

Bagian I

MASA DEPAN EKONOMI, REFORMASI BIROKRASI DAN EKONOMI POLITIK ANGGARAN

KEMERDEKAAN EKONOMI RI ADA DI TANGAN KITA

Pengantar :

“Perencanaan ekonomi, saat ini telah dibuat oleh bangsa Indonesia dan diinisiasi oleh Pemerintah pusat dan daerah. Selain itu semua pinjaman kepada pihak IMF dan juga pembubaran CGI (Consultative Group on Indonesia) juga telah dilunasi. Hal ini dapat menggambarkan bahwa tidak ada lagi campur tangan IMF ataupun lembaga multilateral dan bilateral dalam mengurus sektor ekonomi. Penulis juga menambahkan, bahwa adanya kemandirian ini, merupakan sebuah ilustrasi bahwa Indonesia saat ini telah merdeka secara ekonomi. “

Setelah 65 tahun merdeka (dihitung berdasarkan tahun 2010), masih banyak orang meragukan bahwa ekonomi Indonesia telah merdeka. Kemerdekaan atau kemandirian ekonomi Indonesia dikatakan sudah sirna dan bahkan telah tergadaikan. Pengelolaan ekonomi Indonesia dikatakan masih dijajah oleh negara, sekelompok, atau ideologi lain. Banyak bagian dari ekonomi Indonesia juga telah dikuasai asing dan perusahaan multinasional, sehingga

kita tidak berdaya mengaturnya. Pasar modal dikuasai oleh investor asing yang pada umumnya mementingkan keuntungan jangka pendek semata. Perbankan telah dikuasai asing, sehingga banyak dana dalam negeri mengalir keluar. Harga produk ekspor Indonesia diatur oleh pembeli di luar negeri dan menguntungkan importer di luar negeri. Indonesia telah kebanjiran buah-buahan, elektronik dan pakaian jadi impor. Banyak produk asli Indonesia yang sudah dipatenkan di luar negeri, dan masih banyak lagi fakta lain seputar penguasaan ekonomi Indonesia.

Kemerdekaan ekonomi atau kemandirian ekonomi dapat diartikan bahwa pengelolaan ekonomi atau unit usaha betul-betul diserahkan kepada kemampuan sendiri, tidak diintervensi apalagi diserahkan pada pihak lain. Jika hal itu merupakan sebuah definisi yang tepat, maka sejatinya penulis masih yakin bahwa Indonesia telah merdeka secara ekonomi. Hal ini didasari oleh tiga alasan sebagai berikut:

"Siapapun Pemerintah yang menjabat pada masa pascaprogram IMF harus menelan pil pahit akibatnya dan tetap harus melanjutkannya hingga tuntas, suka atau tidak suka terhadap program tersebut. Kesan ini juga telah memberikan kesimpulan akan tidak adanya kemandirian ekonomi Indonesia saat ini"

Pertama, perencanaan ekonomi kita saat ini telah dibuat oleh bangsa Indonesia yang diinisiasi oleh Pemerintah Pusat dan Daerah. Pengelolaan ekonomi telah dirancang, disahkan, dilaksanakan dan diawasi sendiri, melalui sistem pemerintahan yang modern dan demokratis. Pengaturan

kepemilikan atas aset-aset dan cabang produksi strategis telah banyak yang diatur dengan mengedepankan aspek nasional. Harga-harga kebutuhan pokok tetap diatur oleh negara sehingga tidak merugikan rakyat. Kontrak-kontrak baru dengan investor asing, khususnya kontrak pertambangan yang dulunya melalui kontrak privat, sekarang sudah menggunakan dasar UU yang disahkan oleh DPR-RI dan tunduk pada aturan dalam negeri.

Kedua, memang pada tahun 1999-2004, pengelolaan ekonomi Indonesia berada dalam kendali IMF. Namun, sejak dilunasinya semua pinjaman kepada pihak IMF dan juga pembubaran CGI (Consultative Group on Indonesia), maka tidak ada lagi campur tangan IMF ataupun lembaga multilateral dan bilateral dalam urusan ekonomi kita. Meski demikian, pengaruh dari program IMF pada pengelolaan ekonomi Indonesia, misalnya dampak dari program rekapitalisasi perbankan dan BLBI pada menggelembungnya utang Indonesia, telah berakibat jangka panjang. Oleh karena itu, mau tak mau hingga saat ini pun ekonomi Indonesia dipengaruhi oleh program yang didisain oleh IMF. Siapapun Pemerintah yang menjabat pada masa pascaprogram IMF harus menelan pil pahit akibatnya dan tetap harus melanjutkannya hingga tuntas, suka atau tidak suka terhadap program tersebut. Kesan ini juga telah memberikan kesimpulan akan tidak adanya kemandirian ekonomi Indonesia saat ini.

Ketiga, dalam era dimana kerjasama ekonomi antar negara secara bilateral, regional dan global yang dilakukan untuk mengatasi masalah bersama, maka sebagian pengelolaan ekonomi memang harus dirancang bersama. Tujuannya adalah agar kerjasama tersebut menguntungkan kedua belah pihak, baik secara regional dan maupun global.

Indonesia melakukan kerjasama kemitraan dengan Jepang (EPA), dan negara-negara ASEAN telah bersepakat untuk melakukan kerjasama regional 2015, namun hal ini belum tentu memberikan keuntungan maksimal bagi Indonesia. Dampak kesepakatan perdagangan ASEAN dengan China (ACFTA) dan ASEAN dengan Korea (AKFTA) adalah adanya pihak yang dirugikan dan yang diuntungkan, namun secara nasional telah terjadi posisi yang sama-sama menguntungkan. Indonesia juga melakukan kerjasama bersama dengan ASEAN dan mitranya plus tiga (China, Jepang dan Korea) dalam pencegahan krisis. Kerjasama tersebut dalam beberapa hal mengurangi derajat kemandirian kita, tetapi hal ini tetap diperlukan karena ukuran potensi krisis dapat terjadi diluar kemampuan satu negara saja untuk mengatasinya. Negara-negara G20, dimana Indonesia menjadi anggota aktif, menyepakati beberapa langkah global untuk melakukan pemulihan dan stabilisasi perekonomian global. Hal ini juga menunjukkan bahwa tidak ada satu negara pun, termasuk AS, Uni Eropa, China dan Jepang, yang mampu mengelola ekonominya sendiri.

Pada akhirnya, kemerdekaan ekonomi harus diterjemahkan lebih luas dari sekedar kepentingan keterlibatan unsur nasional dalam pengelolaan ekonomi. Pengelolaan ekonomi dapat dikatakan merdeka apabila disusun sendiri dengan mengingat konstelasi global dan bertujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sendiri. Penulis yakin bahwa SDM kita mampu untuk berikhtiar tetap memerdekakan ekonomi, dan kita belum terlambat untuk mengemban amanat rakyat demi kepentingan nasional yang mandiri di atas kepentingan atau invensi pihak luar. Kemerdekaan ekonomi berada di tangan kita sebagai bangsa, pemerintah, DPR, LSM, media, akademisi, dan diharapkan

melalui tangan kita, dapat ditentukan arah perkembangan ekonomi yang maju dan mandiri, bebas dari intervensi. Merdeka!

Pernah dimuat di Seputar Indonesia, 17 Agustus 2010

SAMPAI DIMANA REFORMASI BIROKRASI?

Pengantar :

“Selama ini banyak pihak yang berharap bahwa aparat keamanan dan penegakan hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Kementrian Hukum dan HAM akan menuntaskan reformasi birokrasi di tahun 2010 dan mengikuti jejak Kemenkeu dan BPK, namun pada kenyatannya terdapat indikasi keterlambatan dalam pelaksanaan program reformasi birokrasi di tubuh eksekutif di Indonesia, dan penulis memiliki kekhawatiran keterlambatan ini nantinya akan dapat menjadi faktor penghambat utama minat investasi di Indonesia. “

Menteri Keuangan pada Kabinet Indonesia Bersatu periode II, Agus Martowardojo, mengatakan bahwa anggaran Reformasi Birokrasi (RB) tahun anggaran 2010 sebesar Rp 14 triliun belum terserap sama sekali hingga bulan November 2010. Anggaran tersebut berpotensi untuk tidak digunakan dan menjadi sisa lebih pembiayaan anggaran (SILPA) hingga akhir tahun 2010.

“Reformasi birokrasi, ada cadangan yang cukup besar namun progresnya ternyata belum bisa mencapai. Bisa-bisa tidak terpakai di mana reformasi birokrasi itu ada sekitar Rp 14 triliun,” ujar Menkeu Agus di Gedung DPR-RI, Senayan, Kamis (DetikFinance, 14/10/2010).

Apayang disampaikan Agustersebut memberikan indikasi terjadinya keterlambatan dalam pelaksanaan program reformasi birokrasi di tubuh eksekutif. Selama ini banyak yang berharap bahwa aparat keamanan dan penegakan hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Kementrian Hukum dan HAM akan menuntaskan reformasi birokrasi di tahun 2010 dan mengikuti jejak Kemenkeu dan BPK. Investor telah menempatkan lemahnya pelayanan birokrasi beberapa tahun sebelum 2010, khususnya di jajaran penegak hukum dan keamanan sebagai salah satu faktor penghambat utama minat investasi di Indonesia. Sungguh sangat disayangkan, dalam satu tahun pemerintahan KIB II, pemerintah telah kehilangan momentum untuk melaksanakan perbaikan ekonomi dengan anggaran dan sumber daya lain yang telah tersedia.

Dari mana mulai RB?

Pada tahun 2007, pemerintah telah memulai langkah pencanangan Reformasi Pejabat Negara yang berujung pada standar renumerasi, yang rencananya dimulai secara serentak pada pejabat negara dilingkungan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Dimulai dari pimpinan kepala negara (Presiden) dan pimpinan lembaga-lembaga tinggi (MPR, DPR, DPD, BPK, MA, dan KPK). Namun, reformasi pejabat negara tidak kunjung mendapatkan titik temu dan kandas ditengah jalan.

Akibatnya, reformasi birokrasi lanjutan di tingkat operasional pemerintahan menjadi terhambat dan belum harmonis, serasi dan terkoordinir. Terkadang, di masing-masing organisasi dan lembaga pemerintahan menggunakan basis UU sektor mereka sebagai dalih untuk melakukan RB, namun tidak direncanakan penganggarannya dalam RKP (Rencana Kerja Pemerintah) dan Anggaran (APBN). Proses penganggaran yang disiplin melalui mekanisme siklus APBN tidak diperuntukan bagi kebutuhan anggaran yang beragam dan mendadak. Belum lagi pembentukan berbagai komite dan badan sebagai konsekuensi dari UU atau peraturan lainnya sering tidak mempertimbangkan konsekuensi anggaran, efektivitas dan berpotensi tumpang tindih mengacaukan peta jalan reformasi birokrasi.

RB di Eksekutif

Pada umumnya di suatu negara, reformasi birokrasi pemerintah dipimpin langsung oleh Presiden Indonesia periode tahun 2009-2014, Susilo Bambang Yudoyono, dengan program, kinerja, target, dan penganggaran yang jelas serta berdurasi jangka menengah (minimal 5 tahun). Reformasi Birokrasi tersebut juga harus diikuti dengan reformasi di bidang penganggaran untuk menghilangkan overlap dan mengelola beban anggaran *multi years* maupun beban masa depan (pensiun) dan benefit lainnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, sebenarnya Pemerintah KIB I sudah mencanangkan program 3 tahun reformasi birokrasi, mulai dari bidang keuangan (2009-2010) Kemenkeu, BPK, MA, Sekneg, Menko; bidang keamanan dan penegakan hukum (2010) meliputi Polri, TNI, Kejaksaan, Kemenhuk, PAN-RB dan bidang lainnya (2011-2012). Pelaksanaannya ternyata mengalami berbagai hambatan.

Reformasi kedudukan Pemerintah sebagai pemegang saham di BUMN ataupun di BLU (Badan Layanan Umum) belum diatur secara jelas. Banyak aparat birokrasi struktural yang menjabat sebagai Komisaris di BUMN dan BLU sehingga menimbulkan potensi benturan kepentingan dan keterbatasan waktu kedinasan serta kecemburuan.

Pengaturan hubungan antara eksekutif, legislatif (DPR) dan yudikatif (termasuk aparat pengawas) belum diatur secara tegas sehingga sering menimbulkan masalah ‘tata kelola’ dan juga benturan kepentingan serta ketidakseimbangan hubungan kerja.

Reformasi dan penataan organisasi, dan SDM sangat tergantung pada kepemimpinan operasional Menteri Pemandagunaan Aparatur Negara dan RB. Misalnya dalam rekrutmen, penghentian, *whistle blower*, kepangkatan, hak dan kewajiban dan lain sebagainya. Presiden, Wapres dan Anggota Kabinet yang tidak begitu jelas kedudukannya dalam skema reformasi birokrasi, telah menimbulkan rasa sungkan dikalangan birokrat eselon I kebawah.

Champion RB di Kemenkeu

Reformasi Birokrasi di Departemen Keuangan telah dimulai sejak tahun 2003 pada masa kepemimpinan Menteri Keuangan Prof. Boediono. RB di Departemen Keuangan pada waktu itu, terkonsentrasi pada reformasi keuangan negara. Sayangnya, RB di Depkeu waktu itu tidak dibangun dari bawah dengan kajian komprehensif. RB dilanjutkan oleh Menkeu Jusuf Anwar dengan penataan organisasi di Bapepam dan ditempat lain secara sporadis.

Tahun 2006-2009, reformasi birokrasi bergulir secara agresif dan tepat serta tegas. Kepemimpinan Menkeu Sri

Mulyani (SMI) adalah kunci dalam membangun RB dari bawah. Sedangkan konsultan hanyalah berperan sebagai fasilitator. SMI memulai kepemimpinannya dari reformasi struktural di tubuh Pajak (DJP) dan Bea Cukai (DJBC) serta instansi pelayanan lainnya seperti perbendaharaan (DJPb) dan kekayaan Negara (DJKN). Dibarengi dengan pembentukan BKF (Badan Kebijakan Fiskal) sebagai unit yang memformulasikan kebijakan, pembentukan unit pengelola utang, DJPU dan perimbangan keuangan, DJPK. Telah disusun peta jalan (*blue print*) RB oleh tim khusus RB dengan gagasan cemerlang seperti penyusunan indikator kinerja utama, IKU, rekrutmen pegawai dan lowongan pejabat dengan tender terbuka (*open bid*), serta penyusunan renumerasi dengan *job grading*. Evaluasi pelaksanaan RB dilakukan secara obyektif langsung oleh Menkeu dibantu oleh tim RB. Waktu itu, eselon I struktural dilarang merangkap jabatan termasuk pada jabatan komisaris BUMN. Bermain Golf dengan mitra dilarang.”

BKF merupakan instansi yang sangat agresif dalam melakukan RB. Mulai dari program studi bagi PNS baru ke luar negeri, terbanyak dalam open-bid, pelarangan rangkap jabatan. Pembuatan pemantauan dini dan lain sebagainya.

Menkeu Agus Marto mulai memfokuskan pada RB di Kemenkeu pada saat itu. Seperti Menkeu SMI, dia tetap memfokuskan pada kinerja DJP dan DJBC. Dia melihat bahwa

fungsi kebijakan, regulasi dengan implementasi perpajakan harus dipisahkan, maka kemenkeu melakukan RB pemisahan DJP, DJBC dengan BKF secara tegas-tegas. Sayangnya hal tersebut sebenarnya bukan prioritas pembenahan masalah perpajakan. Anwar Supriyadi, ketua komite pengawas perpajakan pada saat itu juga tidak setuju adanya pemisahan kebijakan perpajakan. Yang lebih mendesak sebenarnya adalah masalah perbaikan prosedur keberatan, banding, percepatan restitusi dan reformasi di pengadilan pajak.

RB adalah Perubahan Pola Pikir

Reformasi Birokrasi pada hakekatnya merupakan perubahan pola berpikir dalam bekerja di lingkungan birokrasi. Tugas birokrat adalah memberikan pelayanan prima kepada *stakeholder*, dan tidak mementingkan diri sendiri. Tidak ada pejabat yang menjadi penentu sendiri tanpa kerjasama dengan pihak lain. Anggapan terhadap sebuah instansi, masih sebagai institusi penentu kebijakan dan penganggaran, menandakan perubahan pola pikir yang belum terjadi. Banyak keputusan operasional dibuat untuk melindungi kepentingan organisasi dan melestarikan ketergantungan pada seseorang atau instansi tertentu berarti mengkhianati reformasi birokrasi.

Yang sering mengganggu juga adalah adanya Budaya sungkan dan “*comfort zone*” menyebabkan SDM yang berani mengambil keputusan dan visioner harus tersingkir atau di mutasi. Trauma masa lalu (BLBI, Krisis) dan agresivitas pengawas, KPK, BPK dan kejaksan mengakibatkan kelambatan pengambilan keputusan. Menkeu SMI sampai-sampai minta 4-5 paraf pejabat eselon I pendapat ahli hukum sebelum ambil keputusan.

RB berada dibawah kepemimpinan yang jujur, tegas dan visioner adalah sangat penting dalam merubah mindset birokrat. Dia harus mampu memimpin tanpa kenal lelah, menghilangkan benturan kepentingan dan mengajak birokrat fokus pada tupoksi, menghilangkan anggaran-anggaran (panitia dan tim-tim) yang tidak perlu pascarenumerasi birokrasi. Menghilangkan anggaran-anggaran Teknologi Informasi dan gedung yang tumpang tindih, dan memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi pengambil kebijakan. Dia juga harus mampu membangun suasana kerja internal yang harmonis dengan lembaga lain, khususnya dengan DPR, aparat hukum dan pengawas eksternal, tidak melupakan tugas jangka panjang pada SDM untuk kepemimpinan masa depan, dan tidak mengandalkan konsultan dan advisor, khususnya asing untuk pekerjaan yang bisa dilakukan sendiri oleh staf. Kita belum melihatnya reformasi birokrasi sejati dalam satu tahun perjalanan KIB II. Namun, untuk kedepannya pasti akan muncul jiwa pemimpin dan aparat birokrat yang memiliki komitmen tinggi dalam Reformasi Birokrasi. Reformasi Birokrasi adalah faktor penting pemberantasan korupsi dan perbaikan iklim investasi.

Pernah dimuat di Kompas, 21 Oktober

BEKERJASAMA DENGAN DPR

Pengantar :

“Pemerintah dan DPR merupakan dua institusi pembuat dan pembentuk undang-undang. Agar dapat mencapai tujuan bersama, maka kedua institusi tersebut harus secara harmonis walaupun berbeda fungsi.

Walaupun pemerintah dan DPR harus membangun hubungan yang harmonis dan professional, namun tetap harus menjaga jarak, etika dan kesantunan. Tidak ada larangan bagi pemerintah untuk bertemu dengan DPR selama tidak ada maksud tersembunyi dibalikinya. Dalam tulisan ini penulis akan membahas hubungan antara pemerintah dan DPR serta pengalaman penulis selama berada di dalam pemerintahan.”

P erubahan kebijakan dapat dilakukan melalui dua pintu masuk, yakni pemerintah dan DPR. Kedua institusi tersebut adalah pembuat dan pembentuk Undang-undang. Tujuan pembentukan Undang-undang adalah untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Maka, kedua institusi tersebut harus berjalan secara harmonis dan berjalan dengan satu tujuan, meskipun berbeda fungsi. Pemerintah merencanakan kebijakan dan menganggarkan kebijakan, DPR menyetujui atau menolak kebijakan dan anggaran, dan jika disetujui, kemudian Pemerintah melaksanakan kebijakan dan DPR mengawasi sesuai dengan penetapan dalam Undang-undang. Sedangkan pengawasan keuangan diserahkan kepada BPK. Dengan UU MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), alat kelengkapan DPR bertambah satu lagi yakni BAKN (Badan Akuntabilitas Keuangan Negara) yang berfungsi menindaklanjuti hasil temuan BPK.

Mantan Menteri Keuangan Sri Mulyani pada masa jabatannya pernah menginstruksikan kepada seluruh jajaran eselon 1 Kementerian Keuangan untuk membangun hubungan yang harmonis dan profesional dengan mitra kerja DPR namun tetap harus menjaga jarak, etika dan kesantunan. Kementerian Keuangan harus bekerjasama dengan DPR secara profesional, tidak ada tabu untuk bertemu dengan DPR. Bahkan SMI sendiri sering memimpin pertemuan informal dan lobi dengan anggota DPR untuk menggoalkan satu rancangan kebijakan pemerintah.

Semasa bekerja di kementerian Keuangan, Instruksi tersebut selalu penulis pegang dalam setiap berhubungan dengan DPR. Sebagai perencana kebijakan dan anggaran maka tugas penulis didalamnya termasuk harus mampu menyampaikan ide perubahan kebijakan kepada mitra anggota DPR untuk dapat disetujui. Maka pertemuan untuk menyamakan persepsi dengan DPR atas hal tersebut telah penulis dan juga rekan lainnya lakukan berulang-ulang. Tempatnya bisa di DPR, di coffee shop ataupun di berbagai tempat pertemuan yang netral.

Ketika pertemuan tanggal 19 Februari 2009 di meeting room hotel Four Season di Kuningan, Jakarta dengan wakil-wakil anggota badan anggaran untuk penyamaan persepsi mengenai kebijakan stimulus fiskal menjadi salah satu temuan dan bahan investigasi KPK, penulis tidak takut. Ketika itu anggota DPR dengan inisial AHD ditangkap karena kasus korupsi proyek dermaga yang diakuinya berasal dari hasil pertemuan tersebut. KPK kemudian tidak menemukan hubungan antara pertemuan tersebut dengan kasus korupsi AHD apalagi keterlibatan penulis. Penyelidikan oleh KPK tersebut tidak membuat jera. Penulis juga pernah ditanyakan oleh Menkeu dan komisi XI dalam pembahasan APBN 2010 di dalam forum tertutup mengenai adanya dugaan “kickback” dalam bentuk dana ke daerah pemilihan (dapil) di mana anggota berasal apabila diberikan persetujuan mengenai target pajak dalam APBN 2010 diberikan. Meskipun Menkeu sendiri waktu itu mempertanyakan, namun tuduhan tersebut juga tidak terbukti.

Ketua Panja UU

Penulis sudah malang melintang 10 tahun di DPR, memimpin panitia kerja UU APBN dan UU APBN-P selama hampir 10 tahun. Memimpin panja UU Cukai, UU Perbankan Syariah, UU MD3 dan UU PDRD (Pajak dan Restribusi Daerah). Disamping itu turut serta sebagai anggota Panja Pemerintah didalam pembahasan perubahan UU BI, UU Keuangan Negara, UU SUN (Surat Utang Negara), dan UU Desentralisasi Fiskal. Disamping menyelesaikan tugas penyelesaian UU tersebut bersama DPR mitra kerja, penulis juga menelorkan gagasan-gagasan baru.

Dalam UU APBN dan APBN-P perbaikan dalam proses pengambilan keputusan, keterwakilan posisi puncak di

pihak pemerintah atau BUMN, hubungan komisi dan Panitia Anggaran (sekarang Banggar). Menampung beberapa ketentuan yang bersifat *lex specialist*, misalnya dalam penetapan *cost-recovery*, penghapusan piutang BUMN dan hutang UMKM, penambahan modal bagi BUMN pelayanan publik, penetapan harga BBM dan Listrik yang fleksibel, *pre-financing* utang, pinjaman siaga atau kontigensi, alokasi anggaran antisipasi krisis pangan dan energi, dan lain sebagainya.

Gagasan-gagasan dalam berbagai UU dapat diringkas sbb: UU SUN mengenai pasal peralihan pengakuan hutang atau SUN yang diterbitkan pada masa krisis 1998, UU BI mengenai pembentukan BSBI (Badan Supervisi Bank Indonesia), dan jadwal waktu pembentukan OJK (Otoritas Jasa Keuangan), prosedur penetapan sasaran inflasi. UU Perbankan Syariah mengenai “spin-off” wajib bagi Unit Usaha Syariah (UUS) menjadi Perbankan Syariah yang penuh dan berdiri sendiri, pembatasan kepemilikan bank asing dalam Perbankan Syariah dan lain sebagainya. UU Cukai mengenai kenaikan tarif maksimum, roadmap kebijakan cukai yang mengkedepankan aspek kesehatan, perluasan obyek cukai dan perlunya konsultasi dengan pelaku. Gagasan dalam UU MD3 sangat banyak dan menarik. UU MD3 lebih berat kepada substansi politik dan administrasi lembaga politik seperti MPR, DPR, DPD dan DPRD namun komponen penganggaran dan penataan hubungan legislatif dan eksekutif dalam siklus APBN cukup banyak. Maka ditatalah hubungan kelembagaan tersebut, jadwal dan upaya untuk memperbaiki mekanisme anggaran, percepatan pencairan anggaran dan pengawasan anggaran oleh DPR.

Kompromi diperlukan dalam Koridor

Hebatnya, hubungan DPR dan Pemerintah tersebut selalu menjadi tontotan publik dan media secara terbuka. Tidak heran begitu banyaknya campur tangan publik atau kelompok tertentu pada waktu pembahasan di DPR. Kelompok kepentingan akan meminta untuk berembug dengan otoritas bahkan sampai mendesak untuk dipenuhi dan ditampung kepentingannya dalam UU yang sedang dibahas. Maka tak pelak lagi akan muncul godaan untuk berkompromi. Menkeu Sri Mulyani selalu menekankan bahwa kompromi dengan berbagai pihak terkait (stakeholder) memang diperlukan tetapi tidak boleh mengorbankan kualitas kebijakan dan dipilih kompromi dengan pengorbanan serendah-rendahnya.

Maka agar dikurangi terjadinya kompromi, disain kebijakan haruslah matang dan komprehensif. Untuk

itu disain kebijakan haruslah sound dari sisi akademik dan dapat dilaksanakan dengan tujuan memberi nilai tambah sebesar-besarnya. Disain kebijakan harus disosialisasikan terlebih dahulu untuk mendapat masukan sehingga diketahui kekurangan dan keinginan dari para stakeholders.

Jika dihitung dalam jadwal tahunan, bisa jadi tugas dari rekan-rekan eselon 1 Kementrian Keuangan 30% bahkan lebih dicurahkan untuk bertemu dengan DPR, apakah dalam forum kebijakan, anggaran dan pengawasan. Waktu

“..... Hubungan DPR dan Pemerintah tersebut selalu menjadi tontotan publik dan media secara terbuka. Tidak heran begitu banyaknya campur tangan publik atau kelompok tertentu pada waktu pembahasan di DPR.”

yang dicurahkan seringkali dilakukan di luar jam kerja normal hingga larut dan berlangsung hingga akhir minggu. Perdebatan dapat berlangsung ringan hingga berat bahkan dapat berlangsung panas. Bagi DPR, reputasi individu, publik, fraksi, komisi bahkan DPR dipertaruhkan, demikian juga dengan penulis mempertaruhkan dan berjuang dengan segala daya upaya dengan penuh keyakinan bahwa kebijakan dan anggaran yang diusulkan akan memberikan manfaat bagi rakyat. Allhamdullillah, penulis telah melalui rintangan dan hambatan tersebut ditengah begitu banyak para eksekutif dan legislatif yang tertangkap basah oleh Kepolisian, Kejaksaan dan KPK. Apapun, eksekutif dan legislatif harus tetap berteman dan menjaga jarak secara profesional dan beretika.

UU APBN DAN DINAMIKA DPR

Pengantar :

“Pembahasan APBN di DPR selalu menarik untuk diikuti. Pembahasan ini sedikit berbeda dengan pembahasan yang melibatkan DPR dan Pemerintah seperti halnya dalam pembahasan RUU. Dalam pembahasan APBN yang lebih ditekankan adalah isi dari APBN tersebut, yaitu kemana anggaran negara dibelanjakan dan darimana sumber pembiayaannya. Pembahasan mengenai kalimat per kalimat seperti dalam pembahasan RUU tidak menjadi begitu penting, mengingat banyaknya sektor yang perlu segera mendapat pembiayaan dan asas proporsionalitas dalam pembagian dana APBN. Namun, dalam RAPBN 2011 yang diajukan oleh Pemerintah kepada DPR terdapat isu ganjil yang mencuat ke permukaan, yaitu isu dimasukkannya ‘pasal siluman’ oleh Pemerintah. Tentu hal ini menarik untuk dilihat dari sudut pandang Penulis sebagai akademisi.”

Dalam rapat paripurna DPR Rabu 27 Oktober 2010, telah disahkan UU APBN 2011, namun sidang diwarnai dengan pembatalan pasal 8 ayat 2b. DPR khususnya anggota komisi VII yang membidangi energi menyampaikan protes atas adanya “penyelundupan” pasal 8 ayat 2b tersebut, bahkan disebut sebagai pasal “siluman”. Menteri Keuangan Agus Martowardojo dalam pendapat akhir terhadap RAPBN 2011 menyatakan setuju dengan penghapusan ayat tersebut. “Kami setuju dihapuskannya pasal itu dan itu sudah disetujui dalam rapat pemerintah dengan DPR sebelumnya” (Republika, Rabu 27 Oktober 2010). Namun Menkeu tidak menjelaskan kenapa pasal tersebut diusulkan oleh Pemerintah melalui Nota Keuangan yang disampaikan Presiden. Ketua Badan Anggaran juga tidak menjelaskan kenapa dalam rapat pleno Badan Anggaran tanggal 26 Oktober 2010 menyetujui keseluruhan draf RUU yang diajukan pemerintah, termasuk pasal 8 ayat 2b tersebut.

Pasal 8 ayat 2b Rancangan Undang-Undang (RUU) APBN 2011 tersebut berbunyi “Penerapan tarif dasar listrik (TDL) sesuai harga keekonomian secara otomatis untuk pemakaian energi di atas 50% (lima puluh persen) konsumsi rata-rata nasional tahun 2010 bagi pelanggan rumah tangga (R), bisnis (B), dan publik (P) dengan daya mulai 6.600 VA ke atas.”

Substansi ayat tersebut sebenarnya tidak ada yang salah. Kalaupun terjadi kenaikan TDL namun rasanya sedikit elemen masyarakat yang menolak apabila dikenakan pada pelanggan dengan daya 6600 KVA. Dengan ketentuan tersebut berarti pelanggan 6600 KVA ke atas dikenakan tarif keekonomian dan tidak mendapatkan subsidi dari APBN. Pelanggan dengan daya 6600 KVA ke atas adalah termasuk rumah tangga/pebisnis kaya, jadi sudah sepatutnya mereka

tidak mendapatkan subsidi. Jumlah mereka juga tidak lebih dari 5% dari seluruh pelanggan listrik di Indonesia. Apalagi dalam ayat tersebut masih ada embel-embel dengan pemakaian energi di atas 50% konsumsi rata-rata tahun sebelumnya. Sungguh dalam ayat tersebut terkandung suatu kebijakan yang adil.

Bukan Pasal ‘Siluman’

Dalam UU APBN 2009, 2010 dan APBN-P 2010, pasal tersebut sudah ada, jadi bukan pasal siluman. Dan waktu itu sudah disetujui oleh DPR. Hanya berbeda adalah dalam penetapan presentase konsumsi rata-rata nasional. Penulis sungguh yakin tidak ada intensi dari pejabat dan staf Kemenkeu untuk menyeludupkan pasal tersebut karena hal tersebut bukan kebijakan dan pasal baru yang muncul tiba-tiba. Seingat Penulis justru Panitia Anggaran (sekarang Badan Anggaran) waktu itu bahkan minta tidak perlu ada batasan konsumsi.

Dalam UUD 1945 disebutkan bahwa APBN diajukan oleh Pemerintah, dan disahkan oleh DPR, setelah dibahas oleh DPR bersama dengan Pemerintah. Jadi pengajuan pasal 8 ayat 2b dalam RUU APBN 2011 oleh Pemerintah adalah sah dan sesuai kaedah mekanisme dalam konstitusi. DPR dalam posisi membahas dan dapat menyetujui atau menolak pasal tersebut. Rapat paripurna adalah rapat dimana keputusan terhadap suatu undang-undang dilakukan. Rapat paripurna pengambilan keputusan akhir mengenai RUU setelah melalui proses kesepakatan di panitia kerja dan pleno. Meskipun rapat Paripurna biasanya mengamini, dalam hal-hal tertentu bisa menganulir hasil rapat-rapat sebelumnya.

Tidak seperti RUU lainnya, RUU APBN adalah satu-satunya RUU yang hanya boleh diajukan oleh Pemerintah dan DPR tidak memberikan DIM (Daftar Inventarisasi Masalah). Pembahasan APBN lebih difokuskan pada substansi dan konsekuensi bujetnya, sedangkan pembahasan butir-butir RUU tidak terlalu intensif seperti RUU yang lain.

Jadi secara prosedur dan mekanisme serta substansi APBN, pasal 8 ayat 2b tidak menyimpang dan tidak salah. Anggota DPR tidak perlu menggugat dan mencari pihak-pihak yang bertanggung jawab atas munculnya pasal ‘siluman’ tersebut. Kemenkeu juga tidak perlu risau jika ada gugatan dari pihak DPR.

Pasal Tidak Perlu

Dari sisi kebijakan kelistrikan sendiri, sebenar-benarnya pasal 8 ayat 2b tersebut tidak diperlukan. Mengingat substansi penyesuaian harga keekonomian pelanggan 6600 KvA keatas sudah

ditampung dalam Tarif Daftar Listrik (TDL) tahun 2010 yang baru saja ditetapkan. Dengan memberikan batas 50% kenaikan dari konsumsi tahun 2010 sama saja artinya pelanggan dalam kelompok tersebut telah membayar harga keekonomian.

TDL untuk golongan pelanggan 6600 KvA sebesar Rp 1.130/kwh sebenarnya telah ditetapkan tanpa pemberian subsidi. Jadi ditetapkan atau dihapuskannya pasal 8 ayat 2b

“Ke depan ada baiknya Pemerintah dan DPR teliti dan jernih serta obyektif melihat persoalannya. Jangan sampai perdebatan yang bertujuan membela kepentingan rakyat tersebut sia-sia dan menjadi panggung yang menggelikan”

tersebut tidak berpengaruh apa-apa terhadap penghasilan PLN atau subsidi pemerintah. Bedanya dalam APBN 2010 batas maksimum tersebut adalah 30%, berarti pelanggan masih menerima subsidi, sedangkan dalam RAPBN 2011 dengan dinaikkan menjadi 50% berarti tidak lagi menerima subsidi.

Jadi, sia-sialah perdebatan pencabutan pasal 8 ayat 2b tersebut. Ada atau tidak ada ketentuan tersebut, tidak merubah postur APBN. Pelanggan 6600 KvA keatas telah membayar tarif listrik tanpa subsidi dengan atau tanpa pasal 8 ayat 2b.

Ke depan ada baiknya Pemerintah dan DPR teliti dan jernih serta obyektif melihat persoalannya. Jangan sampai perdebatan yang bertujuan membela kepentingan rakyat tersebut sia-sia dan menjadi panggung yang menggelikan. Namun, apapun yang diputuskan terkait pelanggan 6600 KvA keatas, kita masih punya masalah sangat serius dalam program kelistrikan nasional kita.

POLITIK ANGGARAN DANA DAPIL

“Dana DAPIL yang diusulkan oleh anggota DPR (2011) selama ini dipertanyakan. Dana DAPIL ini ditakutkan nantinya tidak tersalurkan melalui sistem penganggaran. Penulis sendiri beranggapan bahwa usulan Dana DAPIL yang merupakan dana transfer dari pusat (APBN) kepada daerah (APBD) berbasis pada jumlah kursi anggota di DPR tentu bukanlah sesuatu yang aneh, salah, serta perlu dipertanyakan.”

Pada tahun 2010, dana untuk DAPIL (daerah pemilihan) yang diusulkan oleh anggota DPR dalam rangka pembicaraan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (PPKF) 2011 marak dibicarakan. Dana DAPIL tersebut merupakan dana transfer dari pusat (APBN) kepada daerah (APBD) berbasis pada jumlah kursi anggota di DPR. Usulan tersebut bukanlah sesuatu yang aneh dan salah, karena sebagai anggota DPR salah satu sumpah jabatannya adalah memperjuangkan dana kepada daerah pemilihan. Dana tersebut nantinya tetap disalurkan melalui APBD, dan tentu bukan untuk keperluan pribadi para anggota. Anggota DPR juga tidak akan menyalurkan dana tersebut, jadi semuanya

melalui sistem penganggaran yang ada, baik APBN maupun APBD. Lalu, mengapa menjadi kontroversi?

Dalam pengamatan penulis, tidak ada yang salah, dan usulan tersebut tetap sah saja. Meskipun penulis belum melihat sendiri detail usulan tersebut, tetapi tidak ada sesuatu ketentuan pun yang dilanggar. Pemerintah pada saat itu sudah mengusulkan PPKF ke DPR, dan DPR memberikan jawaban untuk kemudian dibahas dalam proses penyusunan APBN. Pemerintah mengusulkan transfer ke daerah, dalam hal ini dana alokasi umum (DAU) dengan formula kesenjangan fiskal antar daerah, sedang DPR meminta agar formula DAPIL masuk dalam formula alokasi transfer ke daerah. Kewenangan eksekusi atau pelaksanaan anggaran tetap berada di pihak eksekutif, yakni pemerintah pusat dan pemerintah daerah. DPR dan DPRD kemudian melakukan fungsi pengawasan atas pelaksanaan anggaran. Mekanisme ini sudah sesuai dengan UUD 1945 dan UU 17 tahun 2003 mengenai keuangan negara.

Jika proses perencanaan, pembahasan, pelaksanaan dan pengawasan anggaran tersebut di jalankan dengan baik oleh eksekutif dan legislatif sesuai dengan tugasnya masing-masing, maka tidak ada masalah. Pemerintah tentu akan mempertahankan kebijakannya, yakni transfer daerah, dalam hal DAU adalah instrumen untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar daerah. Namun, pemerintah, dalam hal ini kementerian keuangan, juga tidak boleh menutup mata bahwa seolah-olah formula DAPIL tersebut tidak mungkin disusun. Alokasi anggaran tetap merupakan keputusan politik anggaran di DPR. Hal yang terpenting adalah tujuan yang tetap sama yakni untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Formula Dana DAPIL

Formula kesenjangan fiskal dan DAPIL sebenarnya dapat digabung dengan mengakomodasi kedua tujuan tersebut. Misalnya, alokasi minimum untuk keperluan pemenuhan kebutuhan dasar di daerah dilakukan dengan formula kesenjangan fiskal, dan sisa anggarannya dialokasikan dengan formula DAPIL. Pengkajian perlu segera dilakukan dan sosialisasipun dapat disebarluaskan secara transparan supaya mendapat tanggapan luas dan bersifat konstruktif. Pemerintah tidak perlu menakut-nakuti bahwa DPR mengambil hak eksekusi anggaran dan telah terjadi benturan kepentingan. DPR juga harus tahu diri dan introspeksi bahwa selama ini banyak kasus-kasus korupsi anggaran yang melibatkan anggota DPR dan DPRD. Fungsi pemerintah dalam soal anggaran jelas, yakni mengusulkan, membahas dengan DPR dan melaksanakan anggaran yang sudah disetujui oleh DPR. Tugas DPR dalam anggaran juga jelas, menerima usulan, kemudian membahas dengan Pemerintah, menetapkan dalam UU APBN bersama Pemerintah dan kemudian mengawasi pelaksanaannya. Dalam hal mekanisme dan cakupan pekerjaan DPR dalam hal anggaran (APBN), DPR sudah memiliki undang-undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) dan peraturan DPR.

Undang-Undang MD3 adalah *state of the art* dari pengaturan mekanisme dan kewenangan tugas, hak dan kewajiban DPR termasuk dalam fungsi penganggaran. UU MD3 adalah penyempurnaan dari UU Susduk (susunan dan kedudukan) MPR dan DPR. Dalam UU tersebut diatur mengenai pembagian fungsi alat kelengkapan DPR dalam anggaran, yakni komisi-komisi dan Badan Anggaran (Banggar). Disamping itu dicetuskan sebuah alat kelengkapan

DPR yang baru yakni, BAKN (Badan Akuntabilitas Keuangan Negara) untuk menindaklanjuti temuan-temuan audit BPK.

Fungsi Badan Anggaran dalam UU MD3 sangat sentral dalam pembahasan dan pengesahan APBN, namun demikian UU tersebut mewajibkan bahwa semua penetapan pendapatan dan belanja negara sekarang ini harus sudah disetujui oleh komisi terkait. Sehingga fungsi Banggar lebih bersifat koordinator dan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di semua komisi. Meskipun masih terjadi tarik menarik antara kewenangan komisi dan Banggar, namun penulis melihat mekanisme ini jelas lebih teratur, sistematis, rapi dan pasti. Konsekuensinya Pemerintah, dalam hal ini kementerian keuangan, sebagai koordinator pemerintah harus bekerja dua kali, yakni di komisi dan di Badan Anggaran.

Pembahasan atas usulan anggaran DAPIL bisa muncul di komisi, Banggar ataupun bahkan dua-duanya. Usulan menambah anggaran di masing-masing DAPIL adalah sah. Sekarang giliran Pemerintah yang memberikan tanggapan mengapa formula kesenjangan fiskal (KF) lebih baik dari pada formula DAPIL. Dengan formula KF berarti daerah miskin akan mendapat alokasi yang lebih besar dibandingkan dengan daerah kaya. Sementara formula DAPIL yang sama rata untuk semua kabupaten berarti tidak mempertimbangkan aspek kemampuan fiskalnya. Menurut penulis, dalam hal memilih atau mengkombinasikan formula terbaik tersebut dapat dipersempit pada masalah teknis alokasi anggaran yang tepat dan dapat diperdebatkan secara konstruktif.

Hindari Kongkalikong

Beberapa pendapat dari pengamat asing yang sempat bertemu penulis mendukung adanya pembahasan usulan ini,

bahkan memuji politik anggaran di Indonesia sudah sangat maju dan transparan. Di banyak negara yang sudah maju demokrasinya bahkan masih secara diam-diam melakukan alokasi anggaran berdasarkan DAPIL. Alokasi DAPIL dilakukan lewat pintu belakang dan hasil “kongkalikong” pemerintah dengan DPR nya. Indonesia nyata-nyata sudah lebih maju dengan mengangkat masalah ini diatas meja setransparan mungkin. Praktek korupsi anggaran di pihak eksekutif dan legislatif dibelakang meja harus ditinggalkan. Hubungan harmonis yang berjarak antara Pemerintah dan DPR harus dilakukan dengan kejujuran dan saling percaya, dan penulis yakin bahwa pada saat itu merupakan saat yang paling tepat untuk melakukannya. hal-hal ini saatnya. Oleh karena itu, penulis menggaris bawahi bahwa kita janganlah selalu berprasangka buruk.

Pernah dimuat di Republika, 7 Juni 2010
