

Bagian IV

ANGGARAN DAN PEMBERANTASAN KORUPSI

RAPBN YANG REALISTIS

Pengantar :

“Di tengah skeptisme masyarakat Indonesia dan publikasi pengamat yang meragukan RAPBN 2004 pada saat itu (pertengahan-akhir tahun 2003), sesungguhnya asumsi-asumsi yang dipakai dalam RAPN tersebut adalah logis dan realistis. Walaupun memang, beberapa menyatakan skeptis, tapi mungkin lebih tepat disebut konservatif. Di tengah tekanan untuk membuat suatu terobosan dalam perekonomian Indonesia, khususnya APBN yang mana merupakan tanggung jawab Pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk mensejahterakan rakyatnya, APBN 2004 tidak bisa di-setting untuk menjadi radikal. Asumsi-asumsi logis harus tetap menjadi pegangan, dan yang menentukan berikutnya adalah apakah akan menjadi lebih ekspansif, atau konservatif. Perlu diingat pada tahun 2004 akan diadakan Pemilu serentak yang tidak sedikit menyedot anggaran negara dan adanya faktor ketidakpastian yang tinggi. Hal ini perlu dijadikan catatan dalam membuat APBN yang logis, rasional, realistis dan dapat dipercaya.”

Maraknya isu soal RAPBN 2004 adalah bukti betapa banyak harapan pada pemulihan ekonomi yang ditumpukan pada RAPBN 2004. Para pengamat dan pelaku ekonomi, serta anggota legislatif menghendaki agar RAPBN lebih realistis, tidak terlalu konservatif, serta berperan cukup signifikan dalam mendorong pemulihan ekonomi. Sesungguhnya, Pemerintah berkeinginan mengusulkan RAPBN yang bisa mendorong pemulihan ekonomi dan menstimulir kegiatan usaha.

Alasannya adalah karena beberapa hal. Pertama, asumsi makro yang menjadi dasar perhitungan RAPBN 2004 memberi peluang yang lebih besar bagi inflasi rendah dan pulihnya fungsi intermediasi bank. Kedua, kenaikan penerimaan pajak yang tidak berasal dari kenaikan tarif pajak tidak akan membebani pelaku ekonomi. Ketiga, subsidi BBM dan Non-BBM (listrik, pangan, pupuk, kredit program) masih tetap tersedia dalam jumlah yang hampir sama dengan tahun 2003. Tidak ada kenaikan harga minyak tanah rumah tangga, sedang BBM yang lain masih dalam pengkajian.

Kemudian, keempat, pembayaran bunga utang menurun sehingga bisa mengurangi beban RAPBN. Defisit (1,2 persen dari PDB) dan rasio utang dengan PDB diproyeksikan pada batas yang aman (sekitar 60 persen). Kelima, mengandalkan kemampuan dalam negeri untuk membiayai defisit anggaran dan bukan diutamakan dari sumber luar negeri. RAPBN 2004 mulai menampakkan kemandiriannya. Keenam, 50 persen dari belanja RAPBN dialokasikan ke daerah dan program pembangunan yang berdampak langsung kepada masyarakat.

Tantangan

Dalam penyusunan RAPBN 2004, pemerintah melihat adanya empat tantangan utama di tahun 2004. Pertama, melaksanakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden langsung secara jujur, lancar, dan aman. Kedua, menyelesaikan kontrak kerja sama dengan IMF tanpa menimbulkan guncangan ekonomi. Ketiga, menjaga keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia. Keempat, meningkatkan daya saing dalam persaingan global yang kian ketat.

Keempat faktor itu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan berpengaruh secara langsung maupun tidak. Masing-masing tantangan memiliki resiko positif dan negatif. Untuk itulah berbagai asumsi dan perhitungan dalam RAPBN 2004 terkesan konservatif bahkan pesimistis. Padahal, tidak. Tentunya, asumsi-asumsi tersebut bisa diubah dalam pembahasan dengan DPR sesuai perkembangan mutakhir.

Asumsi konservatif, penting untuk mengamankan pelaksanaan APBN apabila ada resiko negatif di kemudian hari, namun asumsi optimisme juga perlu dikemukakan agar ada kepercayaan pelaku. Penting juga bagi eksekutif untuk menetapkan target tinggi agar berupaya secara maksimal. Untuk itulah disusun asumsi makro serealistis mungkin.

Di samping melihat perkembangan ke depan, penyusunan RAPBN 2004 didasarkan pada kecenderungan yang ada tahun ini dan sebelumnya. Pertumbuhan ekonomi dari tahun ke tahun menunjukkan arah pemulihan secara bertahap meskipun harus disadari perlunya terus mengupayakan pertumbuhan yang lebih tinggi untuk menanggulangi kemiskinan dan mengurangi tingkat pengangguran yang terus meningkat. Tingkat inflasi tinggi yang sebelumnya

melemahkan daya beli masyarakat, kini telah dapat diturunkan hingga cukup rendah. Posisi cadangan devisa juga terus menunjukkan kondisi yang semakin menguat, bahkan jauh di atas posisi periode sebelum krisis. Nilai tukar rupiah yang sebelumnya terpuruk juga telah mengalami penguatan secara bertahap. Tingkat suku bunga juga terus menunjukkan arah yang semakin menurun sehingga diharapkan dapat menggerakkan kembali kegiatan sektor riil.

Asumsi Makro Realistis

Pemerintah memproyeksikan perkembangan ekonomi nasional yang positif di tahun 2004. Hal itu tercermin dari asumsi makro yang menjadi dasar penyusunan RAPBN 2004. Pada tahun 2004, perekonomian nasional diperkirakan tumbuh sebesar 4,5 persen, meningkat dari 4 persen tahun 2003. Pada semester I tahun 2003 perekonomian tumbuh dengan 3,6 persen. Proyeksi pertumbuhan 4 persen di tahun 2003 berdasarkan prognosa semester II yang lazimnya tumbuh lebih tinggi dari semester I karena faktor pengeluaran pembangunan mulai kuartal III, kenaikan konsumsi masyarakat kuartal IV dan sedikit kenaikan dari ekspor dan investasi.

Proyeksi nilai ekspor 2003 sedikit lebih baik dari yang diperkirakan, yakni rata-rata sekitar 5 miliar dollar AS per bulan. Sementara itu, selama semester I 2003 sudah mulai tampak adanya peningkatan impor bahan baku dan barang modal yang akan dipergunakan untuk mendayagunakan kapasitas produksi industri yang lebih tinggi dari tahun sebelumnya.

Kalau kecenderungan tersebut berlanjut, meskipun ada resiko fiskal di tahun 2004, maka pertumbuhan ekonomi

4,5 persen sangat mungkin dicapai. Bahkan dalam pidato presiden tampak jelas adanya keinginan untuk bisa tumbuh lebih tinggi sehingga bisa mengurangi beban pengangguran. Kecenderungan global dan pertumbuhan perdagangan dunia diperkirakan meningkat di tahun 2004.

Penetapan laju inflasi sekitar tujuh persen, nilai tukar rupiah rata-rata Rp 8.700 per dollar, dan tingkat suku bunga SBI-3 bulan sekitar 9 persen menunjukkan sikap kehati-hatian. Laju inflasi rendah pada tahun ini (sekitar 6 persen) diharapkan akan berlanjut, sehingga suku bunga SBI akan bisa tetap rendah, yakni pada kisaran 9 persen. Meskipun diharapkan bisa lebih rendah dari 9 persen, tetapi suku bunga SBI perlu diberi ruang terhadap resiko fiskal yang harus diperhitungkan dalam tahun 2004 agar aman.

Menetapkan asumsi harga minyak mentah merupakan pekerjaan yang paling sulit karena ketidakpastiannya sangat tinggi. Perlu diingat, dengan tingkat produksi minyak Indonesia saat ini berkisar pada tingkat 1,1 juta barrel per hari, sehingga setiap kenaikan harga minyak mentah akan menambah defisit anggaran dari faktor impor untuk BBM dalam negeri. Dengan kata lain, dengan harga minyak yang lebih tinggi, tambahan penerimaan netto APBN pemerintah pusat (penerimaan pajak dan PNBPN migas dikurangi dengan dana bagi hasil migas dan subsidi BBM) menurun. Jadi, jangan berharap kenaikan asumsi harga minyak mentah akan memperbaiki kinerja APBN secara keseluruhan. Kecuali ada kebijakan harga BBM yang mengurangi alokasi subsidi BBM, maka penetapan asumsi harga minyak mentah lebih tinggi akan merugikan APBN.

Perpajakan

Berdasarkan asumsi-asumsi itu, pendapatan negara dan hibah dalam RAPBN 2004 ditargetkan mencapai Rp 343,9 triliun (17,2 % PDB), dan belanja negara Rp 368,8 triliun (18,4 % PDB). Dengan demikian, defisit anggaran diperkirakan Rp 24,9 triliun (1,2 % PDB). Target defisit itu menurun dari APBN 2003 1,8 persen dari PDB. Pemerintah bisa saja mengusulkan RAPBN 2004 dengan defisit yang lebih rendah dan mendekati nol persen. Namun, karena ada kebutuhan agar RAPBN memberikan stimulasi dari sisi belanja lebih longgar, diusulkan defisit 1,2 persen.

Bentuk stimulus fiskal lain juga bisa dilihat dalam RAPBN 2004 adalah dari penetapan asumsi makro dan penetapan target penerimaan perpajakan maupun efisiensi belanja yang moderat dan tidak memberikan beban tambahan kepada pelaku ekonomi.

Dalam RAPBN 2004, direncanakan penerimaan dalam negeri Rp 343,2 triliun, dan hibah Rp 0,6 triliun. Dari keseluruhan penerimaan dalam negeri tersebut, sekitar 79 % merupakan penerimaan dari sektor perpajakan, sedangkan 21 % lainnya penerimaan negara bukan pajak (PNBP).

Rasio penerimaan perpajakan terhadap PDB dalam RAPBN 2004 meningkat menjadi 13,5 % dari sebelumnya 13,1% dalam APBN 2003. Banyak pengamat dan anggota legislatif menghendaki angka ini lebih tinggi. Kalau diperhatikan, jelas rasio perpajakan nonmigas meningkat cukup besar; 0,6% PDB dibandingkan dengan tahun 2003, sebaliknya rasio perpajakan migas menurun.

Secara nominal, penerimaan perpajakan naik Rp 17 triliun atau 0,4% PDB, bersumber dari kenaikan penerimaan

perpajakan nonmigas Rp 20 triliun, penurunan penerimaan pajak migas 0,2 persen dari PDB (Rp 2,5 triliun) serta penurunan penerimaan bea dan cukai Rp 1 triliun.

Penurunan target penerimaan pajak migas terutama karena asumsi harga dan produksi minyak, sedangkan bea masuk karena asumsi kurs serta proyeksi impor. Penurunan penerimaan cukai karena penurunan proyeksi produksi rokok.

Untuk mencapai target penerimaan perpajakan, khususnya PPH nonmigas, PPN dan PBB, pemerintah bermaksud melaksanakan serangkaian tindakan. Beberapa di antaranya, pertama, menambah sekitar 250 wajib pajak (WP) patuh. Kedua, meningkatkan upaya penagihan tunggakan. Ketiga, penambahan sekitar 60.000 WP di tahun 2003 dan jumlah yang hampir sama untuk tahun 2004. Keempat, tambahan sekitar 100 WP besar dan mengembangkan kantor WP menengah dan WP kecil.

Berbagai pihak mengusulkan adanya penyesuaian tarif perpajakan dan hal ini sudah beberapa saat dalam area kajian tim kebijakan perpajakan. Bukan hanya menyangkut tarif agar setara dengan negara tetangga saja, tim juga mengkaji aspek yang berhubungan dengan penyederhanaan, subyek, obyek, jenis pajak, dan berbagai isu di bidang kebijakan perpajakan untuk meningkatkan daya saing ekonomi. Usulan mengenai pengampunan perpajakan juga menjadi bahan kajian. Isu ini sangat kompleks dan berdampak luas. Jika akan dilaksanakan berbagai perubahan kebijakan perpajakan tersebut, dapat berdampak pada penerimaan perpajakan sebagian besar belum akan terjadi dalam RAPBN 2004.

Efisiensi belanja negara

Di sisi belanja negara, dalam RAPBN 2004 direncanakan dialokasikan sebesar Rp 368,8 triliun (18,4 persen dari PDB). Bagian terbesar (70%) dari alokasi belanja negara dipergunakan untuk belanja daerah (31,2 %), pegawai (20,2%) dan pembangunan (18,5%). Sementara itu, pembayaran bunga utang Rp 68,5 triliun (18,5%) menurun dari Rp 82 triliun tahun 2003 (22,5%). Penurunan beban bunga utang pemerintah terjadi karena kecenderungan penurunan suku bunga SBI, kurs, dan inflasi.

Di samping itu, pemerintah telah menurunkan stok utang melalui program pelunasan, pembelian kembali, dan pertukaran obligasi dengan aset. Di samping itu, solusi penyelesaian BLBI telah meringankan kewajiban RAPBN 2004 untuk membayar pokok dan bunga surat utang dalam rangka BLBI.

Dalam RAPBN 2004, subsidi direncanakan Rp 23,3 triliun atau turun 8,6 persen dari anggarannya dalam APBN 2003. Kebijakan umum subsidi adalah mengalihkan subsidi harga menjadi subsidi langsung kepada masyarakat kurang mampu serta subsidi bahan dan kebutuhan pokok tertentu. Subsidi tersebut dialokasikan untuk subsidi bahan bakar minyak (BBM) Rp 12,7 triliun dan subsidi non-BBM Rp 10,6 triliun.

Kenaikan anggaran belanja pegawai direncanakan dipakai untuk memberikan insentif berupa pemberian gaji ke-13 kepada PNS, di samping kenaikan gaji otomatis PNS. Selain itu, ada tambahan uang makan dan lauk pauk untuk anggota TNI dan Polri. Pilihan terhadap pemberian insentif gaji ke-13 bagi PNS adalah pilihan terbaik dengan keterbatasan dana yang ada.

Di samping itu, dengan tidak adanya tambahan beban yang signifikan bagi rumah tangga, maka tanpa kenaikan gaji nominal secara riil penghasilan PNS tidak berkurang banyak. Dampak inflasi dan beban kemudian pada belanja untuk pensiun PNS relatif kecil.

Pengeluaran pembangunan direncanakan Rp 68,1 triliun, yang 69,8 persen di antaranya untuk pembiayaan rupiah dan 30,2 persen untuk pembiayaan proyek. Alokasi belanja pembangunan naik Rp 3 triliun dari tahun 2003. Tahun 2003, diperkirakan realisasi alokasi pengeluaran pembangunan berada di bawah rencana (Rp 65 triliun), sehingga rencana 2004 sebesar Rp 68 triliun cukup realistis.

Pemerintah juga berkehendak agar semakin besar porsi pembiayaan rupiah untuk pembangunan dan mengurangi pembiayaan luar negeri. Bisa saja memperbesar pembiayaan pembangunan dengan menarik jumlah yang lebih besar dari CGI, namun hal tersebut berarti mengurangi cita-cita untuk segera dalam kemandirian pembangunan.

Anggaran belanja untuk daerah direncanakan Rp 114,9 triliun, turun sekitar Rp 2 triliun dari APBN 2003 karena menurunnya dana bagi hasil SDA. Hal ini terkait dengan penurunan perhitungan penerimaan PNPB SDA, khususnya migas. Dalam RAPBN 2004 besarnya Dana Alokasi Umum (DAU) yang akan ditransfer ke daerah adalah Rp 79,1 triliun atau 25 persen dari total penerimaan dalam negeri bersih. Jumlah ini naik 2,7 persen dari DAU tahun 2003. Asumsi bahwa tidak ada daerah yang mendapat DAU lebih kecil dari tahun sebelumnya masih berlaku untuk memberikan kelonggaran bagi daerah.

Defisit dan Kemandirian

Dengan demikian, dalam tahun 2004, RAPBN direncanakan akan defisit sebesar Rp 24,9 triliun atau 1,2 persen dari PDB. Dalam keadaan normal, defisit anggaran sebesar ini tidak terlalu sulit untuk ditutupi. Tetapi, dalam kondisi tahun 2004, pembiayaan defisit tersebut menjadi kompleks dan berat karena dua hal. Pertama, fasilitas penjadwalan utang melalui Paris Club (saat itu sekitar 3 miliar dollar atau sekitar Rp 27 triliun pembayaran utang yang ditunda), tidak lagi tersedia. Kedua, surat utang negara dalam jumlah yang signifikan jatuh tempo antara tahun 2004-2009. Dalam tahun 2004, sebesar Rp 19,9 triliun surat utang negara akan jatuh tempo dan harus dilunasi. Perlu kreativitas mengatasinya.

Dalam mengatasi pembiayaan dan kebutuhan tambahan pembiayaan, dipergunakan berbagai sumber yang tersedia dengan memikirkan keberlanjutannya. Pemerintah berusaha agar lebih banyak menggunakan sumber yang tersedia di dalam negeri dengan alasan menuju kemandirian.

Kemandirian RAPBN 2004 tampak dari sisi sumber pembiayaan. Dari jumlah kebutuhan pembiayaan RAPBN 2004 sekitar Rp 94,2 triliun (berasal dari defisit Rp 24,9 triliun, pokok utang dalam negeri jatuh tempo plus pembayaran kembali Rp 24,5 triliun dan utang luar negeri jatuh tempo Rp 44,8 triliun), akan dibiayai dari sumber dalam negeri Rp 64,3 triliun (berasal dari privatisasi Rp 5 triliun, penjualan aset Rp 5 triliun, penerbitan obligasi domestik Rp 28 triliun dan penarikan rekening pemerintah Rp 26,3 triliun). Sisanya, Rp 29,9 triliun dari penarikan pinjaman luar negeri (pinjaman program Rp 6,5 triliun, pinjaman proyek Rp 19,9 triliun dan obligasi internasional Rp 3,5 triliun).

Perhitungan awal menunjukkan bahwa masalah pembiayaan bagi RAPBN 2004 akan berat, tetapi bukan tidak mungkin diatasi.

FORMAT ANGGARAN TERPADU MENGHILANGKAN TUMPANG TINDIH

Pengantar:

“Pada penyusunan RAPBN 2005 pemerintah menggunakan format baru yaitu anggaran belanja terpadu (unified budget) yang merupakan reformasi besar-besaran di bidang anggaran negara dengan tujuan penghematan dan pemberantasan KKN. Sistem ini dirubah karena sistem anggaran yang lama dinilai memiliki banyak kelemahan. Dalam melaksanakan perubahan format dan struktur belanja negara telah dilakukan dengan melakukan penyesuaian, namun tetap mengacu GFS Manual 2001 dan UU No. 17 Tahun 2003. Kedepan akan diterapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik agar penggunaan anggaran tersebut bisa dinilai kemanfaatan dan kegunaannya bagi masyarakat.”

Minggu yang lalu, Pemerintah telah mengusulkan penyusunan RAPBN 2005 dengan menggunakan format baru, yakni anggaran belanja terpadu (*unified budget*). Ini merupakan reformasi besar-besaran di bidang anggaran negara dengan tujuan agar

ada penghematan belanja negara dan memberantas KKN. Selama lebih dari 32 tahun, Pemerintah melaksanakan sistem anggaran yang dikenal dengan “*dual budgeting*,” dimana anggaran belanja negara dipisahkan antara anggaran belanja rutin dan anggaran pembangunan. Pemisahan anggaran rutin dan anggaran pembangunan tersebut semula dimaksudkan untuk menekankan arti pentingnya pembangunan, namun dalam pelaksanaannya telah menunjukkan banyak kelemahan.

Pertama, duplikasi antara belanja rutin dan belanja pembangunan oleh karena kurang tegasnya pemisahan antara kegiatan operasional organisasi dan proyek, khususnya proyek-proyek non-fisik. Dengan demikian, kinerja sulit diukur karena alokasi dana yang ada tidak mencerminkan kondisi yang sesungguhnya.

“Pemisahan anggaran rutin dan anggaran pembangunan tersebut semula dimaksudkan untuk menekankan arti pentingnya pembangunan, namun dalam pelaksanaannya telah menunjukkan banyak kelemahan.”

Kedua, penggunaan “*dual budgeting*” mendorong dualisme dalam penyusunan daftar perkiraan mata anggaran keluaran (MAK) karena untuk satu jenis belanja, ada MAK yang diciptakan untuk belanja rutin dan ada MAK lain yang ditetapkan untuk belanja pembangunan.

Ketiga, analisis belanja dan biaya program sulit dilakukan karena anggaran belanja rutin tidak dibatasi pada pengeluaran untuk operasional dan belanja anggaran pembangunan tidak dibatasi pada pengeluaran untuk investasi.

Keempat, proyek yang menerima anggaran pembangunan diperlakukan sama dengan satuan kerja, yaitu sebagai entitas

akuntansi, walaupun proyek hanya bersifat sementara. Jika proyek sudah selesai atau dihentikan, tidak ada kesinambungan dalam pertanggungjawaban terhadap asset dan kewajiban yang dimiliki proyek tersebut. Hal ini selain menimbulkan ketidakefisienan dalam pembiayaan kegiatan pemerintahan, juga menyebabkan ketidakjelasan keterkaitan antara *output/outcome* yang dicapai dengan penganggaran organisasi.

T-Account ke I-Account

Sebelum tahun 2001, prinsip APBN adalah anggaran berimbang dinamis, dimana jumlah penerimaan negara selalu sama dengan pengeluaran negara, dan jumlahnya diupayakan meningkat dari tahun ke tahun. Sejak tahun 2001 hingga sekarang, prinsip anggaran yang digunakan adalah anggaran surplus/defisit. Sejalan dengan itu, format dan struktur APBN berubah dari T-Account menjadi I-Account. Format dan struktur *I-account* yang berlaku saat ini terdiri atas (i) pendapatan negara dan hibah, (ii) belanja negara, dan (iii) pembiayaan.

Pendapatan negara dan hibah menampung seluruh pendapatan negara yang bersumber dari (1) penerimaan perpajakan, (2) penerimaan negara bukan pajak (PNBP), dan (3) hibah. Sedangkan belanja negara menampung seluruh pengeluaran negara, yang terdiri dari (1) belanja pemerintah pusat, yang meliputi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, dan (2) belanja untuk daerah, yang meliputi dana perimbangan dan dana otonomi khusus dan penyeimbang/penyesuaian. Selisih antara pendapatan negara dan hibah dengan belanja negara akan berupa surplus/defisit anggaran. Guna menutup defisit anggaran maka diperlukan pembiayaan yang bersumber dari luar pendapatan negara

dan hibah, yang antara lain bersumber dari (1) pembiayaan dalam negeri, dan (2) pembiayaan luar negeri.

Dalam sistem *dual budgeting*, pengeluaran rutin dimaksudkan sebagai pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang dialokasikan untuk membiayai kegiatan rutin pemerintahan, yang terdiri dari (i) belanja pegawai, (ii) belanja barang, (iii) pembayaran bunga utang, (iv) subsidi, dan (v) pengeluaran rutin lainnya. Sementara itu, pengeluaran pembangunan merupakan pengeluaran negara yang dialokasikan untuk membiayai proyek-proyek pembangunan yang dibebankan pada anggaran belanja pemerintah pusat dalam rangka pelaksanaan sasaran pembangunan nasional, baik berupa sasaran fisik maupun nonfisik. Dalam hal ini, pengeluaran pembangunan terdiri dari (i) pengeluaran pembangunan dalam bentuk pembiayaan rupiah, yang pendanaannya bersumber dari dalam negeri dan dari luar negeri dalam bentuk pinjaman program, dan (ii) pengeluaran pembangunan dalam bentuk pembiayaan proyek, yang pendanaannya bersumber dari luar negeri dalam bentuk pinjaman proyek.

Selanjutnya, sebagaimana diamanatkan oleh UU No.17 Tahun 2003, maka sistem penganggaran mengacu pada praktik-praktik yang berlaku secara internasional. Menurut GFS (Government Financial Statistics) Manual 2001, sistem penganggaran belanja negara secara implisit menggunakan sistem *unified budget*, dimana tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pembangunan, sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya. Dalam hal ini, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi dikelompokkan ke dalam (1) kompensasi untuk pegawai; (2) penggunaan barang dan jasa; (3) kompensasi dari modal tetap berkaitan dengan biaya produksi yang dilaksanakan

sendiri oleh unit organisasi pemerintah; (4) bunga hutang; (5) subsidi; (6) hibah; (7) tunjangan sosial (*social benefits*); dan (8) pengeluaran-pengeluaran lain dalam rangka transfer dalam bentuk uang atau barang, dan pembelian barang dan jasa dari pihak ketiga untuk dikirim kepada unit lainnya.

Dalam melaksanakan perubahan format dan struktur belanja negara, telah dilakukan dengan melakukan penyesuaian-penyesuaian, namun tetap mengacu GFS Manual 2001 dan UU No. 17 Tahun 2003. Beberapa catatan penting berkaitan dengan perubahan dan penyesuaian format dan struktur belanja negara yang baru antara lain :

Pertama, dalam format dan struktur *I-account* yang baru, belanja negara tetap dipisahkan antara belanja pemerintah pusat dan belanja untuk daerah, karena pos belanja untuk daerah yang berlaku selama ini tidak dapat diklasifikasikan ke dalam salah satu pos belanja negara sebagaimana diatur dalam UU No.17 Tahun 2003;

Kedua, semua pengeluaran negara yang sifatnya bantuan/ subsidi dalam format dan struktur baru diklasifikasikan sebagai subsidi; dan

Ketiga, semua pengeluaran negara yang selama ini ‘mengandung’ nama lain-lain yang tersebar di hampir semua pos belanja negara, dalam format dan struktur baru diklasifikasikan sebagai belanja lain-lain.

Tumpang Tindih Belanja

Dengan berbagai perubahan dan penyesuaian tersebut, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja) terdiri dari (i) belanja pegawai, (ii) belanja barang, (iii) belanja modal, (iv) pembayaran bunga utang, (v) subsidi, (vi) hibah,

(vii) bantuan sosial, dan (viii) belanja lain-lain. Sedangkan belanja untuk daerah, sebagaimana yang berlaku selama ini terdiri dari (i) dana perimbangan, dan (ii) dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dengan adanya perubahan format dan struktur belanja negara menurut jenis belanja maka secara otomatis tidak ada lagi pemisahan antara belanja rutin dan belanja pembangunan (*unified budget*).

Beberapa pengertian dasar terhadap komponen-komponen penting dalam belanja tersebut, antara lain;

Belanja pegawai menampung seluruh pengeluaran negara yang digunakan untuk membayar gaji pegawai, termasuk berbagai tunjangan yang menjadi haknya, dan membayar honorarium, lembur, vakasi, tunjangan khusus dan belanja pegawai transito, serta membayar pensiun dan asuransi kesehatan (kontribusi sosial). Dalam klasifikasi tersebut termasuk pula belanja gaji/upah proyek yang selama ini diklasifikasikan sebagai pengeluaran pembangunan. Dengan format ini, maka akan terlihat pos yang tumpang tindih antara belanja pegawai yang diklasifikasikan sebagai rutin dan pembangunan. Disinilah nantinya efisiensi akan bisa diraih. Demikian juga dengan belanja barang yang seharusnya digunakan untuk membiayai kegiatan operasional pemerintahan untuk pengadaan barang dan jasa, dan biaya pemeliharaan aset negara. Demikian juga sebaliknya sering diklasifikasikan sebagai pengeluaran pembangunan.

Belanja modal menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan untuk pembelian barang-barang kebutuhan investasi (dalam bentuk aset tetap dan aset lainnya). Pos belanja modal dirinci atas (i) belanja modal aset tetap/fisik, dan (ii) belanja modal aset lainnya/non-fisik. Dalam prakteknya selama ini belanja lainnya non-fisik secara mayoritas terdiri

dari belanja pegawai, bunga dan perjalanan yang tidak terkait langsung dengan investasi untuk pembangunan.

Subsidi menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan untuk membayar beban subsidi atas komoditas vital dan strategis tertentu yang menguasai hajat hidup orang banyak, dalam rangka menjaga stabilitas harga agar dapat terjangkau oleh sebagian besar golongan masyarakat. Subsidi tersebut dialokasikan melalui perusahaan negara dan perusahaan swasta. Sementara itu, selama ini ada jenis subsidi yang sebetulnya tidak ada unsur subsidinya, maka belanja tersebut akan dikelompokkan sebagai bantuan sosial. Bantuan sosial menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan sebagai transfer uang/barang yang diberikan kepada penduduk, guna melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial, misalnya transfer untuk pembayaran dana kompensasi sosial.

Sementara itu, belanja untuk daerah menampung seluruh pengeluaran pemerintah pusat yang dialokasikan ke daerah, yang pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah.

Pemberantasan KKN

Kedepan, sejalan dengan amanat UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara akan pula diterapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, agar penggunaan anggaran tersebut bisa dinilai kemanfaatan dan kegunaannya bagi masyarakat. Jelas ada keinginan yang kuat dari Pemerintah bahwa mulai tahun depan pengelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan tidak boleh dipergunakan lagi, karena telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran.

Sejalan dengan rencana jangka menengah sebagai penunjang penerapan perubahan format baru dan anggaran berbasis kinerja, beberapa langkah penting yang akan ditempuh, yakni pertama penyempurnaan format anggaran, dan kedua, penyelesaian standar akuntansi pemerintah dan penyusunan neraca dan kekayaan negara.

Jelas, pemerintah saat ini sedang giat-giatnya melakukan reformasi yang signifikan di bidang keuangan negara dalam upaya untuk memberantas KKN, dan dimulai dari rumah tangganya sendiri. Upaya ini akan menjadi kado bagi pemerintah yang akan datang yang sangat berharga untuk menciptakan pemerintah yang bersih dan transparan.

Pernah dimuat di Kompas 13 Mei 2004

BISAKAH EKONOMI BEBAS KORUPSI?

Pengantar :

“Reformasi birokrasi.. Reformasi birokrasi.. Reformasi birokrasi ! Kata itu telah lama menjadi kata kunci yang didengungkan oleh banyak kalangan untuk memulai transformasi perekonomian ke arah yang lebih baik dan tentunya lebih akuntabel, efisien, bebas korupsi dan transparan. Namun masalahnya adalah: reformasi birokrasi seperti apa yang diperlukan oleh Pemerintah? Sistem kah, atau penggantian pejabat publik? Hal ini perlu ditelusur lebih lanjut untuk mengambil langkah-langkah reformasi birokrasi yang tepat dan terukur, serta mendapatkan hasil akhir yang diharapkan: akuntabel, efisien, bebas korupsi dan transparan.”

Akhir tahun 2010 BEM (Badan Eksekutif Mahasiswa) Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM menyelenggarakan seminar dengan tema Ekonomi Bebas Korupsi di kampus UGM. Para pembicara adalah mereka yang kompeten dari sisi keilmuan, penegakan hukum, pengamat dan praktisi di bidang korupsi. Ada pembicara dari KPK, ICW, LSM, Pemerintah, swasta, politisi

dan dari kalangan kampus sendiri. Seperti lazimnya, diskusi berlangsung hangat, penuh dengan kegelisahan, kritik dan secercah harapan agar ekonomi dapat segera dibersihkan dari penyakit korupsi.

Pertanyaan mendasar yang dilontarkan adalah “apakah perekonomian dapat bebas dari korupsi tanpa perubahan politik dan hukum?” Jawabannya tidak, perekonomian bebas korupsi tidak bisa terjadi tanpa perubahan sistem, tatanan dan kelembagaan politik dan penegakan hukum yang juga bebas korupsi. Apa artinya? Institusi politik dan hukum harus ditata sedemikian rupa sehingga tidak ada celah terjadinya money politics jabatan publik dan anggaran, intervensi politik dalam kebijakan ekonomi, kesewenang-wenangan hukum serta politisasi kebijakan ekonomi. Kalau politik dan hukum tidak bersih, niscaya ekonomi pun tidak bisa terhindar dari korupsi sebagai imbasnya.

Dalam seminar tersebut diperbincangkan kasus-kasus korupsi yang terjadi pada masa KIB I dan 1 tahun KIB II, political will dan upaya-upaya pemberantasannya. Reformasi birokrasi di bicarakan panjang lebar. Sayangnya, para pembicara dalam seminar tersebut sepakat bahwa upaya pemberantasan korupsi melalui institusi KPK hingga reformasi birokrasi di tingkat eksekutif akhir2 ini mengalami kemandekan.

Reformasi Birokrasi Kunci

Menteri Keuangan beberapa waktu sebelumnya memberikan indikasi terjadinya keterlambatan dalam pelaksanaan program reformasi birokrasi di tubuh pemerintah. Aparat keamanan dan penegakan hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Kementerian Hukum

dan HAM yang seharusnya menuntaskan reformasi birokrasi di tahun 2010 mengalami keterlambatan. Anggaran reformasi birokrasi tahun 2010 masih menganggur.

Pemerintah KIB I sudah meluncurkan program reformasi birokrasi, mulai dari bidang keuangan Kemenkeu, BPK, MA, Sekneg, Menko; bidang keamanan dan penengakan hukum meliputi Polri, TNI, Kejaksaan, Kemenhuk, Kemenpan dan bidang lainnya. Pelaksanaannya ternyata mengalami hambatan kepemimpinan, khususnya selama KIB II. Praktis hingga kini, hanya BPK dan Kemenkeu yang sudah memiliki cetak biru dan pelaksanaan yang jelas mengenai reformasi birokrasi.

Kemenkeu memulai reformasi birokrasi dari penataan organisasi, menyusun penilaian organisasi dengan metoda balanced scorecard (BSC), rekrutmen pegawai baru (CPNS) secara professional dan transparan, penetapan indikator kinerja utama, mutasi dengan sistem open bid (terbuka) hingga penetapan renumerasi berdasarkan peringkat pekerjaan. Kemenkeu bahkan selalu menyampaikan ke publik hasil evaluasi pihak independen untuk dikritisi dan mendapat masukan serta evaluasi, khususnya terhadap institusi yang bersentuhan dengan publik seperti pajak, bea

“Ekonomi bebas korupsi harus dimulai dari perubahan mindset para pejabat negara dengan teladan kepemimpinannya. Bukan kepemimpinan orang ke orang yang lebih penting, meskipun harus diakui bahwa membangun sistem yang baik harus dipimpin oleh orang. Pembangun sistem jauh lebih penting siapapun pemimpinnya”

cukai dan penganggaran. Meskipun belum bebas dari korupsi, namun demikian reformasi birokrasi di Kemenkeu sudah mampu membuat sebagian besar pejabat dan karyawan menghindar, bahkan memerangi korupsi di lingkungannya sendiri. Sayangnya, karena kemenkeu melayani instansi lainnya yang belum melakukan reformasi birokrasi, dampak nasionalnya belum signifikan. Apalagi karena reformasi birokrasi belum menyentuh DPR, maka perbaikan proses penganggaran belum menyentuh akar masalahnya.

Mulai dari Pejabat Negara

Tiga tahun yang lalu, sebenarnya sudah dimulai upaya Reformasi Pejabat Negara yang berujung pada standar renumerasi. Rencananya dimulai secara serentak pada pejabat negara dilingkungan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun, reformasi pejabat negara tidak kunjung mendapatkan titik temu dan kandas ditengah jalan. Bisa dibayangkan reformasi pejabat negara sampai di tingkat menteri kabinet saja tidak kunjung tuntas, maka reformasi di kementerian akan terlanda budaya “ewuh pekewuh”. UKP4 sudah memulai dengan penilaian IKU (indikator kinerja utama) tetapi hanya sebatas penilaian pencapaian kuantitatif pada diri menteri atau kementerian. IKU hanyalah sebagian dari pelaksanaan reformasi birokrasi.

Pengaturan hubungan keuangan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif, termasuk aparat pengawas di tingkat pusat dan daerah belum diatur secara tegas sehingga sering menimbulkan masalah ‘tata kelola’ dan juga benturan serta ketidakseimbangan hubungan kerja. Penyelewengan perencanaan dan penggunaan anggaran sering terjadi karena hubungan mereka yang terlalu ‘cozy’ dan nyaman, jauh dari fungsi saling mengontrol.

Ekonomi bebas korupsi harus dimulai dari perubahan mindset para pejabat negara dengan teladan kepemimpinannya. Bukan kepemimpinan orang ke orang yang lebih penting, meskipun harus diakui bahwa membangun sistem yang baik harus dipimpin oleh orang. Pembangun sistem jauh lebih penting siapapun pemimpinnya. Setelah 65 tahun merdeka, masih banyak orang meragukan bahwa ekonomi Indonesia dapat membebaskan dari korupsi. Sekecil apapun, saat ini sudah ada beberapa instansi di pusat dan daerah yang sukses dalam menjalankan reformasi birokrasi dan membebaskan diri dari korupsi. Tidak ada salahnya mencontoh mereka yang telah berhasil merancang dan melaksanakannya.

KERJASAMA PEMBIAYAAN INFRASTRUKTUR

Pengantar :

“Kabinet Indonesia bersatu (KIB) I dan II mempunyai mega proyek untuk membangun infrastruktur yang ada di Indonesia guna meningkatkan percepatan perekonomian yang ada. Banyak hambatan-hambatan yang menghalangi berjalannya mega proyek ini. Namun pemerintah mencoba untuk mengatasi masalah ini dengan melakukan Public Private Partnerships (PPPs). Dukungan pemerintah diberikan juga melalui pemberian jaminan untuk menutup kekurangan (shortfall) dan pemberian dana pembelian tanah dan risiko harga tanah atau land capping. Namun skema yang lebih sistematis adalah pembentukan PT. Penjamin Infrastruktur Indonesia (PII) dan membentuk perusahaan pembiayaan infrastruktur yakni PT. SMI (Sarana Multi Infrastruktur). Dengan koordinasi yang baik antara kementerian dan daerah, masalah-masalah yang ada seharusnya bisa diatasi. Dan masalah pembiayaan jangka panjang bukan masalah krusial mengingat instrumen pasar modal dan APBN cukup memadai.”

Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) I dan II punya rencana besar membangun mega proyek infrastruktur dikerjasamakan dengan pihak swasta. Mulai dari pembangunan jalan tol Trans Java 1000 km, tol Bandung-Jakarta, trans Sumatera dan trans Kalimantan, jalan rel double track Cirebon-Kroya, tol lingkar luar Jakarta (JORR), Listrik 10 ribu MW, Monorel dan MRT di Jakarta, Bandara Kualanamu Medan, Jembatan Suramadu dan lain-lain. Sampai awal tahun 2011 baru dua proyek yang tuntas, yakni tol Cipularang dan jembatan Suramadu, sementara yang lain masih tertinggal. Beberapa ruas jalan lingkar luar Jakarta dan Trans Java sudah selesai, tetapi masih belum signifikan dan lambat. Wakil Presiden Boediono menginginkan tahun 2010 dan 2011 dapat dilakukan *de-bottlenecking* atas hambatan-hambatan bagi pembangunan infrastruktur tersebut. Nyatanya masalah pembebasan tanah, tumpang tindih lahan masih terjadi dalam proyek jalan tol, bandara dan pelabuhan. Masalah sulitnya penyediaan energi primer, khususnya batubara dan gas masih terjadi di proyek listrik. Proyek air minum terganjal dengan tumpukan utang lama bagi sebagian PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) dan penyesuaian tarif air minum yang merupakan kewenangan Pemda, sulit dipastikan. Yang merupakan masalah bagi semua proyek infrastruktur adalah sulitnya mendapatkan pendanaan jangka panjang dan jaminan keberlanjutan proyek serta adanya penyesuaian tarif yang menarik bagi investor. Dukungan pemerintah melalui APBN, APBD, jaminan bagi kemampuan keuangan BUMN penyelenggaraan layanan publik (PSO) seperti PLN (Perusahaan Listrik Negara) dan KAI (Kereta Api Indonesia), maupun jaminan Pemerintah mengenai pembiayaan dan utang oleh beberapa penyedia dana sangat dibutuhkan.

Pola Kerjasama Swasta

Ketersediaan infrastruktur yang memadai dan berkesinambungan merupakan salah satu kebutuhan yang mendesak dalam rangka percepatan pertumbuhan ekonomi. Guna mendukung percepatan pembangunan infrastruktur tersebut, Pemerintah antara lain memberikan penugasan kepada BUMN dan melakukan kerjasama dengan badan usaha atau biasa dikenal dengan Public Private Partnerships (PPPs).

Proyek pembangunan infrastruktur yang merupakan penugasan Pemerintah kepada BUMN antara lain adalah Proyek Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik 10.000 MW. Di sini Pemerintah memberikan penugasan dan dukungan bagi proyek percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik yang menggunakan batubara oleh

“Guna mendukung percepatan pembangunan infrastruktur tersebut, Pemerintah antara lain memberikan penugasan kepada BUMN dan melakukan kerjasama dengan badan usaha atau biasa dikenal dengan Public Private Partnerships (PPPs).”

PLN, termasuk pembangunan transmisi terkait.

Sedangkan proyek pembangunan infrastruktur dalam kerangka PPPs antara lain adalah Proyek Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa, Proyek Pembangunan Jalan Tol Jakarta Outer Ring Road II (JORR II), dan Proyek Pembangunan Monorail. Pelaksanaan PPP diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur dan

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.01/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur. Proyek jalan tol Trans Jawa sepanjang kurang lebih 1000 km merupakan prioritas dari seluruh rencana target pembangunan jalan tol sepanjang 1600 km. Proyek ini dimaksudkan sebagai pengembangan jalur utama Pulau Jawa (main trunk) yang menghubungkan wilayah barat dan timur yang merupakan bagian dari program pemerintah untuk mendukung pusat pertumbuhan ekonomi, menghubungkan antar kawasan, dan meningkatkan mobilitas serta aksesibilitas orang dan barang antar wilayah. Selain pemberian dukungan pemerintah atas beberapa jenis risiko yang mungkin akan terjadi dari pembangunan proyek jalan tol, dalam rangka mempercepat proyek pembangunan jalan tol, Pemerintah juga telah menyiapkan dana bergulir yang dikelola oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) untuk membantu dalam hal pendanaan untuk pembebasan lahan yang akan digunakan bagi pembangunan jalan tol.

Proyek lain yang pernah direncanakan mendapat dukungan pemerintah adalah Proyek Pembangunan Monorail. Dukungan pemerintah diberikan dalam bentuk pemberian jaminan untuk menutup kekurangan (shortfall) atas batas minimum penumpang sebesar 160.000 penumpang per hari, dengan nilai maksimal jaminan sebesar US\$11,25 juta per tahun selama 5 tahun, terhitung sejak Proyek Monorail Jakarta (green line dan blue line) beroperasi komersial dengan kemampuan angkut sebesar 270.000 penumpang per hari. Sayangnya proyek ini terkatung-katung karena tidak ditangani dengan baik sejak awal dan ternyata proyek ini tidak layak secara keuangan. Padahal beberapa konstruksi bangunan sudah dilaksanakan dan tentu menjadi kerugian pihak kontraktor.

Penjaminan Pemerintah, Landcapping dan PII

Atas keberanian dari wapres Jusuf Kalla waktu itu, sebetulnya beberapa proyek infrastruktur mulai berjalan karena dukungan Pemerintah. P. JK berkeyakinan bahwa tanpa dukungan Pemerintah proyek tidak akan jalan dan tidak ada investor yang berminat. Sejak itulah didisain dukungan Pemerintah yang nyata. Penulis ikut menyusun desain dukungan tersebut. Kepada penyedia dana proyek listrik, dukungan Pemerintah yang diberikan adalah dalam bentuk pemberian jaminan atas kewajiban pembayaran utang PLN kepada kreditur yang memberikan kredit ekspor, sepanjang ketidakmampuan PLN membayar kewajiban tersebut disebabkan oleh perubahan kebijakan Pemerintah terhadap harga jual listrik, subsidi listrik dalam rangka kompensasi fungsi kemanfaatan umum, pasokan dan harga batubara, serta penghentian atau penundaan pelaksanaan/pembangunan proyek yang telah berjalan.

Sementara untuk proyek tol, dukungan diberikan dalam bentuk dana pembelian tanah dan risiko harga tanah atau land capping atas selisih harga tanah yang ditetapkan pemerintah dengan harga pasar. Proses pembuatan skema dana pembelian tanah dan landcapping tersebut berjalan lama dan melelahkan. Banyak teman-teman di Kementerian Keuangan tidak setuju dengan skema tersebut, dan jika setuju dapat dilakukan dengan skema pinjaman komersial. Dana landcapping didisian untuk multiyears dengan maksud adanya kepastian dan fleksibilitas. Meskipun tidak mulus toh akhirnya skema dukungan pemerintah tersebut jadi juga. Dialokasikan dana pembelian tanah dan landcapping melalui proses APBN dan DPR memberikan dukungan dengan beberapa catatan.

Skema yang lebih sistematis adalah pembentukan PT. Penjaminan Infrastruktur Indonesia atau PII. Penulis ikut melahirkan perusahaan ini. PT. PII adalah perusahaan yang dibentuk untuk melakukan penjaminan pemerintah atas proyek dalam skema PPP. PT. PII mendapat suntikan modal yang cukup untuk dapat melakukan penjaminan sehingga mengurangi biaya ketidakpastian proyek tersebut. Disamping itu pemerintah juga membentuk perusahaan pembiayaan infrastruktur yakni PT. SMI (Sarana Multi Infrastruktur) untuk kebutuhan dana jangka panjang proyek infrastruktur.

Masalah infrastruktur adalah prioritas bagi perekonomian Indonesia. Hambatan-hambatan pembangunan infrastruktur sudah teridentifikasi dan sekarang masalahnya adalah mengatasi dengan langkah kongkrit. Tumpang tindih lahan, ketersediaan energi primer seharusnya dapat diatasi dengan koordinasi yang baik antar kementerian dan dengan daerah. RUU Tanah yang sudah lama dibicarakan harusnya diprioritaskan pemerintah bersama dengan DPR. Masalah pembiayaan jangka panjang bukan masalah krusial mengingat instrumen pasar modal dan APBN cukup memadai.

Pernah dimuat di Republika 16/4/2011
