

Dalam penyusunan APBN sampai dengan tahun Anggaran 1999/2000, digunakan model *T-Account*. Secara konseptual struktur APBN tersebut mengikuti struktur anggaran yang ada dalam *The Government Finance Statistic* (GFS) dan *The System of Nation Account* (SNA) yang dikembangkan oleh PBB. Struktur APBN disusun menurut *T-account* dimana di sisi kiri merupakan penerimaan dan sisi kanan merupakan pengeluaran. Dalam model *T-Account*, jumlah A dan B selalu sama dengan C+D, sedangkan dalam realisasi APBN, total penerimaan dan total pengeluaran dari tahun ke tahun kurang lebih sama. Namun dalam kenyataannya selalu terjadi defisit anggaran yang umumnya dibiayai oleh penerimaan pembangunan yang berupa hibah dan utang luar negeri. Sebaliknya berdasarkan GFS dan SNA yang dikatakan surplus atau defisit secara keseluruhan adalah selisih antara seluruh penerimaan diluar pinjaman dengan total pengeluaran. Bila selisihnya positif maka terjadi surplus anggaran sebaliknya negatif maka terjadi defisit anggaran. Meskipun begitu istilah defisit begitu sensitif sehingga dalam setiap penyusunan APBN selalu disebutkan berimbang. Padahal yang sebenarnya defisit itu ditutupi dengan penerimaan pembangunan yang notebene defisit yang ditutupi dengan utang luar negeri. APBN pada masa itu diberlakukan atas dasar kebijakan prinsip berimbang, yaitu anggaran penerimaan yang disesuaikan dengan anggaran pengeluaran sehingga terdapat jumlah yang sama antara penerimaan dan pengeluaran. Hal perimbangan tersebut sebetulnya sangat tidak mungkin, karena pada masa itu pinjaman luar negeri selalu mengalir. Pinjaman-pinjaman luar negeri inilah yang digunakan pemerintah untuk menutup anggaran yang defisit. Ini artinya pinjaman-pinjaman luar negeri tersebut ditempatkan pada anggaran penerimaan. Padahal seharusnya pinjaman-pinjaman tersebut adalah utang yang harus dikembalikan, dan merupakan beban pengeluaran di masa yang akan datang. Oleh karena itu, pada dasarnya APBN pada masa itu selalu mengalami defisit anggaran. Penerapan kebijakan tersebut menimbulkan banyak kritik, karena anggaran defisit negara ditutup dengan pinjaman luar negeri. Padahal, konsep yang benar adalah pengeluaran pemerintah dapat ditutup dengan penerimaan pajak dalam negeri, sehingga antara penerimaan dan pengeluaran dapat berimbang.

Pada sisi penerimaan, dapat dilihat sumber-sumber anggaran penerimaan apa saja yang diharapkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluarannya. Dalam hal ini, penerimaan dibedakan antara penerimaan dalam negeri dan penerimaan luar negeri serta penerimaan pembangunan. Sedangkan pada sisi pengeluaran dikenal juga adanya anggaran pengeluaran rutin misalnya untuk belanja pegawai, belanja barang, pembayaran cicilan utang dan bunga serta pengeluaran pembangunan yang merupakan biaya pelaksanaan proyek-proyek.

Format dan Struktur APBN Model T Account

Penerimaan	Pengeluaran
A. Penerimaan Dalam Negeri	C. Belanja Rutin
B. Penerimaan Pembangunan	D. Pengeluaran Pembangunan

Dari struktur tersebut terlihat :
 Tabungan Pemerintah (S)=A-C
 Dana Pembangunan (I)=S=B
 Selisih (+ atau-)=I-D

Seiring dengan semangat reformasi di bidang kebijakan fiskal, dalam upaya meningkatkan transparansi dan akuntabilitas publik, mulai tahun anggaran 2000 juga dilakukan perubahan terhadap struktur dan format APBN. Berdasarkan format baru tersebut, APBN yang sebelumnya disusun berdasarkan prinsip anggaran berimbang dan dinamis, diubah menjadi anggaran defisit yang dibiayai dengan sumber-sumber pembiayaan dari dalam dan luar negeri. Model yang diterapkan adalah *I-Account*, dan perubahan struktur dan format APBN tersebut dimaksudkan antara lain adalah untuk meningkatkan transparansi dalam penyusunan APBN, karena dengan format baru tersebut anggaran dan strategi pembiayaannya akan mempermudah dilakukan analisis, pemantauan dan pengendalian dalam pelaksanaan dan pengelolaan APBN.

Dalam model ini struktur APBN ditampilkan dalam bentuk memanjang. Dengan model ini transparansi anggaran lebih jelas terlihat karena defisit anggaran jelas ditampilkan, tidak seperti model sebelumnya. Berdasarkan keseimbangan umum APBN (*overall balance*) sesuai dengan standar GFS, adalah selisih atau perbedaan antara pendapatan yang berasal dari penerimaan dan hibah dengan jumlah seluruh pengeluaran negara, yang hasilnya bisa negatif atau positif. Dengan konsep GFS, maka pembiayaan (*financing*), menunjukkan perubahan didalam kewajiban pemerintah, baik yang berkaitan dengan pembayaran kembali segala kewajiban pemerintah (*repayment*) dimasa yang akan datang, maupun perubahan likuiditas yang dimiliki pemerintah (*liquidity holdings*). Perubahan tersebut diperlukan untuk menutup selisih antara seluruh transaksi pengeluaran dan pemberian pinjaman pemerintah kepada pihak lain (*expenditure dan lending*) dengan pendapatan yang berasal dari penerimaan dan hibah.

Format dan Struktur APBN Model I Account

- A. Pendapatan Negara dan Hibah
 - I. Pendapatan Dalam Negeri
 - 1. Penerimaan Perpajakan
 - 2. Penerimaan Negara Bukan Pajak
 - II. Hibah
- B. Belanja Negara
 - I. Belanja Pemerintah Pusat
 - II. Belanja Untuk Daerah
- C. Primary Balance
- D. Surplus/Defisit Anggaran (A-B)
- E. Pembiayaan, bersih (E.I + E.II)
 - I. Pembiayaan Dalam Negeri
 - II. Pembiayaan luar negeri, bersih
 - 1. Penarikan Pinjaman Luar Negeri (bruto)
 - 2. Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN (Amortisasi)

Pinjaman termasuk kedalam elemen pembiayaan, yaitu pembiayaan luar negeri (*foreign financing*) yang merupakan bagian dari penarikan bruto pinjaman luar negeri (*gross drawing*). Demikian pula pembayaran cicilan pokok pinjaman luar negeri (*principal of external debt*) tidak dianggap sebagai pengeluaran negara akan tetapi diperlukan sebagai bagian dari unsur pembiayaan. Selisih kedua pos tersebut akan berpengaruh terhadap beban kewajiban pemerintah di masa yang akan datang. Begitu juga dengan penjualan aset pemerintah, seperti divestasi saham pemerintah pada BUMN, dan hal-hal lain yang berakibat terhadap posisi kekayaan pemerintah dimasa yang akan datang.

Dalam model ini struktur APBN bentuk memanjang atau model *I-Account* mejadi format yang tetap, tetapi untuk tahun anggaran 2001 mengalami sedikit perubahan dalam struktur APBN karena diberlakukannya UU No.25 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang membawa kosekuensi terhadap APBN, dimana masuknya komponen baru yaitu dana perimbangan. Selama kurun waktu 2002-2004 terjadi sedikit perubahan dengan memasukan pos Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian. Mulai tahun 2005 berdasarkan UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, model *I-Account* tetap dipergunakan tetapi sudah tidak membedakan antara anggaran rutin dan pembangunan.