman pada RKP. Kementerian Keuangan menyatakan bahwa penyusunan APBN khususnya yang masuk ke dalam BA BUN telah berpedoman pada capaian target RKP. Namun yang diacu hanya target capaian besarnya dan belum dijabarkan

dalam detail target sektoral yang dilaksanakan melalui perencanaan dan penganggaran terintegrasi. Sehingga pemanfaatan belanja negara pada BA BUN masih sulit diidentifikasi signifikansi kontribusi peranannya dalam penyelesaian isu pembangunan.

Selain itu, mekanisme proses perencanaan dan penganggaran BA BUN memiliki aturan tersendiri yang diatur oleh Menteri Keuangan. Dalam pengaturannya, BA BUN tidak termasuk dalam Surat Bersama Pagu Indikatif (ditetapkan Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan) dan proses perencanaan-penganggaran BA BUN juga belum terintegrasi ke dalam KRISNA (kecuali proses pengusulan, penilaian hingga penetapan Rencana Kegiatan (RK) DAK Fisik). Akibatnya integrasi penyelesaian isu pembangunan tidak komprehensif karena secara pengelolaan dibahas terpisah dengan DPR dalam pembicaraan awal. Sehingga secara mekanisme tidak ada titik temu pengintegrasian pemanfaatan belanja BA BUN pada proses penyusunan RKP.

Adanya hasil audit BPK tahun 2021 mengenai sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional tahun 2021 semakin menegaskan belum adanya integrasi pemanfaatan belanja BA BUN pada penyusunan RKP. Laporan hasil audit tersebut menyatakan bahwa proses sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional belum sepenuhnya mengintegrasikan perencanaan dan penganggaran BUN, serta terdapat pengaturan lebih lanjut terkait integrasi perencanaan BUN ke dalam RKP Tahun 2021. Rekomendasi dari BPK terhadap temuan ini yakni: (1) Mengidentifikasi kegiatan BUN yang dapat diintegrasikan dalam RKP; (2) Menetapkan mekanisme perencanaan dan penganggaran yang mengintegrasikan kegiatan tertentu di BUN ke dalam RKP dan SB Pagu Indikatif.

Untuk memperkuat dan mempertajam proses integrasi pemanfaatan belanja BA BUN ke dalam RKP, perlu kiranya dianalisis dalam tiga aspek penting yakni regulasi, kebijakan, dan mekanisme. Aspek regulasi penting dibahas di awal untuk memastikan adanya dukungan dari segi hukum dan tidak adanya aturan yang tumpang tindih atau bertentangan satu sama lain. Selanjutnya yaitu aspek kebijakan yang mengurai karakteristik kegiatan pada BA BUN yang utamanya dapat diintegrasikan dengan RKP. Hal terakhir adalah aspek mekanisme yang membahas sinkronisasi proses bisnis antara penyusunan belanja BA BUN dengan penyusunan RKP pada tahun perencanaan.

A. Aspek Regulasi

Peraturan tertinggi mengenai perencanaan dan penganggaran nasional adalah UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pada kedua undang-undang tersebut secara eksplisit menyatakan bahwa penyusunan APBN berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) sehingga secara ideal RKP telah memuat sebagian besar penentuan dukungan APBN termasuk kegiatan pada BA BUN. Di dalam regulasi eksisting, telah diidentifikasi sejumlah pengaturan yang dapat mendukung integrasi pemanfaatan belanja BA BUN ke dalam RKP antara lain dapat dilihat pada tabel 4.6.

Tabel 4.6 Dukungan Regulasi Pengintegrasian Pemanfaatan Belanja BA BUN pada RKP

No	Regulasi	Muatan/Isi
1	UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	Penyusunan Rancangan APBN berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara (Pasal 12 ayat 2).
2	UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	RKP menjadi pedoman penyusunan RAPBN (Pasal 25 ayat 1).
3	UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	- UU ini terkait dengan pengelolaan BA Pengelolaan TKDD (BA 999.05) Transfer Ke Daerah. - Dalam pengaturan UU ini Bappenas memiliki peran dalam hal mengalokasikan dan mensinergikan dengan PN (DAK), mensinergikan acuan pengelolaan dengan RPJMN (Otsus & Keistimewaan), penentuan fokus sesuai PN (Dana Desa).
4	PP No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKA/KL	Menteri Keuangan menetapkan pagu dana pengeluaran BUN dengan berpedoman pada RKP (Pasal 17 ayat 1 poin c)
5	PP No. 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan Dan Penganggaran Pembangunan Nasional	Bappenas dalam menyusun RKP perlu mengintegrasikan pemanfaatan belanja K/L, subsidi pangan, subsidi pupuk, subsidi benih, hibah daerah, dana transfer khusus, dana desa, dan sumber pendanaan lainnya yang diarahkan untuk mencapai Sasaran pembangunan nasional (Pasal 10 ayat (2) poin c).
6	PMK No. 193/PMK.02/2017 & PMK	Penetapan Pagu Anggaran BUN berpedoman pada: (1) arah kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden; (2) prioritas

No	Regulasi	Muatan/Isi
	No. 91/PMK.02/2020 tentang Tata Cara Perencanaan, Penelaahan dan Penetapan Alokasi Anggaran BUN dan Pengesahan DIPA BUN	anggaran; (3) Rencana Kerja Pemerintah hasil kesepakatan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembicaraan pendahuluan pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; (4) hasil Sidang Kabinet; (5) Pagu Indikatif BUN; dan (6) evaluasi kinerja penggunaan dana BUN tahun sebelumnya (Pasal 11 ayat 2). Selain itu dalam Lampiran V Tata Cara Penelaahan RDP BUN disebutkan, penelaahan dokumen RDP BUN dimaksudkan untuk memastikan bahwa Rencana kinerja yang dituangkan dalam RDP BUN konsisten dengan yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah.
7	PerMen PPN/Kepala Bappenas No.5 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah	Penyusunan rencana pemanfaatan dan indikasi pendanaan Belanja Non K/L untuk mencapai sasaran pembangunan (Pasal 28)

Sumber: diolah oleh Tim Kajian

Selain regulasi eksisting, payung hukum yang juga berpotensi memperkuat argumen pengintegrasian BA BUN dengan RKP yakni pasal dalam RPP tentang Penyusunan RKA K/L. Di dalam **pasal 35 ayat (5) RPP tersebut** dinyatakan bahwa: Menteri Keuangan menetapkan Pagu Indikatif BUN berdasarkan: (1) arahan Presiden; (2) hasil tinjau ulang angka dasar; (3) indikasi kebutuhan dana pengeluaran Bendahara Umum Negara yang sudah disusun; dan/atau (4) kapasitas fiskal, dengan memperhatikan rancangan awal RKP. Selanjutnya dalam **pasal 47 RPP tersebut** menyatakan bahwa hasil evaluasi kinerja anggaran K/L dan BA BUN salah satunya dipergunakan sebagai dasar untuk penyusunan tema, sasaran, Arah Kebijakan, dan prioritas pembangunan tahunan yang direncanakan. Dari regulasi yang sedang disusun tersebut menegaskan bahwa pada tahap perencanaan penyusunan belanja BA BUN tetap memperhatikan RKP dan tahap evaluasi kinerja anggaran BUN menjadi bahan pertimbangan arah kebijakan tema sasaran RKP.

Beberapa regulasi eksisting dan regulasi yang akan ditetapkan memiliki muatan yang sama yakni integrasi pemanfaatan belanja BA BUN dengan prioritas pembangunan pada RKP baik dari sisi kebijakan maupun mekanisme penyusunannya. Oleh karena itu, integrasi merupakan hal mutlak yang harus dilaksanakan sesuai amanat berbagai regulasi tersebut. Konsekuensinya,

Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan harus saling berkolaborasi dalam proses perencanaan dan penganggaran penyusunan BA BUN sesuai dengan kewenangan dan tugas serta fungsi masing-masing.

B. Aspek Kebijakan

Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara memiliki 8 (delapan) kegiatan, yakni: (1) Pengelolaan Utang; (2) Pengelolaan Hibah; (3) Pengelolaan Investasi Pemerintah; (4) Pemberian Pinjaman; (5) Pengelolaan TKD; (6) Pengelolaan Belanja Subsidi; (7) Pengelolaan Belanja Lainnya (cadangan), dan (8) Pengelolaan Transaksi Khusus. Diantara kedelapan jenis BA BUN tersebut, pemanfaatan belanja yang sudah terintegrasi dengan RKP yakni Dana Alokasi Khusus (DAK) pada jenis Transfer Ke Daerah dan KPBU.

Pengelolaan tiap kegiatan pada BA BUN dapat dibedakan menjadi penganggaran yang terencana dan penganggaran yang bersifat kontingensi (kedaruratan). Kegiatan yang terencana dilakukan pada tahun perencanaan atau satu tahun sebelum tahun pelaksanaan. Kegiatan yang terencana ini memiliki mekanisme tersendiri yang diatur oleh Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara. Dalam pelaksanaannya, perencanaan kegiatan pada BA BUN melibatkan beberapa pihak terkait baik di dalam Kementerian Keuangan dan Kementerian/Lembaga. Keterlibatan berbagai pihak tersebut diatur tugas dan fungsinya sesuai dengan struktur organisasi BUN yang terdiri dari Pengguna Anggaran, Pembantu Pengguna Anggaran, dan Kuasa Pengguna Anggaran.

Disisi lain terdapat kegiatan yang bersifat kontingensi (kedaruratan) yang tidak menggunakan mekanisme perencanaan pada umumnya di tahun perencanaan pada belanja pada BA BUN. Pada laporan BPK tentang perencanaan dan penganggaran ditekankan bahwa Menteri Keuangan selaku BUN memerlukan fleksibilitas dan kecepatan untuk merespon dinamika kondisi negara, terutama mengenai gejolak stabilitas sosial dan ekonomi nasional, pemilihan waktu indikator ekonomi global dan nasional, dan yang membutuhkan penanganan segera. Selain itu, belanja BUN juga digunakan sebagai instrumen untuk menyeimbangkan APBN, antara lain untuk menjaga rasio utang sesuai peraturan perundang-undangan, sehingga waktu perencanaan dan penganggaran harus menyesuaikan dengan kebutuhan spesifik tersebut.

Untuk melakukan integrasi dengan RKP, kegiatan pada BA BUN tidak hanya penganggaran yang terencana, namun perlu dilihat keterkaitannya terhadap prioritas pembangunan. Hal ini perlu diidentifikasi karena kegiatan pada BA BUN beranekaragam peruntukan atau pemanfaatannya. Terdapat kegiatan yang

pemanfaatannya yang langsung kepada masyarakat dan tidak langsung (investasi). Misalnya belanja subsidi yang berdampak dan/atau diterima langsung oleh masyarakat dan belanja pembiayaan bunga utang, kewajiban pembayaran, ataupun belanja investasi pemerintah yang diterima oleh BUMN, BUMD, atau kerjasama dengan swasta yang dampaknya tidak langsung kepada masyarakat tapi melalui perantara.

Dari uraian tersebut, kegiatan BA BUN yang terencana dan terkait prioritas nasional (pembangunan) perlu diintegrasikan dengan penyusunan prioritas dalam dokumen perencanaan. Kegiatan BA BUN yang terencana namun tidak terkait dengan prioritas nasional seperti pembiayaan bunga utang dan kewajiban pembayaran tidak diintegrasikan dengan RKP. Berdasarkan delapan jenis BA BUN, pemilihan jenis BA BUN yang berpotensi untuk diintegrasikan dengan RKP menggunakan beberapa kriteria yakni: (1) Pengelolaan kegiatan (yang dapat direncanakan dan tidak dapat direncanakan di tahun perencanaan); dan (2) mendukung langsung prioritas nasional (pembangunan).

Tabel 4.7 Identifikasi Jenis BA BUN yang Dapat Diintegrasikan ke RKP

Kode	Jenis Kegiatan BA BUN	Kegiatan yang terencana pada tahun perencanaan	Mendukung langsung Prioritas Nasional (Pembangunan)
BA 999.01	Pengelolaan Utang	Ya	Tidak
BA 999.02	Pengelolaan Hibah	Ya	Tidak
BA 999.03	Pengelolaan Investasi Pemerintah	Ya	Ya/Tidak
BA 999.04	Pemberian Pinjaman	Ya	Ya/Tidak
BA 999.05	Pengelolaan TKD	Ya	Ya/Tidak
BA 999.07	Pengelolaan Belanja Subsidi	Ya	Ya
BA 999.08	Pengelolaan Belanja Lainnya (cadangan)	Ya/Tidak	Ya/Tidak
BA 999.99	Pengelolaan Transaksi Khusus	Ya	Ya/Tidak

Sumber: diolah oleh Tim Kajian

Jenis kegiatan BA BUN yang dapat diintegrasikan dengan RKP harus memenuhi kriteria: (1) Dapat direncanakan pada tahun perencanaan (tidak

bersifat insidental seperti dana untuk penanggulangan bencana); dan (2) Memiliki dampak langsung dan signifikan terhadap capaian Prioritas Nasional. Kriteria pertama ditentukan mengingat RKP disusun pada tahun perencanaan (satu tahun sebelum tahun pelaksanaan). Sehingga apabila kegiatan BA BUN direncanakan pada tahun pelaksanaan walaupun mendukung prioritas pembangunan, tidak dapat diintegrasikan dengan dokumen RKP. Kriteria kedua sudah jelas, bahwa RKP merupakan dokumen prioritas pembangunan, sehingga yang dapat diintegrasikan dengan dokumen RKP merupakan kegiatan BA BUN yang mendukung langsung prioritas pembangunan.

Kegiatan BA BUN memiliki sub kegiatan atau aktivitas riil (output). Sebagai contoh kegiatan pengelolaan TKD memiliki sub kegiatan/output antara lain Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Desa, dan lainnya. Dalam menentukan 'ya/tidak' dalam mendukung prioritas pembangunan sangat tergantung pada sub kegiatan/output di dalam jenis kegiatan BA BUN. Misalnya pada pengelolaan TKD, Dana Bagi Hasil belum tentu mendukung prioritas pembangunan karena output-nya berupa pemberian anggaran kepada daerah yang peruntukannya diserahkan kepada daerah. Dalam hal ini pemerintah pusat tidak bisa mengintervensi apakah alokasi tersebut mendukung proyek prioritas atau tidak. Sedangkan Dana Alokasi Umum merupakan sub kegiatan yang mendukung prioritas pembangunan karena sudah jelas dalam regulasi bahwa alokasi DAK harus sesuai dengan Prioritas Nasional (PN). Sehingga penentuan 'ya/tidak' merupakan identifikasi umum per kegiatan, belum detail pada sub kegiatan/output setiap jenis kegiatan BA BUN.

Secara khusus, kajian ini menelaah potensi integrasi belanja subsidi ke dalam RKP. Apabila dilihat pada tabel 4.9, belanja subsidi memenuhi dua kriteria tersebut, dengan sampel subsidi yang sudah dapat diintegrasikan dengan RKP adalah subsidi energi (BBM, LPG, dan listrik), subsidi/PSO transportasi, dan subsidi pupuk (hasil DKT K/L).

C. Aspek Mekanisme

Mekanisme pengelolaan BA BUN termasuk perencanaan dan penganggarannya, saat ini, diatur oleh Menteri Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan/PMK. Lebih lanjut, untuk peraturan detail mengenai mekanisme pelaksanaan kegiatan BA BUN yang terkait dengan berbagai sektor diatur melalui Peraturan Menteri terkait seperti subsidi pupuk, subsidi/PSO transportasi, dan lainnya.

Mekanisme tahap perencanaan belanja BA BUN dapat diringkas menjadi proses penyusunan dan penetapan Pagu Indikatif BUN pada bulan Maret dan penyusunan dan penetapan Pagu Anggaran BUN pada bulan Juni. Sebelum dan sesudah Pagu Indikatif dan Pagu Anggaran BUN terdapat forum antara KPA BUN dan PPA BUN untuk menelaah usulan perencanaan dan penganggarnya. Alur dan mekanisme penyusunan BUN tersebut serupa dengan penyusunan baik RKP dan Renja K/L. Sehingga pengintegrasian mekanisme proses perencanaan BA BUN dan belanja K/L dapat dimulai sejak awal (penyusunan Tema dan arah kebijakan prioritas, serta KEM PPKF). Proses selanjutnya intervensi BA BUN dapat dituangkan dalam RKP melalui intervensi (output) yang relevan (output prioritas).

Dari sisi proses dan timeline, proses integrasi BA BUN dalam RKP dapat diwujudkan dengan keikutsertaan aktif Kementerian PPN/Bappenas dalam proses perencanaan dan penganggaran BA BUN. Keikutsertaan tersebut baik dalam forum eksisting maupun forum baru yang diselenggarakan dalam rangka memastikan integrasi BA BUN di RKP. Forum pertemuan dan tahapan yang dimaksud antara lain:

i. Penyusunan Pagu Indikatif BUN (*Review Baseline*)

Diharapkan dalam fase ini diselenggarakan forum khusus pembahasan BA BUN antara Bappenas, Kemenkeu, & K/L pemangku kepentingan. Sebagai contoh dalam rangkaian forum *review baseline*, diinisiasi pembahasan substansi subsidi seperti evaluasi pelaksanaan tahun - tahun sebelum, target penerima, besar subsidi dan hal- hal lainnya. Selama ini forum serupa hanya dilaksanakan antara K/L pengampu dengan Kementerian Keuangan.

Penentuan kebutuhan dapat mulai dilaksanakan pada awal tahun perencanaan (Januari-Maret) sebelum penentuan KEM PPKF. Sebagai contoh, selama ini penentuan tarif subsidi listrik dibicarakan antara PLN, Kementerian ESDM, dan Dit. PNBPD SDA dan KND-Kemenkeu dan hasil pembahasan disampaikan pada Dit. Penyusunan APBN-Kemenkeu sebagai dasar penentuan volume dan target. Selain itu, penentuan BBM juga menggunakan trend dan asumsi makro. Hal ini menunjukkan bahwa di dalam kebijakan terkait subsidi, terdapat muatan perencanaan/ bersifat dapat direncanakan. Namun Bappenas dapat memberikan pertimbangan integrasi intervensi kebijakan sesuai dengan kebutuhan penyelesaian isu pembangunan atau prioritas.

ii. Penyusunan Rancangan Awal RKP & Surat Bersama Pagu Indikatif (SB PI)

Di dalam penyusunan Rancangan Awal RKP dan SB PI juga dimasukkan muatan subsidi. Sebagai contoh, terdapat bagian di dalam Rancangan Awal RKP dan SB PI mengenai indikasi subsidi dan PSO Transportasi. Pagu indikatif BUN ditetapkan melalui surat penetapan pada bulan Maret. Waktu tersebut sama dengan penetapan Pagu Indikatif penyusunan Renja K/L dan penyusunan Rancangan Awal RKP. Sehingga penetapan pagu indikatif BUN khususnya subsidi dapat menjadi bagian dari lampiran Pagu Indikatif K/L.

iii. Pelaksanaan TM Pagu Indikatif

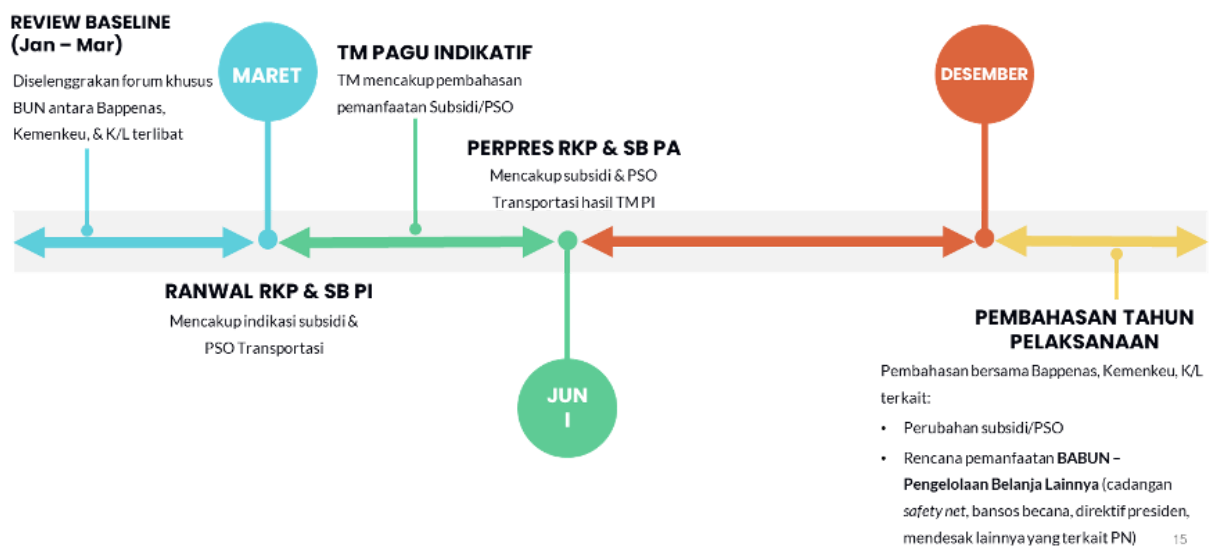
Trilateral Meeting Pagu Indikatif selama ini hanya membahas mengenai belanja K/L. Oleh karenanya diharapkan dapat diinisiasi forum tersendiri untuk membahas pemanfaatan subsidi/PSO ataupun di dalam forum eksisting juga membahas subsidi (tidak hanya membahas renja K/L). Salah satu poin krusial adalah nantinya hasil subsidi akan terdokumentasikan di dalam **Berita Acara TM** sehingga semua pemangku kepentingan (termasuk Bappenas) berperan aktif dan dinamika dalam diskusi juga tercatat di dalam BA TM. Pembahasan Pagu Indikatif subsidi /PSO akan sangat mempengaruhi target Prioritas Nasional maupun *Major Project* yang ditentukan bersama.

iv. Penetapan Perpres RKP dan Surat Bersama Pagu Alokasi (SB PA)

Selanjutnya hasil pembahasan dalam Trilateral Meeting Pagu Indikatif dituangkan di dalam Perpres RKP dan juga SB PA sehingga tampak adanya integrasi tersebut.

v. Pembahasan tahun pelaksanaan

Pada tahun pelaksanaan diharapkan adanya pembahasan bersama Bappenas, Kemenkeu, dan K/L terkait antara lain: kebijakan perubahan subsidi/PSO serta rencana pemanfaatan BABUN – Pengelolaan Belanja Lainnya (cadangan *safety net*, bansos bencana, direktif presiden, kegiatan mendesak lainnya yang terkait dengan PN).



Gambar 4.25 Usulan Alur Integrasi Subsidi dalam RKP

Apabila dilakukan telaah berdasarkan regulasi, *timeline* proses ini masih sejalan dengan regulasi eksisting (PMK Pengelolaan BA BUN maupun regulasi lainnya) sehingga usulan proses ini bersifat mengoptimalkan kaidah dan forum yang telah terlaksana selama ini. Oleh karenanya, proses ini juga diharapkan tidak akan menghambat proses penyusunan RUU APBN yang berlangsung baik dari sisi proses maupun dari sisi *timeline*.

Selain itu, di tahun 2022 juga terdapat *best practice* dari keikutsertaan Bappenas dalam pembahasan mengenai BA BUN. Di tahun 2022 terdapat usulan pemanfaatan BA BUN di tahun pelaksanaan yang disampaikan oleh Kemendikbud Ristek di tahun 2022 (tahun pelaksanaan). Untuk menindaklanjuti usulan tersebut, Kementerian Keuangan juga mengundang Bappenas untuk menelaah bersama usulan pemanfaatan tambahan dengan BA BUN. Hal ini menunjukkan bahwa keikutsertaan Bappenas dalam proses pembahasan ini sebenarnya memungkinkan dan sudah terlaksana di 2022.

Dari sisi mekanisme, Dalam rangka integrasi subsidi sebagai bagian dari BA BUN dalam RKP, mekanisme perencanaan eksisting sebenarnya sudah mendukung. Salah satunya melalui pemanfaatan KRISNA Renja dalam menuangkan BA – BUN subsidi pada RKP. Hasil identifikasi dalam tabel menunjukkan pemetaan terhadap potensi integrasi BA – BUN Subsidi pada RKP termasuk penanggungjawab di Bappenas.

Tabel 4.8 Identifikasi Penuangan BA BUN dalam Renja RKP

BA-BUN	APBN 2022	RENJA 2022	PJ Bappenas
Subsidi Energi (JBT, LPG 3KG, Listrik)	134.028,9	184.624,8	Dit. SDEMP
Subsidi Bunga Kredit Program (Ketahanan Pangan, Energi, Energi Nabati, Perkebunan, Resi Gudang)	76,8	80,7	Dit. PUKMK Dit. SDEMP Dit. Pangan
Subsidi KUR	23.440,4	181,3	Dit. PUKMK
Subsidi Pupuk	25.276,6	38.079,3	Dit. Pangan
Subsidi PSO Perkeretaapian (PT. KAI)	3.508,4	5.456,9	Dit. Transportasi
Subsidi Perumahan (Bunga Kredit & Bantuan Uang Muka)	5.209,4	5.676,4	Dit. Perkim

Hasil identifikasi terhadap data dalam KRISNA Renja menunjukkan bahwa dimungkinkan untuk juga memuat BA 999 (BUN) beserta rincian target dan alokasi anggarannya. **Tabel 4.8** adalah identifikasi terhadap subsidi yang potensi terintegrasi dengan RKP, dengan opsi:

- Terintegrasi pada lampiran SB Pagu (Lampiran F atau Lampiran baru/G)
- Terintegrasi pada RKP

Terhadap opsi pengintegrasian tersebut, disimpulkan bahwa Pembahasan & penelaahan dapat memanfaatkan KRISNA Renja BA 999 (untuk proses seperti TM PI dan lainnya). Namun, di sisi lain juga perlu dikembangkan mekanisme pengintegrasian dari KRISNA Renja ke KRISNA RKP.

D. Belanja Subsidi pada BA BUN yang dapat diintegrasikan dengan RKP

Subsidi merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal yang dilakukan pemerintah dalam rangka menjaga pemerataan terhadap akses ekonomi dan pembangunan. Fungsi subsidi adalah melakukan koreksi terhadap ketidaksempurnaan pasar atau *market imperfection* (Davis, J.S., Quirmbach, H.C., Swenson, C.W., 1995) yang bersifat dinamis dan penuh ketidakpastian, sehingga membutuhkan instrumen penganggaran yang bersifat lebih fleksibel, yakni BA BUN.

Tabel 4.9 Pagu Alokasi dan Realisasi Subsidi Tahun 2021-2023

Uraian	2021		2022		2023	
	Alokasi	Realisasi	Alokasi	Realisasi	Alokasi	Realisasi
Subsidi Energi APBN (BBM, Non BBM, listrik)	110,5	140,4	134,0	335,7 *	210,6	-
Subsidi Non-Energi (Pangan, Pupuk, Benih, PSO, dll)	64,8	101,6	72,9	79,2 *	86,5	-
Total Subsidi	175,3	242,0	206,9	415,0	297,1	-
Total APBN	2.750,0		2.714,1		3.041,7	-
%Subsidi terhadap %APBN	6%		8%		10%	-

Tabel 4.9 menunjukkan bahwa dalam beberapa tahun terakhir, subsidi mengalami peningkatan, baik dari sisi nominal maupun persentase dari pagu subsidi terhadap total APBN. Peningkatan belanja subsidi berimplikasi signifikan terhadap penyelesaian isu pembangunan (prioritas) baik yang terkait langsung maupun tidak langsung seperti subsidi BBM, sehingga perlu dibutuhkan kebijakan. Subsidi energi lainnya yang meliputi minyak solar, minyak tanah, elpiji, listrik, diskon listrik dan lainnya juga sangat berperan dalam mempengaruhi stabilitas perekonomian dan sosial masyarakat serta mempertahankan daya beli masyarakat.

Contoh urgensi dari pengintegrasian belanja subsidi (sebagai bagian dari BA BUN) dalam RKP adalah kontribusi dari subsidi terhadap penyelesaian isu pengentasan kemiskinan sebagai Prioritas Nasional dalam RKP. Pencapaian target penurunan angka kemiskinan tidak hanya diintervensi melalui bantuan sosial (belanja Kemensos) ataupun bantuan kesehatan dan pendidikan (belanja Kemenkes dan Kemendikbud), namun juga melalui dukungan subsidi energi (mencakup subsidi LPG, subsidi tarif listrik 900 KVA, subsidi minyak tanah, dan subsidi minyak solar) maupun subsidi non energi (subsidi perumahan dan subsidi/PSO Transportasi). Penentuan target penerima subsidi serta besar subsidi per-orang akan berpengaruh signifikan terhadap capaian target penurunan angka kemiskinan. Contoh lainnya adalah peran subsidi pupuk dan subsidi benih dalam BA BUN yang dapat berkontribusi terhadap capaian target *Major Project Food Estate*. Namun saat ini di dalam RKP hanya dukungan dari belanja K/L seperti belanja pengembangan kawasan, alsintan dan penyuluhan (dari Kementerian Pertanian) maupun belanja DAK berupa pembangunan irigasi

tersier dan jalan pertanian. Oleh karenanya, dapat disimpulkan bahwa saat ini masih terdapat keterbatasan RKP dalam mengintegrasikan semua dukungan sumber pendanaan yang mendukung capaian PN hingga MP.

Keikutsertaan Kementerian PPN/Bappenas secara aktif dalam proses pembahasan subsidi selama ini masih sangat terbatas. Sebagai contoh mekanisme pengelolaan PSO dilakukan antara lain dengan tahapan: (1) PT PELNI/ PT KAI membuat usulan nilai PSO dan *midterm budgeting*. Aktivitas yang dilakukan menggunakan asumsi dasar (jumlah penumpang) serta RAB PSO yang akan datang. Ini kemudian ditindaklanjuti dengan surat usulan ke Dirjen Hubla/ Dirjen KA kepada DJA; (2) Sementara dari sisi Kemenhub, dilakukan diskusi internal antara Dit Lalu lintas (ditjen hubla), Itjen, Biro perencanaan dan Biro keuangan. Penyampaian indikasi kebutuhan dana PSO hanya dilakukan reviu oleh APIP Kemenhub dan diajukan kepada DJA tanpa melalui biro perencanaan melalui surat usulan nilai PSO kepada DJA Kemenkeu; dan (3) Kemenkeu mengadakan rapat uji asumsi dan mempresentasikan pola penugasan serta RAB tahun mendatang (menyertakan K/L terkait seperti Kemenhub, BKF Kemenkeu, dan Itjen Kemenkeu). Adapun pembahasan dengan Pelni sebelum didiskusikan dalam Panja DPR. Presiden kemudian mengumumkan nilai PSO yang akan datang yang tertuang dalam NK dan kemudian RUU APBN. Penjabaran proses pembahasan PSO tersebut menunjukkan bahwa Kementerian PPN/Bappenas tidak diikutsertakan secara penuh dan aktif dalam proses-proses tersebut.

E. Analisa SWOT

Berdasarkan tinjauan regulasi dan mekanisme, dapat disimpulkan bahwa sangat dimungkinkan untuk dilakukannya integrasi subsidi (sebagai bagian dari BA BUN) dengan RKP. Analisa selanjutnya adalah memetakan *strength*, *weakness*, *opportunity* dan *threat* dari pengintegrasian subsidi ke dalam BA BUN yang didasarkan pada hasil DKT dengan Kementerian Keuangan, Kementerian /Lembaga teknis dan Direktorat sektor pengampu subsidi di Bappenas. Hasil analisa adalah sebagai berikut:

Tabel 4.12 Pemetaan SWOT untuk Integrasi Subsidi Energi dan PSO dalam RKP

Komponen	Uraian
Strength	- Memiliki proses perencanaan yang sejalan dengan penyusunan kebijakan perencanaan (RKP) dan dilaksanakan secara tahunan - Adanya regulasi maupun konsep regulasi (seperti RPP RKA) yang mendukung proses integrasi tersebut. - Intervensi kebijakan pendukung di K/L belum terintegrasi dengan jumlah subsidi yang diberikan dan Kemenkeu dalam Menyusun Pagu Indikatif BUN juga belum mempertimbangkan kebutuhan pemenuhan target subsidi. Ini menjadi argumen kuat urgensi dari integrasi subsidi dalam RKP
Weakness	- Intervensi kebijakan subsidi yang belum sesuai standar RSPP sehingga perlu distandarkan datanya agar dapat ditarik ke dalam RKP. - Keterbatasan data sektoral di Bappenas (argumen bahwa keterbatasan kekuatan data Bappenas menyebabkan Kemenkeu seringkali tidak berkoordinasi dengan Bappenas). - Pemahaman dari Direktorat sektor yang terbatas mengenai regulasi dan proses bisnis BA BUN secara komprehensif sehingga belum memiliki informasi mengenai BA BUN dan potensi integrasi di RKP seperti apa. - Potensi inefektivitas rangkaian forum yang ada.
Opportunity	- Untuk subsidi listrik, K/L terkait memberikan peluang Bappenas untuk terlibat dalam proses pembahasan subsidi. - Direktorat sektor menyepakati urgensi dari keterlibatan Bappenas dalam pembahasan subsidi mengingat cukup signifikan mempengaruhi capaian Prioritas Nasional. - Terdapat mekanisme pemantauan dan evaluasi yang rutin dilaksanakan oleh Ditjen Hubla, Ditjen KA dan APIP Kemenhub. Mekanisme ini dapat dioptimalkan untuk proses evaluasi selanjutnya bersama Bappenas
Threat	Belum ada <i>willingness</i> dan komitmen dari Kementerian Keuangan untuk melibatkan Bappenas dalam pembahasan subsidi.

Tabel 4.13 Pemetaan untuk Integrasi Subsidi Pangan dan Lainnya (Perkim) dalam RKP

Komponen	Uraian
Strength	- Memiliki proses perencanaan yang sejalan dengan penyusunan kebijakan perencanaan (RKP) dan dilaksanakan secara tahunan - Intervensi kebijakan pendukung di K/L belum terintegrasi dengan jumlah subsidi yang diberikan. Selain itu adanya temuan hasil kajian bahwa efektivitas subsidi pupuk dan benih masih belum optimal. Ini menjadi argumen kuat urgensi dari integrasi subsidi dalam RKP.
Weakness	Intervensi kebijakan subsidi yang belum sesuai standar RSPP sehingga perlu distandarkan datanya agar dapat ditarik ke dalam RKP.
Opportunity	- Untuk subsidi pangan, K/L terkait memberikan peluang Bappenas untuk terlibat dalam proses pembahasan subsidi. - Terdapat willingness dari Direktorat sektor (Direktorat Pangan dan Pertanian untuk terlibat dalam pembahasan subsidi serta berkomitmen dalam penyiapan data dukung guna penginterasian BA BUN di RKP. - Terdapat mekanisme pemantauan dan evaluasi yang rutin dilaksanakan oleh Ditjen Hubla, Ditjen KA dan APIP Kemenhub. Mekanisme ini dapat dioptimalkan untuk proses evaluasi selanjutnya bersama Bappenas.
Threat	- Belum ada willingness dari Kementerian Keuangan untuk berkoordinasi dengan Bappenas dalam pembahasan subsidi (tidak hadir dalam rapat yang diinisiasi Bappenas). - Data subsidi yang dipergunakan untuk proses penganggaran melalui BA BUN tidak sepenuhnya mendapatkan verifikasi validasi, sehingga memunculkan isu ketidaktepatan sasaran pada subsidi pupuk

Berdasarkan hasil pemetaan informasi dari DKT bersama dengan pengampu kepentingan, diketahui bahwa terdapat SWOT dari pengintegrasian subsidi energi maupun pangan dengan RKP hampir serupa. Secara garis besar SWOT tersebut antara lain:

- **Strength:**

1. Berdasarkan proses eksisting perencanaan dan penganggaran BA BUN, secara *timeline* telah sejalan dengan penyusunan RKP (misalnya dalam penyusunan pagu indikatif dan pagu anggaran). Selain itu, dapat mengoptimalkan forum maupun tahap yang telah berlangsung selama ini

(seperti TM) mengingat sebagian besar instansi yang berwenang sama untuk pembahasan Renja K/L ataupun untuk pembahasan subsidi.

2. Seperti yang telah dibahas dalam bagian sebelumnya, regulasi eksisting maupun rancangan regulasi terkait (seperti RPP RKA K/L) dapat mendukung adanya integrasi BA BUN ke dalam dokumen perencanaan. Oleh karenanya, secara legalitas sebenarnya tidak ada kendala dari proses integrasi tersebut.
3. Adanya temuan dan kajian – kajian dari instansi terkait yang mengindikasikan bahwa intervensi kebijakan pendukung di K/L belum terintegrasi dengan jumlah subsidi yang diberikan. Selain itu, terdapat temuan hasil kajian bahwa efektivitas subsidi masih belum optimal. Selain itu, kemenkeu dalam menyusun pagu indikatif BUN juga belum mempertimbangkan kebutuhan pemenuhan target subsidi. Kondisi-kondisi seperti ini menunjukkan urgensi dari integrasi subsidi dalam RKP.

- **Weakness:**

1. Perlu adanya penyesuaian dalam format/ *template* data intervensi kebijakan subsidi sesuai standar RSPP sehingga data dapat ditarik ke RKP dan diintegrasikan dengan sumber pendanaan lainnya (seperti belanja K/L).
2. Perlu adanya pengembangan dalam aplikasi KRISNA Renja maupun KRISNA RKP sehingga dapat memuat integrasi subsidi dan RKP.
3. Keterbatasan data sektoral di Bappenas menyebabkan Kemenkeu seringkali tidak berkoordinasi dengan Bappenas (karena mengasumsikan database menjadi wewenang K/L teknis).
4. Keterbatasan pemahaman dari Direktorat sektor di Bappenas yang mengampu subsidi energi dan pangan mengenai regulasi dan proses bisnis BA BUN sehingga belum memiliki informasi mengenai BA BUN maupun potensi integrasi di RKP secara komprehensif.
5. Belum adanya unit kerja/kelembagaan yang secara khusus bertugas untuk mendalami dan menyusun kebijakan mengenai BA BUN serta proses integrasi BA BUN ke RKP.
6. Banyaknya rangkaian forum perencanaan di internal maupun eksternal Bappenas sehingga apabila diinisiasi forum khusus pembahasan BA BUN tersebut berpotensi menyebabkan inefektivitas rangkaian forum yang ada.

- **Opportunity**

1. K/L pengampu subsidi energi maupun pangan mendukung penguatan peran (keterlibatan aktif) Bappenas dalam proses pembahasan subsidi (sebagai bagian dari BA BUN).
2. Direktorat sektor Bappenas menyepakati urgensi dari keterlibatan Bappenas dalam pembahasan subsidi mengingat kontribusi subsidi cukup signifikan mempengaruhi capaian Prioritas Nasional (adanya *willingness*/komitmen untuk ikut serta dalam pembahasan subsidi) serta berkomitmen dalam penyiapan data dukung guna penginterasian BA BUN di RKP.
3. Terdapat mekanisme pemantauan dan evaluasi yang rutin dilaksanakan oleh K/L terkait (seperti Ditjen Hubla, Ditjen KA dan APIP Kemenhub untuk PSO). Mekanisme ini dapat dioptimalkan untuk proses evaluasi subsidi selanjutnya bersama Bappenas.

- **Threat**

1. Belum ada *willingness* dan komitmen dari Kementerian Keuangan untuk melibatkan Bappenas dalam pembahasan subsidi. Bahkan dalam forum koordinasi yang diinisiasi oleh salah satu Direktorat sektor Bappenas dan mengundang Kemenkeu tidak dihadiri oleh Kementerian Keuangan.
2. Data subsidi yang dipergunakan untuk proses penganggaran melalui BA BUN tidak sepenuhnya mendapatkan verifikasi validasi, sehingga memunculkan isu ketidaktepatan sasaran pada subsidi (seperti dalam subsidi pupuk).

BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan tujuan kajian yang tertulis pada Subbab 1.3, telah diidentifikasi terkait kebijakan subsidi pada BA BUN serta mekanismenya dalam proses perencanaan dan penganggaran sebagai salah satu cara untuk menyelesaikan isu pembangunan/prioritas.

1. Penyusunan penganggaran BA BUN dibedakan menjadi penganggaran yang terencana dan penganggaran yang bersifat kontingensi (kedaruratan).
2. BA BUN yang terencana perlu diintegrasikan dengan penyusunan prioritas dalam dokumen perencanaan.
3. Proses perencanaan subsidi sejalan dengan perencanaan tahunan (RKP). Peran Bappenas diperlukan untuk mempertajam pemanfaatan dana BUN sesuai dengan arah kebijakan pembangunan yang diharapkan dengan presiden/pemerintah
4. Proses desain pelaksanaan intervensi BA BUN a.l subsidi, perlu diselaraskan dengan intervensi belanja K/L untuk memperkuat kualitas belanja pemerintah sejalan dengan rekomendasi BPK.
5. Pengintegrasian mekanisme proses perencanaan BA BUN dan belanja K/L dapat dimulai sejak awal (penyusunan Tema, arah kebijakan prioritas, dan KEM PPKF).
6. Proses selanjutnya intervensi BA BUN dapat dituangkan dalam RKP melalui intervensi (output) yang relevan (RO Prioritas).
7. Pengintegrasian kebijakan BA BUN dalam kajian ini masih bersifat identifikasi awal, sehingga perlu diperdalam melalui kajian selanjutnya agar pemanfaatan anggaran yang ada di dalam BA BUN khususnya yang terkait dengan subsidi dapat selaras dengan kebijakan penganggaran pada K/L.

5.2. Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, beberapa rekomendasi yang diberikan dari kajian ini antara lain:

1. Pada prinsipnya dalam penyusunan BA BUN memperhatikan RKP, titik fokus pada target atau sasaran pembangunan.
2. RKP harus menunjukkan atau mencerminkan kontribusi K/L. Kontribusi K/L tidak dibedakan apakah K/L itu dalam pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran.
3. Dalam mendesain prioritas, Bappenas perlu menelaah secara menyeluruh dan perencanaan dilakukan secara dalam sesuai norma.

4. Dari sisi regulasi, integrasi perencanaan perlu melihat mekanisme perencanaan dan penetapan alokasi anggaran BA BUN yang mengikuti PMK 91 tentang tata cara BA BUN secara keseluruhan.
5. Dalam postur APBN, ada porsi KL dan TKD dimana porsi BUN sekitar 60-65% di APBN.
6. Dari hasil analisis awal TA 2022, sejalan dengan temuan BPK terkait keselarasan penganggaran di RKP dan BUN, sudah ada keterkaitannya dengan TKD, khususnya DAK penugasan (terlihat tematik yang dikaitkan dengan MP).
7. Pada saat menelaah di BUN, ada beberapa ketidakselarasan di RKP 2022. Misalnya tidak ada subsidi jenis bahan bakar tertentu dan perbedaan indikator contohnya di RKP menggunakan satuan keluarga penerima manfaat baik subsidi listrik dan elpiji, tapi di RKA menggunakan metrik Ton (MT). Sehingga, perlu ada keselarasan antara dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran.
8. Proses keterlibatan K/L, Kemenkeu, dan Bappenas membutuhkan secara jelas jalur koordinasi antara tentang BA BUN. Untuk hal ini dibutuhkan pembahasan yang lebih lanjut lagi agar lebih jelas peran dan posisi untuk pengendalian BA BUN di K/L.

DAFTAR PUSTAKA

Government of India. 2022. "Fertilizer Subsidy." Department of Fertilizers.

<https://www.fert.nic.in/fertilizer-subsidy>.

Government of India. 2022. *Expenditure Profile 2022-2023*. India: Ministry of Finance.

Hox, Joop J., and Hennie R. Boeijs. 2005. "Data Collection, Primary vs. Secondary."

Encyclopedia of Social Measurement 1 (1): 593-599.

Kementerian Keuangan. 2022. "Siaran Pers: Pemerintah Indonesia dan Australia Perbarui Kerjasama Ekonomi Kedua Negara." Kementerian Keuangan.

<https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/siaran-pers/Indonesia-dan-Australia-Perbarui-Kerjasama-Ekonomi>.

Paramita, Astridya, and Lusi Kristiana. 2013. "TEKNIK FOCUS GROUP DISCUSSION DALAM PENELITIAN KUALITATIF (Focus Group Discussion Technique in Qualitative Research)." *Buletin Penelitian Sistem Kesehatan* 16, no. 2 (April): 117-127.

Parliament of Australia. 2021. "The Contingency Reserve – Parliament of Australia." Parliament of Australia.

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/Publications/Budget_explainers/The_Contingency_Reserve.

SA Budget. 2022. "Budget overview 2022-23 - Budget Paper 1." SA Budget.

<https://www.statebudget.sa.gov.au/budget-papers/Overview-2022-23-Final.pdf>.

Service NSW. 2022. "Public transport concessions and subsidies | Service NSW." Service NSW.

<https://www.service.nsw.gov.au/guide/public-transport-concessions-and-subsidies>.

Snyder, Hannah. 2019. "Literature review as a research methodology: An overview and guidelines." *Journal of Business Research* 104, no. 1 (November): 333-339.

<https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>.

World Population Review. 2022. "2022 World Population by Country." 2022 World Population by Country. <https://worldpopulationreview.com/>.

LAMPIRAN

Lampiran 1 Pertumbuhan Postur Belanja Negara (dalam triliun rupiah)

Uraian	2017 (LK BUN)		2018 (LK BUN)		2019 (LK BUN)		2020 (LK BUN)		2021 (LK BUN)		2022		APBN 2023
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Outlook	
BELANJA NEGARA	2.056,1	2.007,4	2.220,7	2.213,1	2.370,7	2.309,3	2.532,2	2.595,5	2.671,6	2.786,4	2.714,2	3.129,8	3.041,7
I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT	1.296,9	1.265,4	1.454,5	1.455,3	1.530,5	1.496,3	1.759,8	1.833,0	1.875,7	2.000,7	1.944,5	2.330,7	2.230,0
1. Belanja K/L	763,6	765,1	847,4	846,6	855,4	873,4	909,6	1.059,6	1.032,0	1.190,8	945,8	993,2	993,2
2. Belanja Non K/L (BA BUN)	533,3	500,2	607,1	608,8	675,1	622,9	850,2	773,3	843,8	809,9	998,8	1.337,5	1.236,9
II. TRANSFER KE DAERAH DAN DANA DESA (BA BUN)	759,2	742,0	766,2	757,8	840,2	813,0	772,4	762,5	795,8	785,7	769,6	799,1	811,7

Lampiran 2 Pertumbuhan Postur BA BUN (dalam triliun rupiah)

Uraian	2017 (LK BUN)		2018 (LK BUN)		2019 (LK BUN)		2020 (LK BUN)		2021 (LK BUN)		2022 (Nota Keuangan)		APBN 2023
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Outlook	
BA BUN	1.292,6	1.242,2	1.394,5	1.366,6	1.515,3	692,7	1.622,6	844,4	1.639,6	1.595,6	1.618,4	2.013,6	
Belanja Pemerintah Pusat Non K/L	533,3	500,2	623,8	608,8	675,1	622,9	850,2	773,3	843,8	809,9	848,8	1.214,6	1.087,93
Belanja Pegawai	120,0	102,8	116,7	115,9	127,1	126,9	137,6	135,6	140,8	139,1	-	-	-
Belanja Barang	0,2	0,2	0,7	0,3	0,8	0,5	1,3	1,1	1,6	1,2	-	-	-
Pembayaran Bunga Utang	219,2	216,6	264,9	258,0	275,9	275,5	338,8	314,1	344,3	343,5	405,9	403,9	441,4

Uraian	2017 (LK BUN)		2018 (LK BUN)		2019 (LK BUN)		2020 (LK BUN)		2021 (LK BUN)		2022 (Nota Keuangan)		APBN 2023
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Outlook	
Subsidi	178,8	166,4	223,6	216,9	250,1	201,8	241,2	196,2	264,1	242,1	207,0	284,6	297,2
Energi (DIPA awal)	-	97,6	-	153,5	178,2	136,9	-	108,8	-	-	134,0	208,9	210,7
Non-energi (DIPA awal)	-	68,8	-	63,4	64,3	64,9	-	87,4	-	-	72,9	75,7	86,5
Belanja Hibah	6,3	5,4	2,0	1,5	7,9	6,5	8,9	6,3	7,6	4,3	4,8	31,7	0,0
Belanja Lain Lain	8,8	8,8	16,0	16,2	13,3	11,7	122,3	120,0	85,3	79,7	231,1	494,5	349,3
II. Transfer ke Daerah dan Dana Desa	759,2	742,0	770,7	757,8	840,2	813,0	772,4	762,5	795,8	785,7	769,6	799,0	814,7
Transfer ke Daerah	699,2	682,2	710,7	697,9	770,2	743,2	701,2	691,4	723,8	713,9	701,6	731,1	806,7
1. Dana Bagi Hasil	88,3	88,2	93,8	93,7	116,3	104,0	94,4	94,0	117,3	117,2	105,3	142,1	136,3
2. Dana Alokasi Umum	398,6	398,6	401,5	401,5	537,7	421,0	384,4	381,6	377,8	377,8	378,0	378,0	396,0
3. Dana Alokasi Khusus	184,6	167,7	185,9	173,4	200,4	186,4	183,0	176,6	194,4	184,6	189,6	182,4	185,8
4. Dana Otonomi Khusus	19,4	19,4	20,1	20,1	21,0	21,0	19,6	19,6	19,5	19,5	20,4	20,4	17,2
5. Dana Keistimewaan D.I.Y	0,8	0,8	1,0	1,0	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4
6. Dana Insentif Daerah	7,5	7,5	8,5	8,2	10,0	9,7	18,5	18,5	13,5	13,5	7,0	6,9	70,0
Dana Desa	60,0	59,8	60,0	59,9	70,0	69,8	71,2	71,1	72,0	71,9	68,0	67,9	8,0

Lampiran 3 Komposisi BA BUN Subsidi (999.07) (dalam milyar rupiah)

Uraian Jenis Subsidi	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Subsidi Energi	97,642.08		153,522.42		136,875.81		108,840.53		140,395.18	
Subsidi Minyak Solar	6,578.23	3.95%	35,500.06	16.37%	27,287.80	13.52%	13,621.70	6.94%	13,505.10	5.59%
Subsidi Minyak Tanah	1,718.88	1.03%	3,370.76	1.55%	2,770.70	1.37%	1,304.40	0.66%	2,667.00	1.10%
Subsidi Elpiji	38,749.62	23.29%	58,144.01	26.81%	54,150.80	26.83%	32,810.90	16.72%	67,615.10	27.97%
Subsidi Listrik	50,595.35	30.41%	56,507.59	26.05%	52,666.50	26.10%	49,655.10	25.30%	47,822.30	19.78%
Subsidi Diskon Listrik-Penanganan Pandemi Covid-19							11,448.40	5.83%	8,785.70	3.63%
Subsidi Non Energi	68,759.02		63,360.88		64,926.76		87,390.92		101,367.58	
Subsidi PPh DTP	8,933.67	5.37%	10,111.76	4.66%	11,153.50	5.53%	12,762.40	6.50%	11,744.50	4.86%
Subsidi BM-DTP	280.95	0.17%	370.61	0.17%	354.3	0.18%	142.4	0.07%		

Uraian Jenis Subsidi	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Subsidi Bunga KKP dan Energi	77.35	0.05%	30.84	0.01%	6	0.00%	12.7	0.01%	5.2	0.00%
Subsidi KPEN-RP	126.3	0.08%	52.37	0.02%	13.5	0.01%	25.5	0.01%	12.8	0.01%
Subsidi Imbalan Jasa Penjamin KUR	414.35	0.25%	116.44	0.05%	47.8	0.02%	156.5	0.08%	76.9	0.03%
Subsidi Risk Sharing KKP dan Energi	33.81	0.02%	0.13	0.00%			12.3	0.01%	0.3	0.00%
Subsidi Kredit Sektor Peternakan					7.7	0.00%	1.5	0.00%	0.1	0.00%
Subsidi Bunga Pengusaha NAD dan Nias										
Subsidi Kredit Usaha Pembibitan Sapi	6.32	0.00%	5.21	0.00%						
Subsidi Skema Resi Gudang	0.15	0.00%	0.19	0.00%	0.5	0.00%	0.7	0.00%	0.3	0.00%
Subsidi Benih	764.69	0.46%								
Subsidi Pupuk	28,840.4 2	17.33%	33,612.7 3	15.50%	34,308.3 0	17.00%	31,099.7 0	15.85%	27,155.3 0	11.23%
Subsidi PT KAI	2,066.70	1.24%	2,145.06	0.99%	2,169.10	1.07%	2,548.70	1.30%	3,416.90	1.41%

Uraian Jenis Subsidi	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Subsidi/PSO PT. PELNI	2,106.21	1.27%	1,932.55	0.89%	1,817.90	0.90%	2,046.30	1.04%	2,099.00	0.87%
Subsidi/PSO lainnya	136.81	0.08%	155.93	0.07%	156.1	0.08%	151.9	0.08%	166.2	0.07%
Subsidi Bunga Kredit Program Lainnya	3,172.58	1.91%	11,588.57	5.34%	10,613.80	5.26%	13,570.70	6.92%	14,843.10	6.14%
Subsidi Pangan	19,500.25	11.72%								
Subsidi Bunga KPR	1,472.17	0.88%	2,285.85	1.05%	3,529.40	1.75%	2,751.80	1.40%	2,333.70	0.97%
Subsidi Bantuan Uang Muka Perumahan	826.3	0.50%	952.64	0.44%	748.7	0.37%	159.5	0.08%	714.9	0.30%
Subsidi Pupuk Pogram PEN-Penanganan Pandemi							3,137.20	1.60%		
Subsidi Bunga Program PEN (DJPK) - Penanganan Pandemi									18	0.01%
Subsidi BUM Perumahan-Penanganan Pandemi Covid-19							367	0.19%		

Uraian Jenis Subsidi	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Subsidi Bunga KPR-Penanganan Pandemi Covid-19							115.7	0.06%		
Subsidi KUR-Penanganan Pandemi Covid-19							4,984.20	2.54%	11,882.10	4.91%
Subsidi PPh-DTP-Penanganan Pandemi covid-19							2,393.90	1.22%	5,147.80	2.13%
Subsidi BM-DTP-Penanganan Pandemi covid-19							91.1	0.05%	4,920.20	2.04%
Subsidi PPNBM-DTP-Penanganan Pandemi covid-19									4,916.30	2.03%
Subsidi Bunga/Margin Prog PEN - Penanganan Pandemi Covid-19							7,822.30	3.99%	8,648.20	3.58%
Subsidi IJP Program PEN (DJPPR) - Penanganan Pandemi Covid-19							1,100.70	0.56%	3,265.80	1.35%

Uraian Jenis Subsidi	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Subsidi PPN-DTP-Penanganan Pandemi covid-19							1,936.20	0.99%		

