

# **RAPBN 2013 Rasa Pencitraan**

## **Banyak Pemborosan dan Belum Mensejahterakan Rakyat**

**KOALISI MASYARAKAT SIPIL UNTUK APBN KESEJAHTERAAN**

SEKRETARIAT:  
Jl.Kalibata Utara II No. 78 Jakarta Selatan, 12740 Telefax: (021) 7947608

Judul Buku:

RAPBN 2013 Rasa Pencitraan

Tim Penyusun:

Yuna Farhan (Sekjen FITRA)  
Dani Setiawan (Ketua KAU)  
Abdul Waidl (Koordinator KAI/P3M)  
Riza Damanik (Sekjen KIARA)  
M. Firdaus (Deputi Sen ASPPUK)  
Doni Setiawan (Peneliti Perkumpulan INISIATIF)  
Uchok “Sky” KHadafi (Seknas FITRA)  
Muhammad Maulana (Seknas FITRA)  
Salbiyah (Seknas FITRA)  
Yeni Sucipto (Seknas FITRA)  
Hendrik Rosdinar (YAPPIKA)

Editor:

Dani Setiawan (Ketua KAU)

Disain Cover:

Asep Salmin, tumbuhdihati@yahoo.com

Cetakan pertama, Oktober 2012

ISBN: 978-602-96350-3-4

Diterbitkan Oleh:

SEKNAS FITRA

Jl. Kalibata Utara II, Nomor 78 Rt.011/02, Kalibata-Pancoran, Jakarta Selatan

Telefax: 021-7947608

Email: [seknas\\_fitra@yahoo.com](mailto:seknas_fitra@yahoo.com); [secretariat@seknasfitra.org](mailto:secretariat@seknasfitra.org)

Website: [www.seknasfitra.org](http://www.seknasfitra.org); [www.budget-info.com](http://www.budget-info.com)

## DAFTAR ISI

DAFTAR ISI .....	V
PENGANTAR .....	VI
I. RAPBN 2013 TERSANDERA BIROKRASI .....	8
A. BELANJA PEGAWAI .....	8
B. BELANJA BARANG .....	10
C. BELANJA MODAL .....	11
D. TRANSFER DAERAH .....	11
II. RAPBN 2013 KORBAN EKSPLOITASI UTANG .....	14
III. KERANJANG SAMPAH ANGGARAN PENDIDIKAN .....	19
IV. ANGGARAN KESEHATAN 2013 TAK KUNJUNG “SEHAT” .....	24
V. RAPBN 2013: TERBAIKANNYA HAK PEREMPUAN DAN ANAK ATAS ANGGARAN .....	32
VI. RAPBN 2013 TIDAK MENJAWAB PERSOALAN PANGAN .....	38
VII. PROGRAM KEMISKINAN DAN UKM: GULA-GULA PEMERINTAH YANG BERULANG.. .....	41
VIII. ANGGARAN MINIM, KONFLIK AGAMA TINGG .....	45
IX. ANGGARAN POLRI: BELANJA PEGAWAI “GEMUK,” BUAT KEAMANAN MASYARAKAT “KURUS” .....	48
PROFIL KOALISI .....	54

## PENGANTAR

Pada tanggal 16 Agustus 2012 Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, menyampaikan Nota Keuangan RAPBN 2013 kepada DPR RI. Secara umum, NK RAPBN 2013 berisikan beberapa hal sebagai berikut.

1. Pendapatan Negara direncanakan mencapai Rp1.507,7 triliun, terdiri atas penerimaan perpajakan Rp1.178,9 triliun, PNBPN Rp324,3 triliun, dan penerimaan hibah Rp4,5 triliun.
2. Belanja Negara direncanakan sebesar Rp1.657,9 triliun, terdiri atas belanja pemerintah pusat Rp1.139 triliun (68,7 persen) dan transfer ke daerah Rp518,9 triliun (31,2 persen).
3. Pagu anggaran Kementerian negara/Lembaga tahun 2013 sebesar Rp547,852 triliun. Sebanyak Rp415,718 triliun di antaranya (75,89 persen) dialokasikan untuk 10 Kementerian.
4. Defisit anggaran diperkirakan sebesar Rp150,2 triliun (1,62 persen terhadap PDB). Pembiayaan defisit RAPBN 2013 direncanakan berasal dari sumber-sumber pembiayaan dalam negeri sebesar Rp169,6 triliun, dan pembiayaan luar negeri (neto) sebesar negatif Rp19,5 triliun.

Sebagaimana kami perkirakan dalam rancangan APBN 2013 Alternatif (2012), bahwa Pemerintah belum menjadikan kebijakan anggaran negara sebagai instrumen pemenuhan amanat konstitusi. APBN yang merupakan dokumen ekonomi-politik, seharusnya secara operasional ditujukan sebagai tugas negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana dituangkan dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945. Norma konstitusional yang harus dipenuhi dalam penyusunan APBN juga mencakup prinsip sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana diatur dalam pasal 23 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “*Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*”

RAPBN 2013 masih disusun sekedar untuk memberi kesan dan citra positif bagi Pemerintahan saat ini, baik di mata rakyat maupun pihak internasional. Seperti nampak pada kegandrungan Pemerintah untuk mengumbar prospek pertumbuhan ekonomi di tengah kesenjangan ekonomi nasional yang cenderung memburuk. Demikian halnya dengan peningkatan alokasi anggaran di sejumlah Kementerian/Lembaga yang sebenarnya masih banyak digunakan untuk kepentingan

birokrasi. Ironisnya lagi, di tengah kondisi tersebut Pemerintah justru mempertahankan kebijakan *Net Negative Flow* dalam kebijakan utang. Di mana pembayaran utang dalam APBN diharapkan jauh lebih besar dari penarikan utang-utang baru.

Kebijakan ini sangat bertolak belakang dengan usulan Koalisi Masyarakat Sipil untuk APBN Kesejahteraan, yang mendorong perbaikan kualitas pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendapatan negara, pengurangan pembayaran utang dan mencegah terjadinya defisit APBN, serta penghematan secara signifikan belanja birokrasi dalam APBN 2013. Semua langkah ini pada dasarnya ditujukan untuk satu hal: memastikan agar kebijakan RAPBN 2013 benar-benar memiliki dampak signifikan bagi perbaikan kualitas kehidupan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

Sayangnya, Pemerintah sepertinya masih bergeming dengan teknik dan politik anggaran yang lama. Sebagaimana kami temukan dalam kajian mengenai RAPBN 2013 yang diajukan Pemerintah kepada DPR. Meskipun terjadi peningkatan anggaran di berbagai sektor, tidak berarti dilakukannya perubahan strategi alokasi yang menitikberatkan pada perbaikan kualitas pelayanan dan peningkatan tarap hidup rakyat Indonesia. Anggaran belanja negara benar-benar masih dibuat untuk menyantuni birokrasi dan pihak kreditor.

Untuk itulah Koalisi Masyarakat Sipil untuk APBN Kesejahteraan menyusun *Budget Brief* RAPBN 2013 ini. Secara khusus dokumen ini ditujukan untuk membaca dan mengkritisi politik belanja pemerintah yang terangkum dalam Nota Keuangan RAPBN 2013. Karena keterbatasan yang dimiliki, tidak semua sektor mendapat perhatian dalam *budget brief* ini. Semoga ke depan semakin banyak lagi masyarakat ikut terlibat dalam mengkritisi, memberi rekomendasi, dan melakukan advokasi demi terwujudnya kedaulatan rakyat atas anggaran. Merdeka!

Koalisi Masyarakat Sipil untuk APBN Kesejahteraan

## I. RAPBN 2013 TERSANDERA BIROKRASI

Pada Tanggal 16 Agustus Presiden SBY menyampaikan Pidato Nota Keuangan RAPBN 2013 dengan salah satu strateginya *meningkatkan kualitas belanja negara melalui efisiensi belanja yang kurang produktif dan meningkatkan belanja infrastruktur untuk memacu pertumbuhan*. Faktanya, lagi-lagi antara pernyataan Presiden sama sekali tidak tercermin, bahkan bertentangan dengan kenyataan pengalokasian anggaran pada RAPBN 2013. Belanja pemerintah pusat dan transfer daerah lebih banyak tersandera oleh kepentingan birokrasi.

### A. Belanja Pegawai

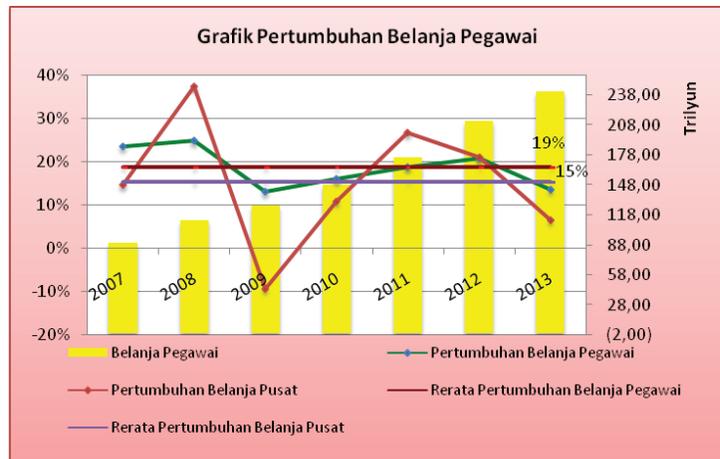
#### 1. *Pertumbuhan Anggaran Lebih Banyak Dinikmati Birokrasi.*

Belanja Pemerintah pusat pada RAPBN 2013 tumbuh sebesar 6 persen, sementara belanja pegawai tumbuh dua kali lipat lebih yaitu 14 persen atau Rp28 triliun. Selama 2007-2013 rata-rata belanja pusat tumbuh 15 persen, sementara belanja pegawai tumbuh sebesar 19 persen atau Rp23 triliun setiap tahunnya.

Ini menunjukkan bahwa pertumbuhan Belanja Pemerintah lebih banyak dinikmati kalangan birokrasi. Dalam RAPBN 2013 anggaran belanja pegawai mencapai Rp241 triliun. Mengalami kenaikan signifikan sebesar Rp150 triliun bila dibandingkan anggaran belanja pegawai tahun 2007 yang hanya berjumlah Rp92 triliun. Namun peningkatan anggaran sebesar Rp150 triliun ini, tidak memiliki dampak signifikan bagi perbaikan pelayanan birokrasi.

2. *Lembaga Non Struktural (LNS) Semakin Menjamur.* Salah satu penyebab membengkaknya belanja pegawai adalah tidak konsistennya seluruh lembaga dalam mendorong agenda reformasi birokrasi. Pembentukan lembaga-lembaga non struktural akibat tidak berfungsinya kerja-kerja Kementerian/Lembaga yang ada. Ironisnya, pembentukan lembaga-lembaga ini tidak pernah dievaluasi efektifitasnya, bahkan cenderung menambah beban anggaran Negara. Akibatnya,

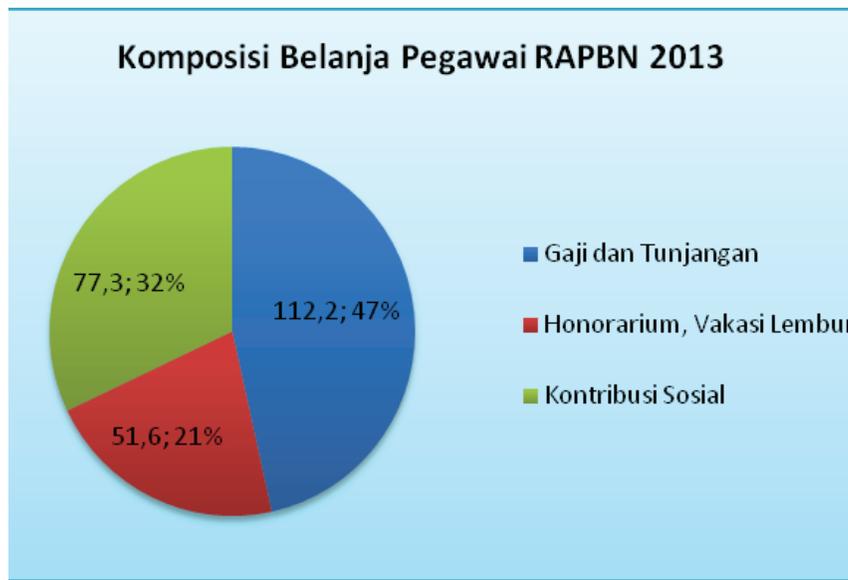
Grafik 1.1



LNS tumbuh dari hanya berjumlah 76 lembaga pada tahun 2007 menjadi 101 lembaga pada tahun 2011, dengan menghabiskan porsi anggaran sebesar Rp8,3 triliun dan belanja pegawai Rp100 miliar.

3. ***Sebagian Belanja Pegawai Dialokasikan untuk Pegawai yang Tidak Produktif.*** Sejak tahun 2009, APBN harus menanggung 100 persen beban belanja pensiun pegawai karena buruknya desain pensiun pegawai. Akibatnya pada RAPBN 2013, sepertiga belanja pegawai harus menanggung dana pensiun sebesar 32 persen atau Rp74,2 triliun.

Grafik 1.2



4. ***Setelah Otonomi Daerah, Belanja Pegawai pada Kementerian Masih Besar.*** Pemberlakuan otonomi daerah esensinya adalah menitikberatkan pelayanan pada tingkat daerah. Dimana hampir seluruh urusan Pemerintah, kecuali 5 bidang (Keuangan dan Moneter, Agama, Peradilan, Luar Negeri, Keamanan dan Ketertiban), telah didesentralisasikan menjadi urusan daerah. Konsekuensinya, pusat sebenarnya tidak lagi melakukan pelayanan publik langsung di luar kelima urusan tersebut, namun bersifat regulasi, kordinasi dan supervisi. Pada kenyataannya, belanja pegawai pada Kementerian/Lembaga yang telah didesentralisasikan masih menghabiskan anggaran yang cukup besar. Padahal, Kementerian ini hanyalah bersifat administratif. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan misalnya, dari Rp10 triliun belanja pegawainya, sebanyak Rp1 triliun digunakan untuk pegawai yang non fungsional. Hal serupa terjadi pada Kementerian Kesehatan, terdapat anggaran sebesar Rp1,4 triliun untuk belanja pegawai pada sekretariat. Dari hasil kajian yang dilakukan, setidaknya terdapat 10 K/L yang belanja pegawainya tetap tinggi (diatas 500 miliar) padahal sebagian urusannya telah didesentralisasikan.

Tabel 1.1  
Belanja Pegawai Kementerian/Lembaga RAPBN 2013

No.	Kementerian Negara/Lembaga	Belanja Pegawai	Keterangan
1	KEMENDIKBUD	10,045,742.02	Sebanyak 9 trilyun untuk gaji dosen, selebihnya administratif
2	KEMENKES	4,670,166.21	Sebanyak 1,7 trilyun untuk sekretariat
3	KEMENHUB	1,489,260.38	Sudah dikelola BUMN
4	KEMENTRIAN PU	1,381,557.50	Proyek ditender
5	KEMENTRIAN PERTANIAN	1,250,025.52	
6	KEMENTRIAN KEHUTANAN	931,278.70	
7	KEMENTRIAN SDM	679,871.52	
8	BPKP	631,743.65	
9	DPR	554,934.40	
10	KEMENTRIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN	553,718.59	

## B. Belanja Barang

**Dipangkas, Namun Pelesiran Meningkat.** Pemerintah bermaksud meningkatkan kualitas belanja melalui efisiensi belanja kurang produktif, yakni dengan memangkas belanja barang hingga 15 persen dari Rp186 triliun tahun 2012 menjadi Rp159 triliun pada tahun 2013. Ironisnya, belanja perjalanan yang selama ini menjadi ajang bancakan birokrasi justru mengalami peningkatan sebesar 17 persen dari Rp18 triliun tahun 2012 menjadi Rp21 triliun tahun 2013. Padahal, faktanya peningkatan

Grafik 1.3



belanja perjalanan selalu diikuti dengan peningkatan penyimpangannya. Pada tahun 2009 ditemukan penyimpangan senilai Rp73,5 miliar pada 35 K/L dan meningkat menjadi Rp89,5 miliar pada 44 K/L. Selama ini hampir setengah atau 48 persen dari belanja barang lebih banyak dinikmati kepentingan birokrasi seperti belanja barang operasional dan perjalanan dinas.

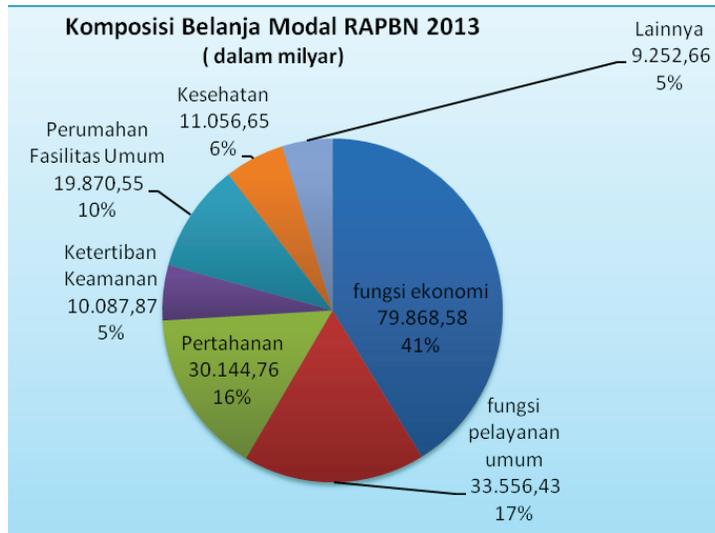
### C. Belanja Modal

***Pesanan Kosong Belanja Modal untuk Pertumbuhan Ekonomi.***

Pemerintah juga mengklaim telah meningkatkan belanja modal untuk pertumbuhan dari Rp168,6 triliun tahun 2012 menjadi Rp193,8 triliun tahun 2013 atau meningkat Rp25 triliun. Namun pertumbuhan belanja modal tidak sebanding dengan besarnya pertumbuhan belanja pegawai yang mengalami peningkatan Rp29 triliun. Selain itu, pertumbuhan belanja modal tersebut tidak semuanya

efektif digunakan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Alokasi belanja modal yang terkait dengan fungsi ekonomi hanya sekitar 41 persen atau Rp79,8 triliun. Sementara sebanyak 17 persen atau Rp33,5 triliun, lagi-lagi kembali digunakan untuk kepentingan birokrasi pada fungsi pelayanan umum seperti pembangunan gedung dan pembelian kendaraan dan lain-lain.

Grafik 1.4



### D. Transfer Daerah

**1. Manipulasi Transfer Daerah.**

Dalam pembacaan Nota Keuangan, Pemerintah selalu menyatakan komitmennya terhadap kebijakan desentralisasi fiskal. Seperti ditunjukkan dengan terus meningkatnya dana transfer ke daerah setiap tahun. Dana transfer daerah tahun 2013 dialokasikan sebesar Rp518 triliun, atau naik sekitar Rp40,1 trilyun dari tahun sebelumnya.

Namun yang terjadi sesungguhnya, proporsi alokasi transfer daerah tidak beranjak diangka 31 persen dari total belanja seperti tahun-tahun sebelumnya atau sekitar 5,6 persen dari PDB.

Grafik 1.5



**2. 70 persen Transfer Daerah untuk Kepentingan Belanja Pegawai, Tiada Anggaran untuk Peningkatan Potensi Ekonomi Daerah yang Memadai.**

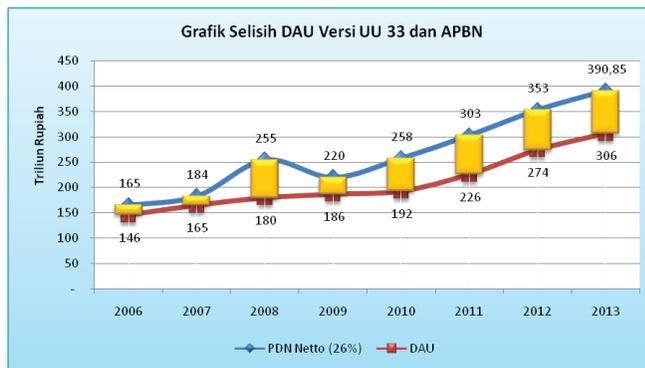
Terdapat separuh lebih daerah mengalokasikan 50 persen lebih anggarannya untuk belanja pegawai pada tahun 2012. Hal ini disebabkan hampir 70 persen dana perimbangan dari pusat sudah dalam bentuk belanja

pegawai. Dalam RAPBN 2013, Pemerintah mengalokasikan Dana Alokasi Umum (DAU) sebesar Rp306,2 trilyun (59 persen), tunjangan profesi guru Rp43,1 trilyun (8 persen) dan tambahan penghasilan guru Rp2,4 trilyun (1 persen). Konsekuensinya, sebagian besar anggaran daerah juga akan tersedot untuk belanja pegawai, karena rata-rata daerah mengandalkan 80 persen sumber pendapatan daerahnya dari dana perimbangan.

3. **Daerah Dirugikan dengan Formula Dana Alokasi Umum (DAU).** Pemerintah juga tidak secara benar menggunakan formula DAU sebesar 26 persen Pendapatan Dalam negeri (PDN) Netto atau setelah dikurangi dengan Dana Bagi Hasil ke daerah, sebagaimana yang diatur dalam UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan. Dalam RAPBN 2013, Pemerintah tidak hanya menggunakan faktor pengurang DBH dalam menentukan alokasi DAU, namun juga faktor pengurang lain seperti pendapatan yang bersifat *earmarked* (PNBP)

dan 60 persen dari alokasi anggaran subsidi. Sehingga DAU yang dialokasikan hanya sebesar Rp306 triliun pada tahun 2013. Dimana masih terdapat kekurangan sebesar Rp84,6 triliun atau seharusnya DAU yang dialokasikan sebesar Rp390,8 triliun. Praktek ini telah terjadi sejak tahun 2006. Selain itu juga perlu digaris bawahi, bahwa ketentuan 26 persen dari PDN Netto adalah ketentuan minimal yang diatur dalam Undang-undang.

Grafik 1.6



## Rekomendasi

1. Pemerintah dan DPR harus mengembalikan APBN sebagai instrumen mensejahterakan rakyat sebagaimana amanat konstitusi. Pertumbuhan belanja pegawai setiap tahunnya harus dibatasi maksimal setara dengan pertumbuhan belanja negara. Dengan demikian maksimal pertumbuhan belanja pegawai pada RAPBN 2013 adalah sebesar 6 persen atau meningkat Rp12,7 triliun. Sehingga pada RAPBN 2013 belanja pegawai seharusnya menjadi Rp224,9 triliun.
2. Pemerintah harus konsisten melanjutkan moratorium penerimaan pegawai negeri baru. Bersamaan dengan itu melakukan kajian terhadap analisa kebutuhan pegawai pada semua Kementerian/Lembaga. Khususnya pada Kementerian/Lembaga dengan urusan yang telah di desentralisasikan.
3. DPR harus meminta Pemerintah melakukan evaluasi menyeluruh terhadap lembaga-lembaga non struktural. Untuk selanjutnya digabungkan atau dihapuskan terutama yang memiliki peran tumpang tindih.

4. Pemerintah juga harus segera mengubah skema pensiun pegawai negeri, untuk diintegrasikan dalam skema jaminan Pensiun atau hari tua dengan skema yang akan dilakukan oleh BPJS. Dengan cara ini, resiko pemerintah menanggung jaminan sosial PNS menjadi berkurang karena semakin banyaknya peserta dalam jaminan sosial yang bersifat nasional.
5. DPR harus memangkas belanja perjalanan setengah dari yang telah dianggarkan Pemerintah saat ini yaitu Rp21 triliun menjadi Rp11 triliun. Agar DPR memiliki kekuatan melakukan pemangkasan ini, maka penghematan belanja perjalanan juga harus di mulai dari tubuh DPR. Dengan mengubah skema perjalanan DPR dari lumpsum, sebagaimana yang diatur dalam PP No 61 tahun 1990 kepada skema at cost sebagaimana yang telah dilakukan oleh Pemerintah.
6. Melakukan realokasi belanja modal pada fungsi pelayanan umum kepada fungsi ekonomi. Dimana komposisi belanja modal minimal 60 persen dialokasikan untuk fungsi ekonomi dan 70 persen diantaranya difokuskan di luar jawa.
7. Memperbaiki skema dan formula DAU sesuai dengan UU No 33/2004. Serta meningkatkan dana transfer daerah melalui peningkatan DAK, yang terfokus untuk kepentingan pembangunan infrastruktur dengan prioritas peningkatan kapasitas ekonomi daerah sesuai dengan potensi dan unggulan masing-masing daerah.

## II. RAPBN 2013 KORBAN EKSPLOITASI UTANG

1. **Net Negative Transfer, Melanjutkan Eksploitasi Utang Atas APBN.** Porsi pembayaran cicilan bunga dan pokok utang dalam RAPBN 2013 mencapai Rp171.7 triliun (15,0 persen terhadap Belanja Pemerintah Pusat), atau meningkat sebesar 2,4 persen dari tahun 2012 sebesar Rp167.5 triliun. Jumlah ini terdiri dari pembayaran bunga Utang Luar Negeri (ULN) dan

Utang Dalam Negeri (UDN) sebesar Rp113.243 triliun, serta pembayaran cicilan pokok utang LN sebesar Rp58.405 triliun. Besarnya pembayaran bunga juga disebabkan karena masih tingginya pembayaran cicilan Obligasi Rekapitulasi Perbankan. Sebagaimana dipaparkan oleh Menteri Keuangan, *Outstanding* surat utang/obligasi rekap sampai dengan tanggal 16 Agustus 2012, berjumlah Rp147,77 triliun atau tersisa sekitar 35 persen dari posisi awal rekap. Sementara itu, komposisi

Grafik 2.1  
Pertumbuhan Pembayaran Utang dalam APBN, 2009-2013



Sumber: APBN, diolah

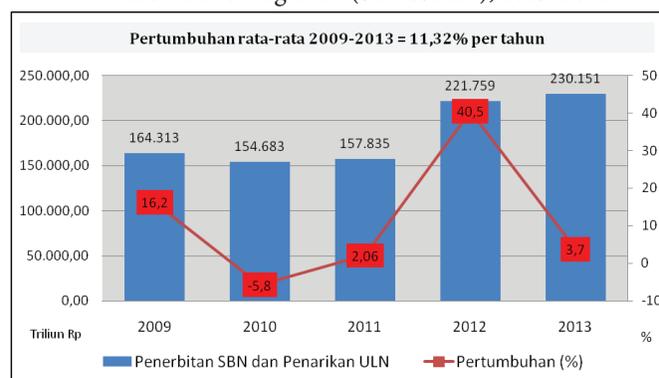
berdasarkan jenis kupon tetap sebesar Rp20,65 triliun (14 persen) yang seluruhnya jatuh tempo pada tahun 2013 dan yang berjenis mengambang Rp127,12 triliun (86 persen) yang akan jatuh tempo pada rentang 2012-2020.

Pengurusan APBN untuk pembayaran cicilan pokok dan bunga utang tentu akan berdampak langsung berkurangnya porsi anggaran untuk membiayai sektor yang vital dan prioritas seperti diamanatkan oleh konstitusi. Sebagaimana terlihat pada minimnya anggaran untuk peningkatan kesejahteraan rakyat dan pelayanan umum. Alokasi pembayaran utang pada RAPBN 2013 jauh melebihi jumlah anggaran kesehatan yang hanya Rp50,90 triliun yang disalurkan melalui Kementerian/Lembaga, Non K/L dan transfer daerah. Atau total anggaran untuk ketahanan pangan sebesar Rp83 triliun dan anggaran untuk fungsi pertanian, kehutanan, perikanan dan kelautan yang hanya berjumlah Rp19,9 triliun. Dalam kondisi yang lebih memprihatinkan, alokasi anggaran untuk menunjang Kesehatan Ibu dan Anak (AKI) dalam RAPBN 2013 yang hanya berjumlah Rp. 8,4 triliun.

Ketimpangan anggaran ini akan terus dipertahankan Pemerintah dalam rangka menjalankan kebijakan *Net Negative Flow*, di mana penarikan utang baru lebih sedikit daripada pembayaran utang. Strategi ini merupakan langkah keliru, sebab hanya melanjutkan praktek eksploitasi ULN terhadap anggaran negara akibat terjadinya selisih transfer negatif yang terjadi sejak tahun 1984/1985. Juga bukan solusi untuk mengurangi beban utang, disebabkan makin meningkatnya beban biaya utang dari penarikan utang-utang baru berbiaya mahal (Surat Berharga Negara) oleh Pemerintah dan semakin terbatasnya fasilitas utang luar negeri murah (*consessional loan*) karena status Indonesia sebagai negara *middle income country*. Kebijakan ini juga sangat bias kepentingan kreditor dan mengabaikan fakta adanya utang haram (*oudius debt*) dan utang tidak sah (*illegitimate debt*) dari ULN yang bisa dihapuskan serta menghambat kemampuan APBN dalam meningkatkan alokasi anggaran belanja untuk mendorong kemakmuran rakyat banyak.

2. **Malas Meningkatkan Pendapatan, Rajin Bergantung Kepada Utang.** Berutang masih menjadi ritis tahunan Pemerintah dalam memenuhi kebijakan APBN. Dalam RAPBN 2013, penarikan utang baru berjumlah Rp230.2 triliun melalui penerbitan Surat Berharga Negara (netto) Rp177.3 triliun, pinjaman LN sebesar Rp45.9 triliun, dan penerusan pinjaman LN sebesar Rp6.97 triliun. Jumlah penarikan utang tahun 2013 meningkat 3,7 persen dari anggaran tahun 2012, yaitu sebesar Rp221,8 triliun. Sementara rata-rata pertumbuhan penarikan utang baru tahun 2009-2012 sebesar 13,2 persen. Peningkatan volume penarikan utang pemerintah disebabkan masih tingginya ketergantungan terhadap utang untuk membiayai defisit anggaran yang utamanya karena terjadi peningkatan beban pembayaran bunga dan jatuh tempo utang-utang lama yang ditutupi melalui penarikan utang baru.

Grafik. 2.2  
Pertumbuhan Utang Baru (SBN&ULN), 2009-2013



Sumber: APBN, diolah.

Padahal, penarikan utang yang terjadi secara terus-menerus tidak diiringi tingkat penyerapan yang baik. Koalisi Anti Utang mencatat, Selama 12 tahun terakhir (2000-2011) kemampuan untuk menyerap utang luar negeri saja misalnya, rata-rata hanya berkisar 71,2 persen. Hal ini berakibat timbulnya beban tambahan dalam bentuk pembayaran *commitment fee*. Atau mengakibatkan rendahnya kualitas proyek yang dilaksanakan dan kecilnya manfaat sosial dari proyek tersebut. Hingga Agustus 2012, Kementerian Keuangan mencatat jumlah kumulatif ULN yang belum ditarik mencapai Rp157,9 triliun. Jika ditambahkan dengan posisi outstanding utang pemerintah saat ini sebesar Rp1.960 triliun, maka total nilai outstanding utang pemerintah hingga saat ini mencapai Rp2.118 triliun!. Di sisi lain, dalam RAPBN 2013

pemerintah masih malas meningkatkan sumber penerimaan negara (pajak dan bukan pajak) untuk menghindari penambahan utang baru. Situasi ini memberi peluang dilestarikannya kebijakan anggaran defisit yang dibiayai oleh penarikan utang-utang baru.

DPR juga harus mewaspadai rencana Pemerintah untuk menarik utang siaga (*contingency/stand-by loan*) dari sejumlah kreditor bilateral dan multilateral dalam RAPBN 2013 sebesar US\$5 miliar atau setara Rp46,500 triliun. Selain tidak efektif, utang siaga berpotensi merugikan keuangan negara atas pengenaan biaya-biaya (*up-front fee, commitment fee, dll*) dan masih disertai persyaratan untuk mendorong liberalisasi kebijakan ekonomi nasional. Seperti biaya yang dikeluarkan untuk Bank Dunia sekitar US\$10,25 juta pada tahun 2009-2010 untuk utang yang tidak dipergunakan oleh Pemerintah. Pada tahun 2009, ULN yang masuk kelompok *Deffered Drowdown Option* (DDO) dalam hal ini sebagai *Stand By Loan*, memiliki karakteristik khusus bahwa pinjaman tersebut baru akan ditarik oleh pemerintah apabila Surat Utang Negara Pemerintah tidak dapat diserap oleh pasar. Hingga 31 Maret 2012, terdapat 3 pinjaman ULN jenis DDO dengan nilai *undisbursed amount* (nilai utang yang belum ditarik) sebesar USD 4,008.76 miliar.

3. **Utang Meningkat, Ketimpangan Semakin Besar.** Kebijakan defisit APBN yang ditempuh Pemerintah setiap tahun dengan tambahan utang baru justru berkorelasi negatif dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Terbukti indeks gini ratio Indonesia justru semakin meningkat, pada tahun 2011 gini ratio mencapai 0.41. Semakin memburuknya gini ratio antara lain disebabkan pertumbuhan yang lebih condong terhadap konglomerasi dan mengabaikan peranan sektor UMKM maupun koperasi. Selain itu, faktor yang berkontribusi memperparah gini ratio adalah tingginya inflasi yang bersumber dari bahan makanan, akibat ketergantungan impor, sebagai akibat tidak ada alokasi anggaran yang memadai untuk peningkatan sarana dan prasarana sektor pertanian.

Tabel 2.1  
Income Distribution, 2005-2011

	40 percent low expenditure	40 percent medium expenditure	20 percent high expenditure	Gini Index
2005	20.22	37.69	42.09	0.33
2006	21.42	37.65	41.26	0.36
2007	18.74	36.51	44.75	0.38
2008	18.72	36.43	44.86	0.37
2009	21.22	37.54	41.24	0.37
2010	18.05	36.48	45.47	0.38
2011	16.86	34.73	48.41	0.41

Source : Based on Panel National Socio Economic Survey, BPS.

4. **Rasio Utang Turun, Jumlah Utang Meningkat.** Jumlah rasio utang pemerintah terhadap PDB yang terus menurun, dari 56,6 persen pada 2004 menjadi 24,4 persen pada akhir 2011 bukanlah “prestasi” yang patut dibesar-besarkan. Sebab rasio ini lebih mencerminkan tingkat “*indebtness*” sebuah negara, ketimbang beban utang. Penggunaan indikator ini dirasa kurang relevan, mengingat pemerintah terus meningkatkan penarikan utang-utang baru dan tidak adanya perubahan fundamental dari struktur utang pemerintah. Strategi pemerintah dengan memperbesar pembayaran utang dan memperkecil penarikan utang baru, yang disertai dengan mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, diharapkan akan semakin mempercepat penurunan *debt to GDP rasio*. Strategi ini sudah tentu mengabaikan *opportunity cost* dari anggaran negara yang dikorbankan agar pemerintah tetap mampu membayar utang. Beban pembayaran utang yang terlalu besar menyebabkan kemampuan belanja pemerintah semakin kecil untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut semakin diperparah dengan perilaku fiskal pemerintah, dimana penarikan utang-utang baru banyak digunakan untuk anggaran rutin.

### Rekomendasi:

1. Menghentikan penambahan utang baru, baik Pinjaman Luar Negeri maupun Surat Berharga Negara dalam APBN 2013, untuk mencegah ketergantungan terhadap utang dalam pembiayaan APBN dan terus membesarnya akumulasi utang Pemerintah. DPR harus mendorong Pemerintah mengoptimalkan sumber alternatif pendanaan dengan cara meningkatkan penerimaan negara dan penghematan belanja birokrasi. Misalnya dengan meningkatkan penerimaan perpajakan, yaitu meningkatkan rasio pajak dari hanya 12,7% menjadi minimal 14-15% terhadap PDB. Pemerintah juga harus memiliki target yang jelas dalam mengoptimalkan Penerimaan Negara Bukan Pajak, khususnya melalui renegotiasi kontrak-kontrak pengelolaan sumber daya alam seperti Minyak, Gas Bumi serta Pertambangan umum yang merugikan kepentingan nasional.
2. Mengurangi secara signifikan beban pembayaran cicilan bunga dan pokok utang yang dimulai dari tahun 2013. Langkah pengurangan utang juga dilakukan dengan cara membatasi pembayaran utang dalam APBN 2013. Langkah ini dilakukan guna memberikan prioritas alokasi anggaran negara untuk pemenuhan hak konstitusi rakyat. Seperti pemenuhan 5% anggaran kesehatan di luar gaji, penambahan anggaran untuk sektor pertanian, perikanan, dan kelautan, anggaran untuk meningkatkan adaptasi perubahan iklim, serta pembangunan infrastruktur dasar lainnya (air, transportasi publik, dll).
3. DPR dan Pemerintah segera menyusun langkah-langkah pengurangan dan penghapusan utang, untuk mengurangi nilai utang secara absolut bukan hanya menurunkan rasio utang. Termasuk menghentikan pembayaran Obligasi Rekap (OR) yang tidak adil. Termasuk diantaranya adalah mendukung langkah audit komprehensif atas pengelolaan utang negara.

4. Melakukan pembatalan utang luar negeri yang belum ditarik sehingga tidak menimbulkan beban pembayaran *commitment fee*.
5. Melakukan evaluasi kewenangan Menteri Keuangan atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan dalam membuat perjanjian utang luar negeri sebagaimana diatur dalam UU Keuangan Negara No. 17/2003 dan UU Perbendaharaan Negara No. 1/2004 karena bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945 pasal 11 ayat 2.

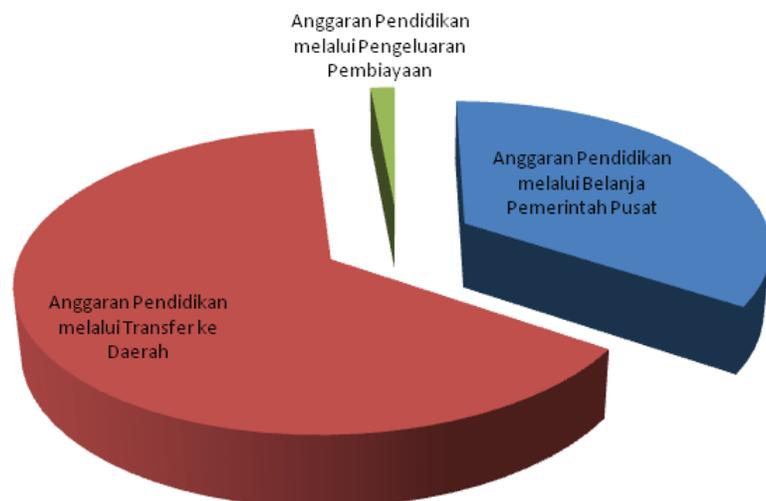
### III. KERANJANG SAMPAH ANGGARAN PENDIDIKAN

1. *Peta Kebijakan Anggaran Pendidikan dalam RAPBN 2013.* Mencerdaskan kehidupan bangsa adalah tujuan nasional bangsa Indonesia menurut konstitusi. Mandat tersebut hendaknya dimaknai sebagai janji (baca: kewajiban) negara untuk memenuhinya. Termasuk di dalamnya adalah kewajiban untuk mengalokasikan anggaran sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD sebagaimana diamanatkan dalam pasal 31 ayat (4) UUD 1945 amandemen ke IV. Meski demikian tidak lantas pemerintah serta merta patuh pada mandat konstitusi tersebut. Pemenuhan alokasi 20 persen tersebut baru dipenuhi pada tahun 2009 setelah Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan gugatan uji materi UU APBN 2008 yang dilakukan Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI). Pada kesempatan yang lain, hal tersebut dilengkapi dengan keputusan MK atas uji materi UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang memasukkan komponen gaji pendidik dalam alokasi 20 persen tersebut.

Keputusan MK tersebut pada akhirnya mempengaruhi peta kebijakan anggaran pendidikan dalam APBN maupun APBD. Pada APBN 2009 anggaran pendidikan dialokasikan sebesar Rp208,2 triliun. Kemudian dalam kurun waktu 4 tahun, anggaran pendidikan direncanakan meningkat 59 persen atau Rp123 triliun. Pada RAPBN 2013 anggaran pendidikan dialokasikan sebesar Rp331,8 triliun. Anggaran pendidikan tersebut terdiri atas: (1) Anggaran Pendidikan melalui Belanja Pemerintah Pusat Rp.113.838.583.097.000,00; (2) Anggaran Pendidikan melalui Transfer ke Daerah Rp.212.985.820.647.000,00 dan (3) Anggaran Pendidikan melalui Pengeluaran Pembiayaan Rp.5.000.000.000.000,00.

Grafik 3.1

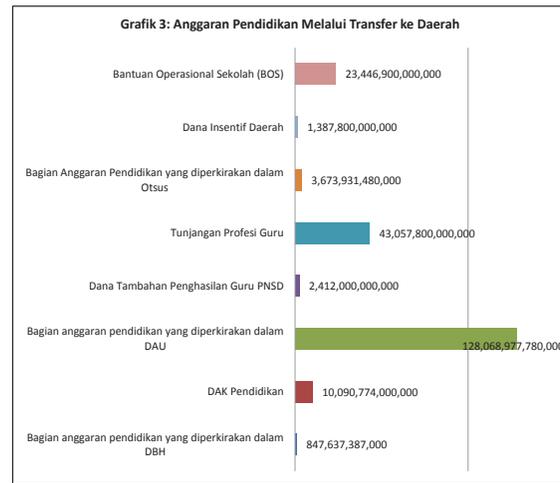
**Grafik 1: Anggaran Pendidikan RAPBN 2013**



Grafik 3.2



Grafik 3.3



Alokasi anggaran pendidikan melalui Belanja Pemerintah Pusat tersebar di 19 (sembilan belas) Kementerian/Lembaga (K/L). Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Agama adalah Kementerian yang memperoleh alokasi terbesar.

Selain dana pendidikan yang teralokasikan pada belanja Pemerintah pusat, beberapa alokasi anggaran pendidikan juga diperuntukan untuk daerah sebesar Rp212.985.820.647.000 yang terbagi dalam: (a) Bagian anggaran pendidikan dalam DBH; (b) DAK pendidikan; (c) Bagian anggaran pendidikan yang diperkirakan dalam DAU; (d) dana tambahan penghasilan guru PNSD; (e) Tunjangan profesi guru; (f) Bagian anggaran pendidikan yang diperkirakan dalam Otsus; (g) Dana insentif daerah; dan (h) Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Peningkatan alokasi anggaran pendidikan dari tahun ke tahun seharusnya mampu meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan Indonesia menjadi lebih berkualitas. Namun beberapa fakta justru menunjukkan hal sebaliknya. Peningkatan anggaran pendidikan ternyata tidak berbanding lurus dengan meningkatnya perluasan akses pendidikan yang berkualitas bagi warga negara khususnya kelompok miskin dan rentan lainnya. Selain itu, peningkatan anggaran pendidikan ternyata juga menyisakan masalah akibat banyaknya penyimpangan.

- 2. Besarnya Anggaran Pendidikan Tidak Berbanding Lurus dengan Perluasan Akses Pendidikan Berkualitas.** Secara statistik, pemerintah mengklaim bahwa pelayanan pendidikan sudah membaik. Hal ini dapat dilihat dari: (a) peningkatan rata-rata lama sekolah penduduk usia 15 tahun ke atas menjadi 7,92 persen pada tahun 2010; (b) penurunan angka buta aksara penduduk usia 15 tahun ke atas menjadi 5,0 persen pada tahun 2010; (c) peningkatan Angka

Partisipasi Murni (APM) SD/SDLB/MI/Paket A menjadi 95,6 persen pada tahun 2011; (d) peningkatan APM SMP/SMPLB/MTS/Paket B menjadi 77,7 persen pada tahun 2011; (e) Peningkatan Angka Partisipasi Kasar (APK) SMA/SMK/MA Paket C menjadi 76,5 persen pada tahun 2011; (f) peningkatan APK PT usia 19-23 tahun menjadi 27,1 persen pada tahun 2011.

Data statistik yang menjadi dasar klaim pemerintah tersebut nampaknya tidak mampu menutupi fakta yang terjadi di lapangan. Dimana akses pendidikan berkualitas masih jauh dari jangkauan warga miskin dan masih terjadi kesenjangan di berbagai wilayah. Berikut beberapa fakta yang menunjukkan hal tersebut:

- a) **Banyaknya jumlah gedung sekolah yang rusak dan tidak layak untuk kegiatan belajar mengajar.** Data Kemendiknas yang dimuat dalam situs resminya, menunjukkan bahwa secara nasional Indonesia memiliki 899.016 ruang kelas SD dan sebanyak 293.098 dalam kondisi rusak. Pada tingkat SMP terdapat 298.268 ruang kelas dan sebanyak 125.320 ruang kelas dalam kondisi rusak. Bila dilihat dari daerahnya, kelas rusak terbanyak di Nusa Tenggara Timur (NTT) sebanyak 7.652, disusul Sulawesi Tengah 1.186, Lampung 911, Jawa Barat 23.415, Sulawesi Tenggara 2.776, Banten 4.696, Sulawesi Selatan 3.819, Papua Barat 576, Jawa Tengah 22.062, Jawa Timur 17.972, dan Sulawesi Barat 898 (RM online, 12 Februari 2012).
- b) **Kualitas dan kompetensi guru di Indonesia masih rendah.** Hingga saat ini baru sekitar 51 persen guru berpendidikan S1 sedangkan sisanya belum berpendidikan S1. Selain itu baru 70,5 persen guru yang memenuhi syarat sertifikasi (Kompas.com, 7 Maret 2012). Hal ini selaras dengan sebuah survei yang menyatakan sebanyak 54 persen guru di Indonesia masih berkualitas rendah (seputar-indonesia.com, 21 September 2012). Lebih memprihatinkan lagi bahwa dalam sidang kabinet terbatas di kantor Kementerian Pendidikan Kebudayaan, terungkap fakta bahwa dari 285 ribu guru yang ikut uji kompetensi, ternyata 42,25 persen masih di bawah rata-rata. Padahal anggaran pendidikan nasional yang dialokasikan untuk gaji dan tunjangan guru setiap tahunnya selalu meningkat.
- c) **Angka putus sekolah di Indonesia tergolong cukup tinggi.** Pada tahun 2010 angka putus sekolah mencapai 1,08 juta anak atau naik 30 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Berdasarkan laporan *Education for All Global Monitoring* yang dirilis UNESCO 2011, Indonesia berada di peringkat 69 dari 127 negara dalam *Education Development Index*. Pada level Asia, Indonesia tertinggal jauh dari Brunei Darussalam yang berada di peringkat ke-34 yang masuk dalam jajaran kelompok dengan skor tinggi bersama Jepang (nomor 1 di Asia). Indonesia hanya mampu berada di atas negara-negara seperti Filipina, Kamboja, India dan Laos.
- d) **Biaya pendidikan semakin mahal.** Tingginya angka putus sekolah tak bisa dilepaskan dari fakta bahwa biaya pendidikan di Indonesia semakin tidak terjangkau. Negara seolah tidak berdaya membendung gelombang komersialisasi pendidikan. Bahkan sekolah negeri pun tidak malu untuk memungut iuran (tarif mahal) dengan berlindung di balik

kedok sekolah bertaraf internasional. Alokasi dana BOS seolah hanya menjadi penghias iklan televisi, karena faktanya tak mampu memenuhi terwujudnya pendidikan gratis di Indonesia. Disparitas antara biaya yang *di-cover* oleh dana BOS begitu lebar dengan biaya sesungguhnya yang harus dikeluarkan oleh orang tua siswa. Komite sekolah yang seharusnya menjadi fungsi kontrol termasuk perihal pungutan di sekolah, faktanya justru menjadi stempel karet sekolah. Hal serupa juga terjadi di tingkat pendidikan tinggi. Kuliah di perguruan tinggi negeri menjadi sangat mahal untuk warga dengan tingkat ekonomi rendah. Perguruan tinggi negeri lebih senang membuka kelas *non regular* karena dengan demikian dapat dengan leluasa memasang harga tinggi untuk calon mahasiswa.

**3. Lubang Akuntabilitas Alokasi Anggaran Pendidikan.** Peningkatan anggaran pendidikan ternyata juga minim akuntabilitas dalam pengelolaannya. Berikut adalah beberapa catatan atas minimnya akuntabilitas pengelolaan anggaran pendidikan:

- a) Hasil pemeriksaan atas laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2011, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memberikan opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP/*disclaimer*) atas laporan keuangan Kemendikbud dan Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan. Kemendikbud menjadi “juara bertahan” dalam hal buruknya pengelolaan keuangan. Setelah pada tahun sebelumnya juga mendapatkan opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP/*disclaimer*). Penilaian dari otoritas tertinggi pemeriksa keuangan negara tersebut menunjukkan belum terlaksananya *good governance* di lingkungan Kemendikbud. Hal ini juga dapat menunjukkan bahwa reformasi birokrasi di lingkungan Kemendikbud jalan di tempat. Situasi ini tentunya sangat mengkhawatirkan, mengingat Kemendikbud adalah salah satu K/L yang mendapatkan alokasi anggaran terbesar dalam APBN. Anggaran begitu besar jika dikelola dengan tidak akuntabel maka yang terjadi adalah penyimpangan besar-besaran. Kementerian yang bertanggungjawab untuk mencetak generasi penerus melalui sistem pendidikan yang berkualitas bisa jadi akan berubah menjadi sarang koruptor.
- b) Pengelolaan dana BOS juga menunjukkan akuntabilitas yang rendah. Hasil pemeriksaan BPK di berbagai daerah menunjukkan fakta tersebut. Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK terhadap pengelolaan dana BOS tahun anggaran 2011 di Kabupaten Bogor sebesar Rp34,423 miliar belum dapat diberikan bukti pertanggungjawaban yang valid maupun rekapitulasi sisa kas di bendahara sekolah ([pikiran-rakyat.com](http://pikiran-rakyat.com), 25 Juli 2012). Hal serupa juga terjadi di Kabupaten Klaten. BPK menemukan ketidaksesuaian data laporan pertanggungjawaban sejumlah SD di Klaten dengan hasil rekapitulasi data Dinas Pendidikan setempat tentang realisasi penggunaan dana BOS senilai Rp40 miliar ([solopos.com](http://solopos.com), 13 April 2012). Fakta tersebut menunjukkan bahwa belum terjadi perubahan sistematis dalam pengelolaan dana BOS di daerah. Karena berdasarkan hasil audit BPK semester II tahun 2009 terhadap 189 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, di 80 daerah ditemukan adanya penyimpangan yang totalnya mencapai hampir Rp1 triliun (Fitra, 2010). Seharusnya temuan di tahun 2009 tersebut menjadi sinyal

bagi Kemendikbud untuk melakukan penguatan kapasitas dan monitoring terhadap pelaksanaan di daerah. Lebih memperhatikan lagi, jika dilihat keterlibatan aktornya, maka penyimpangan terjadi hingga tingkat satuan pendidikan (sekolah), sebuah institusi “suci” pencetak generasi penerus bangsa.

**4. Menyebarkan dan Sulit Terukur Kontribusinya Bagi Tujuan Pendidikan Nasional.** Terus meningkatnya alokasi anggaran pendidikan merupakan berita baik jika dapat dikelola secara akuntabel dan dapat memberikan kontribusi kongkrit terhadap tercapainya tujuan pendidikan nasional. Tetapi hal itu nampaknya hanya akan menjadi isapan jempol belaka. Selain beberapa fakta di atas, besarnya alokasi belanja fungsi pendidikan di Pemerintah Pusat juga menunjukkan hanya dimaknai sebagai ajang bagi-bagi “kue” anggaran saja.

Menyebarnya alokasi dana pendidikan di 19 K/L terkesan sekedar untuk berbagi kue anggaran. Bahkan beberapa pos alokasi terlihat dipaksakan, terkesan mengada-ada dan sekedar mengklaim sebagai kategori anggaran pendidikan. Hal ini dapat kita lihat pada komponen transfer daerah. Pemerintah memperkirakan bagian anggaran pendidikan yang diperkirakan dalam Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Otonomi Khusus. Karena faktanya, alokasi anggaran dalam DBH, DAU dan Dana Otonomi Khusus tidak bisa dikontrol kebenaran dan ketepatan pengalokasiannya.

Sementara hingga saat ini belum ada instrumen monitoring yang mampu mengintegrasikan seluruh laporan sehingga dapat dengan mudah diukur kontribusi program di masing-masing K/L terhadap tujuan pendidikan nasional. Tersedianya laporan kinerja yang terintegrasi tentunya akan mempermudah bagi masyarakat untuk ikut mengawasi kinerja K/L terutama terkait dengan mandat yang harus dijalankan oleh pemerintah untuk memberikan pelayanan pendidikan yang berkualitas, murah dan merata.

## Rekomendasi

Meminta Kepada Anggota DPR untuk mengoptimalkan fungsi anggarannya, untuk:

1. Meminta BPK untuk melakukan audit kinerja terhadap kebijakan alokasi anggaran pendidikan yang telah berjalan selama 4 tahun untuk mengidentifikasi tingkat akuntabilitas dan efektivitas dari anggaran tersebut.
2. Meminta Kemendikbud menyusun laporan kinerja yang terintegrasi mengenai alokasi anggaran pendidikan yang tersebar dalam berbagai pos menjadi satu kesatuan untuk memudahkan evaluasi.
3. Meminta jaminan kepada Kemendikbud, apabila pada laporan keuangan tahun 2012 kembali mendapatkan opini TMP/*disclaimer*, maka honor/tunjangan para pejabat di Kemendikbud harus dipotong sebanyak 50 persen agar memberikan efek jera pada para pengguna anggaran pendidikan.

## IV. ANGGARAN KESEHATAN 2013 TAK KUNJUNG “SEHAT”

### 1. Kebijakan Alokasi Belanja Kesehatan Berbanding Terbalik Dengan Belanja Pemerintah.



Sumber: Seknas FITRA (2012), diolah dari Kemenkeu.

Selama periode 2005-2006, belanja Pemerintah mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Belanja Pemerintah mengalami kenaikan sebesar Rp603,8 triliun dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 15 persen setiap tahunnya. Sedangkan belanja kesehatan hanya naik Rp9,7 Triliun dengan pertumbuhan rata-rata hanya 6 persen setiap tahunnya.

2. **Pemerintah Tidak Pernah Serius Menyenggarakan Pelayanan Kesehatan.** Selama periode 2005-2012, rata-rata anggaran kesehatan hanya dialokasikan 2,2 persen dari belanja Pemerintah. Bahkan, di tahun 2013 anggaran kesehatan direncanakan hanya 1,5 persen. Artinya, belanja kesehatan justru menurun dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Padahal UU No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan mengamanatkan anggaran kesehatan harus dialokasikan 5 persen dari belanja pemerintah.

Tabel 4.1  
Anggaran Laporan Tahun 2011 dan 2013

Tahun	Jumlah Laporan	Anggaran
2011	1.496	613.514.909.111
2013	15.311	1.123.081.959.109

Sumber: Seknas FITRA (2012), diolah dari RKA-KL Kemenkes.

3. **Anggaran Kesehatan yang Sedikit Tidak Dikelola Secara Efisien.** Kementerian Kesehatan adalah instansi Pemerintah yang mengelola mayoritas anggaran kesehatan. 77 persen dari Rp16,7 triliun atau sebesar Rp12,8 triliun akan dibelanjakan oleh Kementerian Kesehatan. Tetapi, kementerian justru tidak mengelola anggaran yang terbatas secara efisien untuk sebesar-besarnya pelayanan kesehatan rakyat.

4. **Tabun 2013, Kemenkes akan Membelanjakan Rp1,1 Triliun Anggaran Kesehatan untuk Penyusunan Laporan.** Belanja ini tidak berdampak bagi pelayanan kesehatan masyarakat karena hanya berakhir di atas kertas berisi laporan pelaksanaan kegiatan yang tidak jelas pengaruhnya pada perbaikan pelayanan kesehatan.
5. **Anggaran untuk Laporan Meningkat Hampir 2 kali Lipat Dibandingkan Tahun 2011.** Di tahun 2011, untuk menghasilkan laporan saja kemenkes menghabiskan Rp613,5 miliar. Anggaran ini meningkat di tahun 2013 menjadi Rp1,1 triliun dengan jumlah dokumen laporan kegiatan sebanyak 15.311 laporan.
6. **Anggaran untuk Laporan Terbesar Menelan Rp81,3 miliar.** Anggaran ini akan dibelanjakan Kemenkes untuk laporan kegiatan dan pembinaan pada kegiatan perencanaan dan penganggaran program pembinaan kesehatan (2036.10).

Tabel 4.2

10 Laporan dengan Anggaran Termahal di RKA Kemenkes 2013

No	Kode	Nomenklatur	Anggaran	Keterangan /kegiatan
1	2036.10	Laporan kegiatan dan pembinaan	81,341,322,667	perencanaan dan penganggaran program pembangunan kesehatan
2	2035.05	Laporan PNBPN/BLU kemkes	4,819,480,000	pembinaan pengelolaan administrasi keuangan dan barang milik negara
3	2049.05	Laporan layanan Surat Tanda Registrasi (STR) dokter dan dokter gigi (PNBP)	3,709,400,000	peningkatan manajemen konsil kedokteran indonesia
4	2035.07	Laporan keuangan dan kekayaan negara	2,308,666,667	pembinaan pengelolaan administrasi keuangan dan barang milik negara
5	2059.02	Laporan pengendalian kasus malaria (API)	1,648,560,000	pengendalian penyakit bersumber binatang
6	2049.10	Laporan kinerja	1,524,950,000	peningkatan manajemen konsil kedokteran indonesia
7	2059.05	Laporan pengendalian kasus filariasis di daerah endemis	1,496,730,000	pengendalian penyakit bersumber binatang
8	2060.06	Laporan pengendalian penderita pneumonia balita	1,435,631,667	pengendalian penyakit menular langsung
9	2034.11	Laporan peningkatan kesejahteraan pegawai	1,367,721,667	pembinaan administrasi kepegawaian kemenkes
10	2050.03	Laporan intelegensia pejabat pusat dan daerah	1,279,632,000	peningkatan intelegensia kesehatan

7. RAPBN 2013 Belum Berpihak Pada Peningkatan Kesehatan Ibu.

Angka Kematian Ibu (AKI) di Indonesia hingga saat ini masih sangat tinggi. Data terakhir menunjukkan bahwa rasio AKI per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2008 mencapai 240 (UNESCAP). Angka tersebut memposisikan Indonesia sebagai negara dengan AKI terbesar ketiga di Asia Tenggara setelah Laos dan Timor Leste.

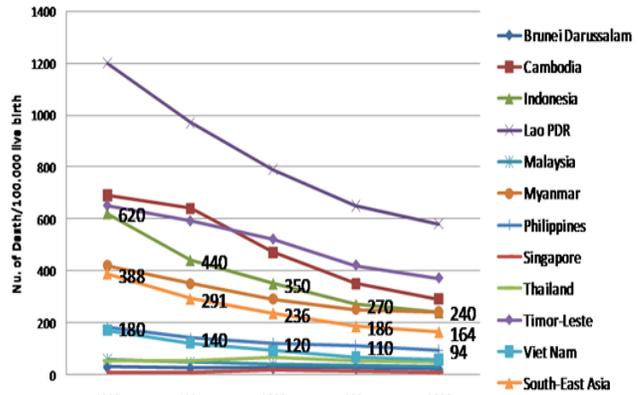
Dalam dokumen MDGs disebutkan bahwa Pemerintah Indonesia harus mampu menurunkan AKI pada tahun 2015 hingga 102 per 100.000 kelahiran hidup. Sementara itu, dalam dokumen RPJMN 2009-2014, Pemerintah menargetkan 118 per 100.000 kelahiran hidup.

Dengan demikian, dalam kurun waktu 7 tahun (2008-2015), Pemerintah diharuskan menurunkan AKI sebesar 138 per 100.000 kelahiran hidup, atau dengan kata lain rata-rata per tahun harus menurunkan 19,7. Tentunya hal tersebut bukanlah sesuatu yang mudah untuk dicapai.

Jika merujuk pada status kesehatan nasional yang setiap bulannya diterbitkan oleh Kemenkes, per April 2012 ditemukan 1.493 kematian Ibu dari 548.245 kelahiran hidup di Indonesia. Setidaknya terdapat 4 provinsi yang memiliki jumlah kematian Ibu di atas 100, yaitu Jawa Barat sejumlah 104 dari 107.559 kelahiran hidup, Jawa Tengah sejumlah 167 dari 136.599 kelahiran hidup, Gorontalo sejumlah 172 dari 4.937 kelahiran hidup, dan Jawa Timur sejumlah 761 dari 59.309 kelahiran hidup.

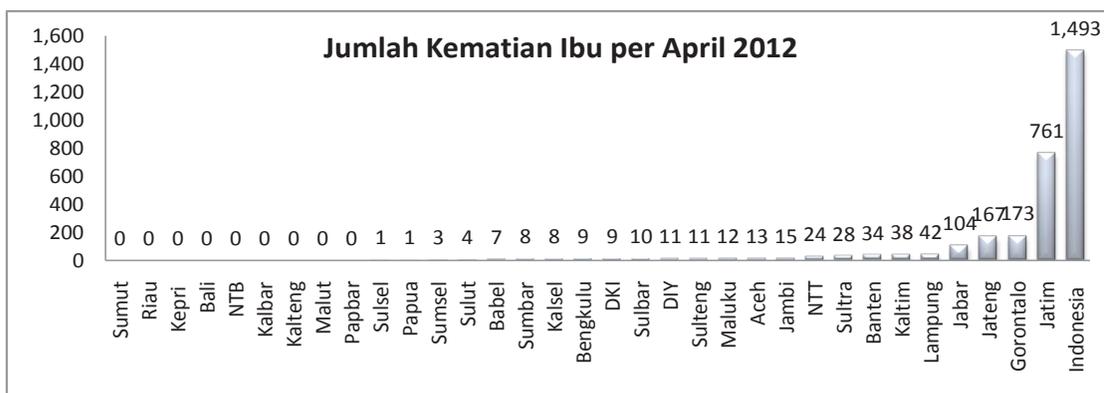
Grafik 4.2

Maternal Mortality (death per 100.000 live birth) in South East Asia Countries



Sumber diolah dari data Center UNESCAP

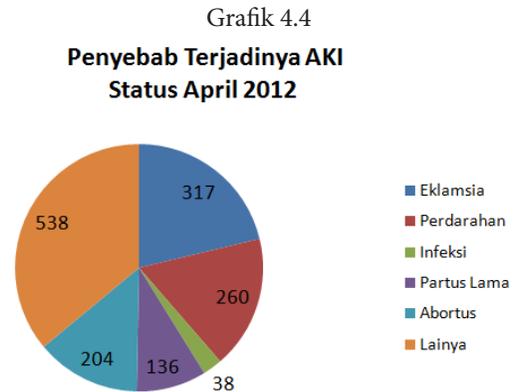
Grafik 4.3



Sumber: Data bulanan Status Kesehatan per April 2012, [www.kemendes.go.id](http://www.kemendes.go.id)

Sementara itu, terkait penyebab kematian Ibu, dari sumber data yang sama memperlihatkan bahwa penyebab tertinggi adalah Lainnya (538 kasus), Eklamsia (317 kasus), dan Pendarahan (260 kasus). Yang dimaksud dengan penyebab Lainnya tidak diuraikan lebih lanjut dalam data tersebut.

Dalam SDKI 2007, disebutkan bahwa persalinan oleh tenaga kesehatan dan persalinan dengan fasilitas kesehatan memiliki kontribusi yang cukup besar dalam penurunan angka kematian Ibu.



Sumber: Data bulanan Status Kesehatan per April 2012, [www.kemendes.go.id](http://www.kemendes.go.id)

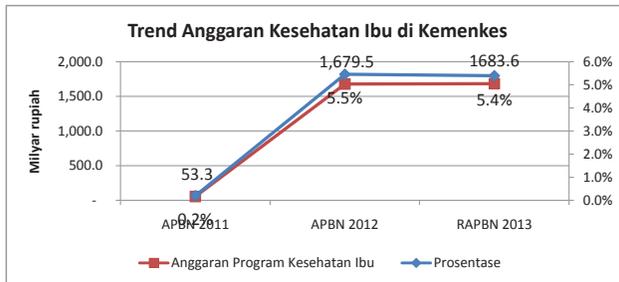
- 8. Prioritas dalam Perencanaan, Tidak Prioritas dalam Anggaran.** Dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2013, kesehatan Ibu menjadi salah satu isu strategis pemerintah. Dalam dokumen tersebut disebutkan, *“masih rendahnya akses masyarakat terhadap fasilitas pelayanan kesehatan yang berkualitas yang ditandai dengan masih rendahnya status kesehatan ibu dan anak dan status gizi masyarakat”*. (Buku I RKP 2013, Hal. 56).

Dalam RKP 2013 tersebut, isu kesehatan Ibu dan Reproduksi menjadi Prioritas 3 Bidang Kesehatan, dalam rangka peningkatan akses pelayanan kesehatan dan gizi yang berkualitas bagi Ibu dan Anak dengan indikator sebagai berikut:

- a. Meningkatnya cakupan balita ditimbang berat badannya di Posyandu menjadi 80 persen;
- b. Meningkatnya cakupan bayi usia 0-11 bulan yang mendapat imunisasi dasar lengkap menjadi 88 persen;
- c. Meningkatnya cakupan kunjungan Ibu hamil ke empat (K4) menjadi 93 persen;
- d. Meningkatnya cakupan persalinan ditolong Tenaga Kesehatan terlatih menjadi 89 persen;
- e. Meningkatnya cakupan kunjungan neonatal pertama (KN1) menjadi 89 persen;
- f. Meningkatnya Puskesmas yang mampu Pelayanan Obstetri Neonatal Emergensi Dasar (PONED) menjadi 90 persen;
- g. Meningkatnya Rumah Sakit yang mampu Pelayanan Obstetri Neonatal Emergensi Komprehensif (PONEK) menjadi 95 persen; dan
- h. Meningkatnya jumlah Puskesmas yang mendapatkan Bantuan Operasional Kesehatan.

Dalam RAPBN 2013, alokasi anggaran untuk penurunan AKI di Kementerian Kesehatan setidaknya tercantum dalam program/kegiatan yang berada di bawah pengelolaan Ditjen Bina Kesehatan Gizi dan Ibu dan Anak pada program Pembinaan serta Ditjen Bina Upaya Sehat.

Grafik 4.5



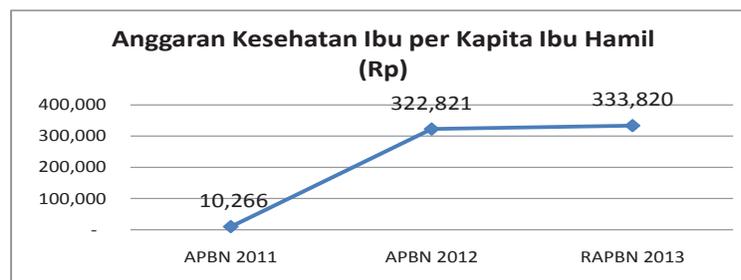
Jika diperhatikan alokasi anggaran kesehatan Ibu dalam 3 tahun terakhir, secara besaran terdapat kenaikan alokasi anggaran. Pada APBN 2011, alokasi anggaran untuk kesehatan Ibu hanya kurang lebih Rp53,3 miliar. Anggaran tersebut meningkat menjadi Rp1.679,5 triliun pada APBN 2012 dan Rp1.683,6

triliun pada RAPBN 2013. Peningkatan anggaran ini salah satunya karena adanya tambahan program Jaminan Persalinan bagi masyarakat miskin (Jampersal) yang mulai dilaksanakan pada tahun 2012 dengan besaran yang sama dalam RAPBN 2013 yaitu Rp1.559,6 triliun.

Namun demikian, jika dilihat dari proporsi alokasi anggaran program kesehatan Ibu terhadap jumlah total anggaran di Kemenkes, terdapat penurunan sebesar 0,1% pada RAPBN 2013. Dengan mempertimbangkan tidak bertambahnya alokasi anggaran Jampersal, penurunan anggaran tersebut, mencerminkan bahwa isu kesehatan Ibu bukanlah prioritas di Kemenkes saat ini.

- Anggaran per kapita Ibu Hamil Mengalami Sedikit Kenaikan.** Jika merujuk pada data Ibu hamil sebagaimana diterbitkan secara bulanan oleh Kemenkes, jumlah Ibu hamil per September 2010 adalah sebanyak 5,19 juta orang dengan total anggaran terkait kesehatan Ibu pada APBN 2011 sebesar Rp53,3 miliar. Sementara itu, jumlah Ibu hamil per September 2011 sebanyak kurang lebih 5,2 juta orang dengan total anggaran terkait kesehatan Ibu pada APBN 2012 sebesar Rp1.679,5 triliun. Jumlah Ibu hamil per September 2012 sebanyak kurang lebih 5,04 juta orang dengan total anggaran terkait kesehatan Ibu pada RAPBN 2013 sebesar Rp1.683,6 triliun.

Grafik 4.6

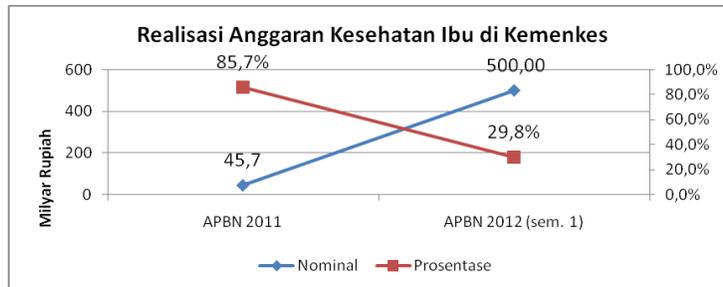


Dari data tersebut, jumlah alokasi anggaran kesehatan Ibu per kapita ibu hamil mengalami kenaikan. Dalam APBN 2012, naik kurang lebih sebesar Rp312 ribu. Sementara itu, pada RAPBN 2013 naik kurang lebih sebesar Rp11 ribu, tidak sebesar kenaikan pada APBN 2012.

- Under Spending Realisasi Anggaran Kesehatan Ibu.** Jika melihat data realisasi anggaran pada APBN 2011 dan APBN 2012, ditemukan bahwa alokasi anggaran untuk program/kegiatan terkait kesehatan Ibu tidak terbelanjakan dengan cukup baik. Realisasi anggaran program/kesehatan terkait kesehatan Ibu pada APBN 2011 hanya sebesar kurang lebih Rp45,7 miliar

atau 85,7 persen dari total anggaran sebesar kurang lebih Rp53,3 miliar. Sementara itu, dalam laporan realisasi APBN 2012 pada semester pertama, anggaran terkait kesehatan Ibu baru terbelanjakan kurang lebih sebesar Rp500 miliar atau 29,8 persen dari total anggaran kurang lebih Rp1.679,5 triliun. Kuat dugaan, dari Rp500 miliar rupiah anggaran yang sudah terbelanjakan tersebut sebagian besar adalah berupa dana dekonsentrasi Program Jampersal.

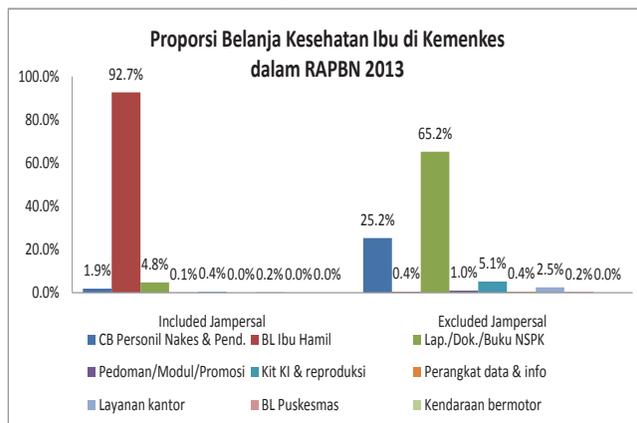
Grafik 4.7



Dari analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa realisasi belanja anggaran program/kegiatan terkait kesehatan Ibu cukup rendah.

### 11. Rendahnya Anggaran untuk Tenaga Kesehatan (Nakes) dan Fasilitas Kesehatan (Faskes) Serta Tingginya Ketergantungan Terhadap Program Jampersal.

Grafik. 4.8



Jika dilihat proporsi anggaran belanja kesehatan Ibu berdasarkan komponen peruntukannya pada RAPBN 2013, ditemukan bahwa alokasi belanja bantuan untuk Ibu hamil memiliki proporsi anggaran tertinggi diantara komponen lainnya, yaitu sebesar 92,7 persen dari total alokasi anggaran terkait kesehatan Ibu atau sebesar kurang lebih Rp1,56 triliun. Komponen belanja bantuan untuk Ibu hamil adalah berupa program Jampersal dan Paket kelas Ibu hamil dan kesehatan reproduksi.

Jika komponen Program Jampersal dikeluarkan, maka proporsi anggaran tertinggi dalam RAPBN 2013 adalah belanja laporan/dokumen/buku NSPK yaitu sebesar 65,2 persen dari total total alokasi anggaran terkait kesehatan Ibu atau sebesar kurang lebih Rp80,86 miliar, atau rata-rata besaran satuan per laporan/dokumen/buku sebesar Rp1,7 juta.

Sementara itu, anggaran untuk komponen peningkatan kapasitas personil tenaga kesehatan dialokasi cukup kecil dalam RAPBN 2013, yaitu kurang lebih sebesar Rp12,7 miliar yang

diperuntukkan bagi 207.102 personil tenaga kesehatan, atau rata-rata besaran anggaran satuan per personil tenaga kesehatan sebesar Rp61 ribu.

Sementara itu, terkait dengan pengembangan fasilitas kesehatan pendukung kesehatan Ibu, RAPBN 2013 hanya mengalokasikan anggaran sebesar Rp193,8 juta (0,2 persen) berupa bantuan anggaran untuk Puskesmas yang mampu melaksanakan PKRE dan PPKtP termasuk korban PPTO.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa persalinan oleh tenaga kesehatan dan persalinan dengan fasilitas kesehatan memiliki kontribusi yang cukup besar dalam penurunan angka kematian Ibu. Maka seharusnya pemerintah mengalokasikan anggarannya lebih besar untuk komponen peningkatan kapasitas tenaga kesehatan serta pengembangan fasilitas kesehatan.

## Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam RKP 2013 isu kesehatan Ibu menjadi salah satu prioritas Pemerintah untuk pembangunan bidang kesehatan. Namun dari sisi anggaran pada RAPBN 2013, alokasinya masih cukup kecil dan proporsinya cenderung berkurang, khususnya di Kementerian Kesehatan.
2. Alokasi anggaran terkait kesehatan Ibu per kapita ibu hamil pada RAPBN 2013 mengalami sedikit kenaikan. Kenaikan terbesar terutama setelah mulai dijalankannya program Jampersal pada tahun 2009.
3. Realisasi belanja terkait kesehatan Ibu pada APBN 2011 dan APBN 2012 semester pertama relatif cukup rendah.
4. Belanja dokumen/laporan/buku yang tidak memiliki keterkaitan langsung dalam upaya pengurangan kematian baik memiliki alokasi anggaran terbesar kedua setelah alokasi anggaran untuk program Jampersal.
5. Alokasi anggaran untuk peningkatan kapasitas personil tenaga kesehatan dan pengembangan fasilitas kesehatan pada RAPBN 2013 sangat kecil. Padahal menurut SDKI 2007, persalinan oleh tenaga kesehatan dan persalinan dengan fasilitas kesehatan yang memadai memiliki kontribusi yang cukup besar dalam penurunan angka kematian Ibu. Jika dilihat dari besaran anggaran, tampaknya pemerintah sangat berharap besar pada program Jampersal dalam mengatasi persoalan kematian Ibu.
6. Target MDGs untuk dapat menurunkan angka kematian Ibu sebesar 102 per 100.000 kelahiran hidup pada 2015 tampaknya sulit dicapai.

## Rekomendasi

Merekomendasikan kepada Menteri Kesehatan RI dan Komisi IX DPR RI untuk memperbesar alokasi anggaran terkait kesehatan Ibu pada RAPBN 2013 dengan cara:

1. Mengurangi komponen-komponen belanja, khususnya pada bidang terkait Kesehatan Ibu dan Reproduksi, yang tidak memiliki keterkaitan langsung terhadap penurunan kematian ibu, seperti: belanja dokumen, laporan, buku, layanan kantor, dll.
2. Menambah alokasi anggaran untuk peningkatan kapasitas personil tenaga kesehatan khususnya terkait kesehatan reproduksi dan pertolongan persalinan.
3. Menambah alokasi anggaran untuk pengembangan fasilitas kesehatan yang memadai, khususnya untuk pertolongan persalinan di unit-unit pelayanan kesehatan di daerah.
4. Melakukan pengawasan secara serius dan menyeluruh terkait dengan upaya pengurangan angka kematian Ibu sehingga setidaknya dapat mendekati target yang sudah ditetapkan.
5. Menuntut kementerian kesehatan untuk menyusun anggaran TA 2013 secara efektif dan efisien.
6. Menuntut DPR, khususnya komisi IX untuk lebih jeli dan kritis dalam membahas anggaran kesehatan. Gunakan hak budgeting DPR untuk anggaran kesehatan yang pro rakyat.

## V. RAPBN 2013: TERBAIKANNYA HAK PEREMPUAN DAN ANAK ATAS ANGGARAN

### 1. APBN Tidak Pro Perempuan dan Anak.

*“Angka kematian rata-rata ibu melahirkan di Indonesia 228 per 100.000 kelahiran. Angka Ini tertinggi di Asia Tenggara.”* (Data per Maret 2011. <http://www.undp.or.id/mdg>)

*“Anak usia 15 – 19 tahun dengan kategori angkatan bukan kerja yang masih sekolah tetapi juga mempunyai pekerjaan, mencapai 12,2 juta jiwa. Sementara itu, yang bukan siswa dan murni bekerja mencapai angka 5,2 juta jiwa”.* (Data diolah FITRA)

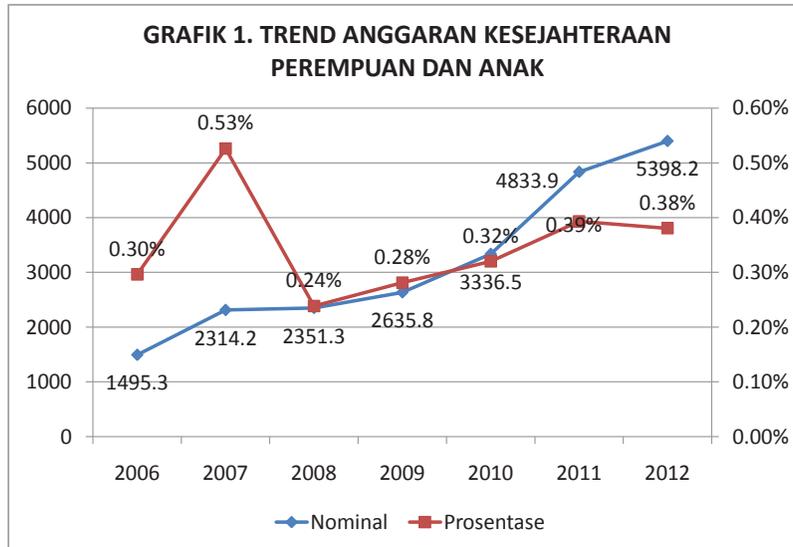
Dua kondisi di atas merupakan cermin dari masih “setengah hatinya” kebijakan penganggaran pemerintah Indonesia, yang dialokasikan dan ditujukan untuk pemenuhan hak-hak dasar perempuan dan anak. Dalam konteks masyarakat patriarki, kelompok perempuan dan anak merupakan kelompok paling rentan mendapatkan perlakuan diskriminatif dan pemiskinan. Mereka mengalami diskriminasi secara berlipat. Bukan hanya oleh kultur masyarakat yang sudah mengakar sejak lama, tetapi secara sistematis oleh negara melalui kebijakan-kebijakan penganggarnya yang tidak pro terhadap perempuan dan anak.

Melalui Pidato Nota Keuangan RAPBN 2013 yang disampaikan pada tanggal 16 September 2012, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan bahwa tujuan utama pembangunan adalah untuk mewujudkan “Indonesia yang makin sejahtera, demokratis, dan berkeadilan”, sesuai visi RPJMN 2010-2014. Namun jika kita lihat RAPBN 2013, tampak nyata bahwa Indonesia yang sejahtera, demokrasi, dan berkeadilan, baru sebatas jargon. Alokasi anggaran pemerintah untuk perempuan dan anak masih sangat minim dan jauh dari prinsip keadilan dan kesejahteraan. Setidaknya hal ini terlihat dari alokasi anggaran untuk kesehatan ibu dan anak, alokasi untuk perlindungan perempuan dan berbagai tindak kekerasan, dan perlindungan untuk pekerja perempuan di luar negeri.

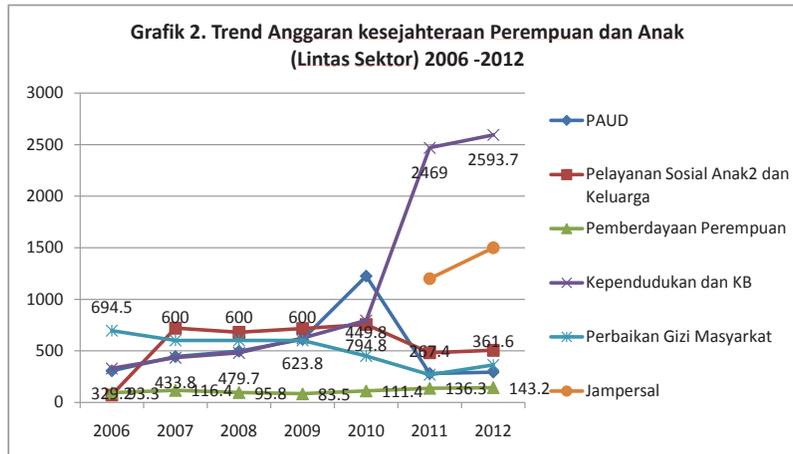
2. **Minimnya Program Perlindungan Sosial untuk Perempuan dan Anak.** Berbagai program pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak serta pelayanan sosial, selalu mendapatkan prosentase kecil dari tahun ke tahun. Sebagaimana dilihat dari jumlah rata-rata anggaran kesejahteraan perempuan dan anak dari tahun 2006-2012 yang masih di bawah 0,5 persen. Tidak ada peningkatan signifikan, bahkan cenderung mengalami stagnasi pada RAPBN 2013.

Program Kesejahteraan Perempuan dan Anak yang disusun oleh pemerintah terdiri dari Program Kependudukan dan KB; Program Jampersal (Jaminan Persalinan Ibu Melahirkan); Program Perbaikan Gizi Masyarakat; Pemberdayaan Perempuan; Program Pendidikan Anak Usia Dini; dan Program Pelayanan Sosial Anak dan Keluarga.

Grafik 5.1



Grafik 5.2



**3. Alokasi Anggaran untuk Kesehatan Ibu dan Anak di Kementerian Kesehatan.** Berdasarkan penelurusan FITRA terhadap RAPBN 2013, Kementerian Kesehatan akan mendapatkan anggaran sebesar Rp31,213,877,507 Triliun (5,7 persen) dari total APBN 2013 yang mencapai Rp547,435,380,112 triliun. Kemenkes berada di urutan ke-7 dari 10 K/L yang mendapatkan dana alokasi dana terbanyak.

Tabel 5.1  
Pagu Anggaran Kementerian/Lembaga RAPBN 2013

No	K/L	Pagu anggaran	%
1	Kementerian Pertahanan	77,725 Triliun	14,19 %
2	Kementerian Pekerjaan Umum	69,148 Triliun	12,62 %
3	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	66 Triliun	12,05 %
4	Kepolisian	43,402 Triliun	7,92 %
5	Kementerian Agama	41,733 Triliun	7,62 %
6	Kementerian Perhubungan	31,356 Triliun	5,72 %
7	Kementerian Kesehatan	31,213 Triliun	5,7 %
8	Kementerian Pertanian	19,466 Triliun	3,55 %
9	Kementerian Keuangan	18,242 Triliun	3,33 %
10	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	17,489 Triliun	3,19 %

Sumber: RAPBN 2013

Besarnya alokasi dana yang diterima Kementerian Kesehatan tidak berarti alokasi kesehatan untuk ibu dan anak menjadi besar. Dari alokasi yang diterima oleh Kementerian Kesehatan, alokasi terbesar digunakan untuk program dan kegiatan-kegiatan yang sifatnya dukungan teknis manajemen dan institutional, seperti gaji pegawai, operasional kantor, belanja ATK, pelaporan, dan sebagainya. Sementara itu, alokasi untuk program-program yang berdampak langsung pada peningkatan kondisi kesehatan Ibu dan Anak, masih sangat kecil. Hal ini bisa terlihat dari alokasi untuk beberapa program, seperti Jampersal (Jaminan Persalinan Ibu Melahirkan), penanggulangan gizi buruk, dan pelayanan kesehatan ibu dan reproduksi.

Untuk Program Jampersal, RAPBN 2013 hanya menganggarkan Rp1,6 Triliun untuk 10 klaim. Artinya, hanya ada 10 Kabupaten/Kota yang akan melayani Jampersal. Tidak adanya layanan dan fasilitas persalinan yang memenuhi standar pelayanan minimum, berdampak dari tingginya angka kematian Ibu melahirkan di Indonesia. Sampai tahun 2012, angka kematian Ibu di Indonesia masih mencapai 228 dari 100.000 proses kelahiran. Indonesia diprediksi tidak akan mampu mencapai target Millenium Development Goals (MDGs) pada tahun 2015 yang memiliki target sebesar 102/100.000 kelahiran. Begitu pula dengan angka kematian anak masih mencapai 35 per 1000 kelahiran hidup. Angka ini hampir 5 kali lipat dibandingkan dengan angka kematian bayi di Malaysia, 2 kali lipat dibandingkan Thailand dan 1,3 kali lipat dibandingkan Filipina.

Belum lagi kasus gizi buruk. Pada tahun 2010 saja, masih tercatat 4,1 juta kasus gizi buruk yang terdeteksi. Untuk penanggulangan gizi buruk, anggarannya dimasukkan ke dalam bagian Program Bina Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak di Kementerian Kesehatan, Sub Program Pembinaan Gizi Masyarakat, dengan total anggaran Rp2,048 triliun. Sayangnya sebagian

besar masih digunakan untuk kebutuhan sosialisasi, koordinasi dan layanan perkantoran saja. Anggaran yang benar-benar digunakan langsung untuk perbaikan gizi hanya terdapat di Sub Program Pengadaan Makanan Tambahan sebesar Rp72,8 milyar, pelatihan bagi 14.279 tenaga kesehatan sebesar Rp 43 miliar, dan 997 Puskesmas sebesar Rp2 miliar.

Alokasi ini jauh lebih sedikit jika dibandingkan dengan kegiatan-kegiatan di sub program yang sama, yang *output*-nya berupa laporan dan dokumen, dengan total mencapai Rp95,3 miliar pada sub program yang sama. Untuk satu *output* laporan kegiatan sosialisasi dan advokasi/kampanye saja misalnya, alokasi anggarannya mencapai Rp62,11 miliar. Begitupun laporan pembinaan teknis supervisi yang menelan anggaran biaya Rp23,66 miliar dan laporan monitoring dan evaluasi (monev) sebesar Rp2,4 miliar.

Sementara itu, alokasi anggaran untuk Kesehatan Ibu dan Reproduksi hanya sebesar Rp124 miliar atau 0,39 persen. Angka ini lebih sedikit jika dibandingkan dengan dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya pada program bina gizi dan kesehatan ibu dan anak yang mencapai Rp192,05 miliar. Bandingkan juga alokasi anggaran untuk Kesehatan Ibu dan reproduksi ini, dengan anggaran untuk pengelolaan urusan tata usaha, keprotokolan, rumah tangga, keuangan, dan gaji di Kementerian Kesehatan yang mencapai Rp1,94 triliun.

#### **4. Pengabaian Negara dalam Melindungi Warga Negara Perempuan dari Tindak Kekerasan.**

Bentuk lain pengabaian negara terhadap hak-hak perempuan dan anak bisa dilihat dari kurang seriusnya negara dalam mengatasi persoalan kekerasan yang dialami oleh perempuan. Tengoklah alokasi anggaran RAPBN 2013 yang diterima oleh Komnas Perempuan, yang dinilai masih jauh dari kepastian. Dalam RAPBN 2013 program khusus perlindungan perempuan yang dialokasikan untuk Komnas Perempuan hanya tersedia Rp10,6 miliar, padahal program-program perlindungan yang menjadi tanggung jawab Komnas Perempuan begitu luas. Mencakup advokasi kebijakan, pencegahan dan penanggulangan kekerasan terhadap perempuan, pengaduan dan dokumentasi aduan kekerasan, hingga pemberian konseling bagi perempuan korban kekerasan.

Dari Rp10,6 miliar tersebut, alokasi yang dianggarkan untuk melakukan advokasi dan menindaklanjuti kasus-kasus pelanggaran HAM yang diterima oleh lembaga ini hanya sebesar Rp152 juta dengan target laporan sebanyak 240 kasus saja. Angka ini turun dari alokasi sebelumnya di APBN 2012 sebesar Rp253 juta. Jika dibagi per kasus, artinya hanya tersedia dana Rp633.000 (enam ratus tiga puluh tiga ribu rupiah) saja. Bandingkan dengan alokasi RAPBN 2013 untuk pemeliharaan rumah jabatan anggota DPR dan Wisma Peristirahatan Anggota DPR yang mencapai Rp3,04 miliar, atau alokasi untuk Perawatan Kendaraan Dinas yang mencapai Rp. 3,10 miliar.

Minimnya alokasi anggaran ini sangat tidak sebanding dengan banyaknya kasus kekerasan terhadap perempuan yang diterima oleh Komnas Perempuan. Sepanjang tahun 2010 - Maret 2011 saja

Komnas Perempuan mencatat ada 105.103 kasus kekerasan terhadap perempuan, dimana 96 persen nya adalah KDRT ([www.komnasperempuan.org](http://www.komnasperempuan.org)). Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan data kasus yang terjadi di tahun 2007 sebanyak 34.665 kasus.

Dengan tidak sebandingnya anggaran perlindungan dengan tugas dan tanggung jawab Komnas Perempuan tersebut, membuat kebijakan dan kegiatan perlindungan terhadap perempuan terancam lumpuh karena ketiadaan anggaran. Hal ini diperparah dengan rumitnya birokrasi penganggaran yang harus dijalani, padahal persoalan kekerasan yang dialami oleh perempuan tidak bisa menunggu untuk segera diselesaikan.

5. **PRT Migrant: Pahlawan Devisa yang Disia-siakan.** BNP2TKI, melalui situs resminya (<http://www.bnptki.go.id>), melansir bahwa penempatan tenaga kerja Indonesia (TKI) di luar negeri, dari tahun 2006 sampai tahun 2012, mencapai 3,998,592 jiwa. Angka sebenarnya berapa jumlah pekerja migran asal Indonesia diyakini oleh banyak kalangan jauh lebih banyak dari apa yang disampaikan pemerintah. Hal ini dikarenakan masih banyak yang belum terdata dengan baik. Dari jumlah total tersebut, 3,048,267 (76 persen) adalah tenaga kerja perempuan. Umumnya mereka bekerja sebagai pekerja rumah tangga.

Arab Saudi menempati urutan pertama sebagai negara tujuan para pekerja ini untuk mengadu nasib (1.427.928 jiwa), diikuti Malaysia di tempat kedua (1.048.880 jiwa), Taiwan di urutan ketiga (386.936 jiwa), Singapura urutan keempat (228.875), dan UEA di tempat kelima (220.820). Sisanya, menyebar di banyak negara lain seperti Hongkong, Kuwait, Korea Selatan, dan sebagainya. Sebagai pekerja rumah tangga migran posisi mereka sangatlah rentan. Mereka mengalami diskriminasi yang berlipat: sebagai seorang perempuan yang selalu diperlakukan sebagai “*the other*”, orang asing, dan sebagai pekerja sektor informal yang tidak terjangkau oleh berbagai jaminan perlindungan dan kesejahteraan, baik di negara asal maupun di negara tujuan.

Dalam RAPBN 2013, anggaran untuk perlindungan tenaga kerja Indonesia (mayoritasnya adalah perempuan) dialokasikan di 2 kementerian/lembaga, yaitu Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans) dan BNP2TKI.

Di Kemenakertrans alokasi untuk TKI berada di Program Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja, melalui kegiatan pembinaan penempatan dan perlindungan TKI luar negeri. Untuk kegiatan pembinaan penempatan dan perlindungan TKI luar negeri ini dialokasikan 60 miliar atau hanya 1,3 persen dari total anggaran yang dialokasikan untuk Kemenakertrans yang mencapai Rp4,483 triliun. Alokasi terbesar dihabiskan untuk atase ketenakerjaan yang mencapai Rp34,084 miliar (56 persen). Sementara alokasi untuk perlindungan TKI itu sendiri yang hanya sebesar Rp4,97 miliar (1,75 persen) dan hanya diperuntukan 1 lokasi layanan dan perlindungan.

Dalam RAPBN 2013, BNP2TKI mendapatkan jatah anggaran sebesar Rp392,72 miliar. Lagi-lagi, anggaran ini masih didominasi untuk kegiatan yang sifatnya institusional seperti administrasi keuangan, kerumahtanggaan, gaji pegawai, penguatan institusi, mutasi pegawai, fasilitas kantor,

TU pimpinan, dan surat menyurat. Untuk TU pimpinan dan surat menyurat saja dianggarkan Rp25,3 miliar, belum lagi untuk biaya layanan perkantoran yang mencapai Rp32,67 miliar.

Angka ini terbilang sangat besar jika dibandingkan alokasi yang diperuntukan pelayanan dan perlindungan TKI, baik ketika masih di tempat penampungan, ketika bekerja di negara tujuan, maupun ketika kembali ke negara asal. Misalnya alokasi untuk pelayanan advokasi perlindungan hukum calon TKI yang hanya berjumlah Rp4,43 miliar; anggaran untuk memediasi kasus-kasus yang dialami oleh TKI hanya sebesar Rp6,2 miliar; anggaran pengamanan pemulangan TKI sebesar Rp3,46 miliar, dan anggaran untuk penanganan TKI bermasalah sebesar Rp. 6 miliar yang diperuntukan untuk 1.310 TKI.

Padahal, melalui situs resminya BNP2TKI menyatakan bahwa sejak Januari - Mei 2012 saja terdapat 31.415 laporan kasus yang masuk ke Crisis Centre BNP2TKI dan baru 7.095 kasus yang dapat diselesaikan dan masih terdapat 24.320 (77 persen) kasus yang belum dapat diselesaikan.” (*sumber: situs resmi BNP2TKI*).

## Kesimpulan

- a) RAPBN 2013 masih belum berperspektif perempuan dan tidak menjadikan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak sebagai prioritas pembangunan, khususnya pembangunan manusia. Hal ini bisa dilihat dari minimnya anggaran untuk pemberdayaan perempuan dan anak di beberapa kementerian/lembaga, di antaranya 4 Kementerian/Lembaga di atas: Kementerian Kesehatan, Komnas Perempuan, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dan BNP2TKI.
- b) Negara masih setengah hati mengalokasikan anggaran untuk pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Alokasi yang ada di beberapa kementerian/lembaga terkesan hanya “asal ada dananya” dan sekadar memenuhi kewajiban, tanpa melihat efektivitas dan proporsinya.
- c) Alokasi yang diperuntukkan pada pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak bukan hanya minim dari segi jumlah, tetapi juga tidak efektif peruntukannya. Alokasi yang ada kebanyakan habis untuk kegiatan-kegiatan yang sifatnya administratif institusional dan kepegawaian. Alokasi untuk kegiatan jenis ini kecenderungannya lebih besar ketimbang alokasi yang diperuntukkan untuk program-program perlindungan yang berdampak langsung terhadap upaya pemberdayaan dan perlindungan anak.

## Rekomendasi

Anggaran untuk mensejahterahkan perempuan dan anak seharusnya tidak lagi stagnan pada upaya pengarusutamaan jender saja. Sudah waktunya bagi pemerintah untuk menyusun program-program pemberdayaan perempuan yang konkrit dan berdampak langsung terhadap pemenuhan hak-hak perempuan dan anak: hak untuk berdaya dan hak untuk mendapatkan perlindungan yang sama dengan warga negara lainnya.

## VI. RAPBN 2013 TIDAK MENJAWAB PERSOALAN PANGAN

1. **Ke(tidak)daulatan Pangan dalam RAPBN 2013.** Persoalan pangan masih akan terus membelenggu Indonesia. Akan tetapi ironisnya RAPBN 2013 tidak memberikan perhatian yang cukup mengatasi hal ini.

Persoalan dimaksud di antaranya: masih timpangnya penguasaan sumberdaya agraria, sehingga perlu dijalankan agenda reforma agraria. Harapannya, petani mendapatkan haknya atas tanah, dan nelayan mendapatkan akses terhadap perairan laut yang bersih dan sehat. Persoalan lain, minimnya perlindungan yang diberikan Negara kepada produsen pangan skala kecil, seperti petani dan nelayan tradisional. Dalam RAPBN 2013, alokasi anggaran *landreform* pada Badan Pertanahan Nasional (BPN) hanya sebesar Rp4.412.132.000. Jumlah ini jauh di bawah anggaran untuk pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis yang jumlahnya mencapai Rp9.636.205.000. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa obyek redistribusi lahan di tahun 2013 masih minim atau bahkan tidak menjadi prioritas.

Kondisi tersebut diperparah dengan minimnya alokasi anggaran untuk ketahanan pangan nasional. Total anggaran untuk ketahanan pangan dalam RAPBN 2013 sebesar Rp83 Triliun, terdiri dari (1) Ketahanan Pangan untuk Stabilisasi Harga dan Memenuhi Kebutuhan Pangan Rakyat sebesar Rp64,3 Triliun; dan (2) Infrastruktur Irigasi untuk mendukung Ketahanan Pangan senilai Rp18,7 Triliun. Anggaran ini masih jauh dari memadai, 3 kali lebih rendah dibandingkan belanja pegawai yang mencapai Rp241 triliun. Keberpihakan pemerintah terhadap petani dan kedaulatan rakyat atas pangan menjadi pertanyaan besar yang tidak terjawab dalam RAPBN 2013

2. **APBN Belum Menyentuh Sektor Pangan Perikanan.** Anggaran Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) sebagai *leading sector* pengelolaan pangan perikanan Indonesia, hanya sebesar Rp6.243.334.300.000,- termasuk belanja pegawai. Atau, sekitar 0,003 persen dari total RAPBN 2013. Kondisi ini jelas berseberangan dengan kewajiban pemenuhan konsumsi pangan perikanan rakyat yang terus meningkat. Yakni, dari hanya sekitar 22 kg per kapita di tahun 2004 naik menjadi lebih dari 31 kg per kapita di tahun 2011. Bahkan ditargetkan naik menjadi 33 kg per kapita di tahun 2013.

Tabel 6.1  
Rincian Anggaran dan Prosentase Program KKP Tahun 2013

No	Nama Program	Jumlah Anggaran	Prosentase
1	Program Dukungan Manajemen dan pelaksanaan Tugas Teknis lainnya KKP	469,174,135,000	7.35%
2	Program Pengawasan dan Peningkatan Akutabilitas Aparatur KKP	66,503,365,000	1.04%
3	Program Pengembangan dan Pengelolaan perikanan Tangkap	1,533,102,018,000	24.02%
4	Program Peningkatan Produksi Perikanan Budidaya	1,108,526,759,000	17.37%
5	Program Pengawasan Sumber daya Kelautan dan Perikanan	734,798,215,000	11.51%
6	Program peningkatan Daya Saing Produksi Perikanan	567,775,925,000	8.90%
7	Program Pengelolaan Sumber Daya laut, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	571,275,471,000	8.95%
8	Program Penelitian dan Pengembangan Iptek Kelautan dan Perikanan	504,812,308,000	7.91%
9	Program Pengembangan SDM Kelautan dan Perikanan	524,110,193,000	8.21%
10	Program Pengembangan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan	302,676,621,000	4.74%
		<b>6.382.755.400.010</b>	<b>100.00%</b>

Sumber: Document Rincian Anggaran Belanja Kementerian/Lembaga Tahun Anggaran 2013, Menurut Bagian Anggaran, Unit Organisasi, Program, Kegiatan, Output dan Sumber Dana (Formulir V Himpunan RKAKL).

- 3. APBN Minus Perlindungan Terhadap Petani dan Nelayan Tradisional.** Rancangan APBN 2013 juga tidak menunjukkan upaya Negara untuk memberikan dukungan dan perlindungan terhadap petani maupun nelayan tradisional. *Pertama*, ditandai dengan tidak adanya koreksi dalam rangka mengatasi kebocoran subsidi, seperti: pupuk bagi petani maupun bahan bakar bersubsidi bagi nelayan. Termasuk minimnya anggaran Negara guna meningkatkan kapasitas adaptasi petani maupun nelayan terhadap perubahan iklim.

Padahal, catatan KIARA dalam 3 tahun terakhir menunjukkan jumlah nelayan tradisional yang hilang dan meninggal dunia di laut terus bertambah: 86 jiwa (2010), 146 (2011), dan 186 (Agustus 2012). Tak pelak, hal ini berimplikasi terhadap semakin minimnya akses nelayan

tradisional atas wilayah tangkap (tradisionalnya). Hal serupa juga terjadi di sektor pertanian yang ditandai dengan meluasnya gagal tanam dan panen.

*Kedua*, minimnya perlindungan Negara terhadap nelayan ditandai dengan semakin mengecilnya kapasitas Negara dalam mengatasi pencurian ikan. Hal ini dilakukan dengan cara menurunkan anggaran pengawasan di laut yang sekaligus berdampak pada menurunnya hari pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan menjadi 125 hari di tahun 2013) dari 180 hari di tahun 2012. Penurunan ini jelas menunjukkan: (1) Menteri kelautan dan Perikanan tidak memahami tugasnya sesuai amanah UU Perikanan 45/2009; dan (2) Penting dipahami bahwa persoalan pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan tidak hanya menyangkut terbebasnya perairan Indonesia dari praktek IUU (*illegal, Unregulated, Unreported*) Fishing, tetapi menyangkut keberlanjutan sumber daya ikan bagi pemenuhan gizi terbaik bagi rakyat Indonesia.

Kondisi ini menjadikan bebas masuk-keluarnya kapal pelaku pencurian ikan di perairan Indonesia. Catatan KIARA (2012), sudah sejak 2001 - Agustus 2012 sebanyak 2.469 kapal yang tertangkap. Tak mengherankan, saat sumberdaya ikan semakin menipis dan diperburuk dengan meningkatnya praktek pencurian ikan, pemerintah mengambil jalan pintas melalui impor sebanyak 450.000 ton ikan.

Kalau anggaran tak memadai bagi petani dan nelayan, maka masyarakat miskin lain tak akan bisa turut terbantuan. Bahkan, Indonesia sangat berpeluang terus menerus bergantung menjadi importir ikan, termasuk produk pangan lainnya di sektor pertanian.

## VII. PROGRAM KEMISKINAN DAN PENGEMBANGAN UMKM: GULA-GULA PEMERINTAH YANG BERULANG

- 1. Fenomena Yang Terus Berulang.** Fenomena tahun-tahun sebelumnya kembali berulang pada RAPBN 2013, khususnya dalam bidang kemiskinan. Minimnya angka kemiskinan yang turun di setiap tahun tidak kunjung mengubah pemerintah dalam strategi pengelolaan anggaran kemiskinan. Sebagaimana tergambar dalam APBN 2011 yang mempersyaratkan penurunan angka kemiskinan menjadi 11,5-12,5 persen dari 13,33 persen tahun 2010. Namun data BPS menunjukkan persentase kemiskinan tahun 2011 hanya turun menjadi 12,49 persen. Padahal anggaran yang digelontorkan mencapai Rp84 triliun tahun 2010, atau naik sekitar Rp80 triliun dari tahun sebelumnya. Hal yang sama terjadi dalam APBN 2012 yang mengalokasikan anggaran kemiskinan sebesar Rp99 triliun yang menyebar di 18 Kementrian dan Lembaga, namun diindikasikan hanya mampu menurunkan angka kemiskinan di bawah 1 persen. Dalam RAPBN 2013, pemerintah tetap merencanakan menaikkan alokasi anggaran kemiskinan dari tahun sebelumnya menjadi sebesar Rp106,8 triliun.
- 2. Anggaran Kemiskinan dan Koordinasi yang Memprihatinkan.** Seperti kejadian tahun sebelumnya, anggaran kemiskinan pada RAPBN 2013 tersebar di sejumlah Kementerian. Menurut RPJMN, program penanggulangan kemiskinan dikelompokkan menjadi: Bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan UMKM, dan program perumahan rakyat. Dalam RAPBN 2013, program PKH (program keluarga harapan) yang masuk dalam skema program bantuan sosial dari Kementerian sosial, dengan jumlah dana sebesar Rp2.849.900.000.000, program jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas) yang masuk dalam Kementerian Kesehatan berjumlah Rp5.739.200.000.000. Masih dalam skema bantuan sosial, terdapat anggaran berjudul “Perlindungan Sosial dan Jaminan Sosial” yang masuk dalam kewenangan Kementerian Sosial dengan jumlah dana sebesar Rp300.074.507.000. Anehnya item program kegiatan ini ditulis dua kali dengan judul dan kegiatan yang sama persis. Selain itu, masih ada program yang berkaitan dengan jaminan, yaitu program “Jaminan Sosial Lanjut” yang berada di Kementerian Sosial dengan jumlah dana Rp145.700.513.000 dan program “Asuransi Kesejahteraan Sosial” (dibawah kewenangan Kemensos) menelan biaya sebesar Rp28.000.000.000. Yang perlu mendapat perhatian adalah koordinasi antar departemen dalam hal penerima manfaat dari sejumlah bantuan jaminan tersebut. Terutama untuk mencegah adanya tumpang tindih dan tidak terintegratifnya penerima bantuan. Kami menduga akan terjadi tumpang tindih, karena kualitas koordinasi di level kementrian masih memprihatinkan.
- 3. Anggaran PNPM Belum Efektif Mengurangi Kemiskinan.** PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) tidak mengurangi jumlah total anggarannya di tahun 2013,

yaitu sebesar Rp9.794.923.083.000 untuk PNPM perdesaan dan Rp2 triliun untuk PNPM perkotaan. Hal ini menyedihkan, karena hingga kini belum ada evaluasi yang menyeluruh dari tim independen yang disampaikan pemerintah kepada publik secara transparan. Di sisi lain, ditemukan juga sejumlah keluhan dan komplain masyarakat atas program tersebut, karena sistem perencanaannya yang belum sinergis dengan MUSRENBANG (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) dan juga sumber pendanaan yang sebagian berasal dari utang luar negeri.

4. **Pengurangan Anggaran KUR Menghambat Sektor UMKM.** Bila kita teliti secara serius anggaran untuk penanggulangan kemiskinan, terdapat item kegiatan yang sejatinya mendapat perhatian, namun minim alokasi anggarannya. Yaitu di bidang permodalan bagi pengembangan UMKM (Usaha Mikro, Kecil dan Menengah), yang dikenal dengan program KUR (Kredit Usaha Rakyat). Di bidang ini Pemerintah merencanakan untuk mengurangi alokasi dana bagi usaha yang digeluti “wong cilik”. Padahal pengembangan UMKM merupakan salah satu strategi yang efektif untuk penanggulangan kemiskinan. Dalam RAPNB 2013 dana KUR (melalui Kementerian UKM dan Koperasi) dianggarkan sebesar Rp17,2 miliar. Jauh berkurang dari alokasi dana KUR tahun 2011 yang berjumlah Rp52,2 milyar. Padahal jumlah pelaku UMKM di Indonesia sebanyak 53.823.732 orang atau hampir 98 persen dari jumlah total pelaku usaha di Indonesia. Maka bila dibagi dengan jumlah pelaku UMKM maka tidak akan mencukupi untuk membantunya dalam pengelolaan usaha. Kondisi ini sejalan dengan data Bank Dunia yang menyatakan bahwa sebanyak 79 persen masyarakat miskin Indonesia tidak memiliki akses kepada keuangan formal, seperti perbankan. Hanya 21 persen penduduk Indonesia yang berhubungan dengan layanan keuangan formal.

Ketidaksiannya pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan melalui pengembangan UMKM terlihat dari “melempemnya” penguatan kelembagaan koperasi. Bahkan kehadiran pemerintah dalam perkembangan koperasi dirasa tidak signifikan. Perkembangan koperasi yang berjalan baik di Indonesia sangat lamban. Bahkan ASPPUK pernah menilai pertumbuhan koperasi yang baik dalam satu kabupaten tidak lebih dari 10 koperasi dalam 1 tahun. Padahal koperasi merupakan salah satu lembaga demokratis yang mampu menjadi media pemberdayaan dan perkuatan masyarakat dalam pengembangan UMKM sebagai strategi penanggulangan kemiskinan. Padahal anggaran yang tersedia cukup besar dalam RAPBN 2013, yaitu Rp1.450.497.547.000. Di sinilah masyarakat perkoperasian dan masyarakat sipil harus memantau peruntukan implementasi program tersebut. KPK pernah merilis indeks tentang integritas kementerian dan lembaga RI yang menempatkan Kementerian UKM dan Koperasi masuk dalam tiga Kementerian yang memiliki integritas rendah, selain Kementerian Tenaga Kerja dan Kementerian Agama (*The Jakarta Post*, 03 September 2012).

5. **Bagi-bagi Proyek Pengembangan UKM.** Ketidaksiannya pemerintah dalam pengembangan UMKM sebagai salah satu strategi penanggulangan kemiskinan adanya kesan “bagi-bagi

proyek” di sejumlah kementerian dan lembaga. Hal itu terlihat dari penyebaran program pengembangan UMKM yang ada di sejumlah Kementerian, baik yang ada di bawah Menko Perekonomian, seperti Kementerian UMKM dan Koperasi, maupun yang ada di bawah wewenang Menko Kesra seperti Kementerian Sosial dan Kementerian Dalam Negeri. Salah satu contohnya adalah program SPP (Simpan Pinjam Perempuan) yang diberikan kepada kelompok perempuan miskin berada di bawah Kementerian Dalam Negeri, sebagai bagian dari program PNPM. Program ini tidak bersinergi dengan program pengembangan UMKM di bawah Kementerian Menkop UKM yang lebih fokus kepada “peningkatan kapasitas” pengusaha. Akibatnya kelompok masyarakat yang mendapat modal dalam program SPP, tidak mendapat program pengembangan kapasitas usaha dari Menkop UKM. Hal ini berdampak pada kemacetan di sejumlah kelompok penerima modal SPP, dan program peningkatan kapasitas yang tumpang tindih.

Padahal program pengembangan UMKM yang terintegratif bisa menjadi salah satu strategi penanggulangan kemiskinan yang efektif dan berbiaya murah. Ini lagi-lagi berkaitan dengan strategi Pemerintah yang belum menjadikan UMKM sebagai bagian terpenting dari pembangunan Indonesia. Pemerintah RI masih berfokus kepada usaha besar dan pengembangan industri skala besar. Hal itu juga terlihat dari minimnya perhatian pemerintah kepada pertumbuhan pasar rakyat sebagai tempat tumbuhnya UMKM. Pertumbuhan gerai minimarket mencapai 254,8 persen, yakni dari 2.058 gerai pada tahun 2003 menjadi 7.301 gerai pada tahun 2008. Sementara jumlah pasar rakyat dalam kurun lima tahun cenderung stagnan.

## Rekomendasi

Atas dasar itulah, sejumlah rekomendasi perlu didengarkan kepada pemerintah. Diantaranya adalah:

1. Perlu diadakan evaluasi menyeluruh tentang penganggaran yang berkaitan dengan program-program penanggulangan kemiskinan khususnya yang diperuntukan PNPM. Karena sebagian dana PNPM juga adalah utang negara RI kepada Bank Dunia. Dana yang digelontorkan setiap tahun memiliki nominal yang besar, namun berdampak sangat minim dalam upaya mengurangi angka kemiskinan.
2. Pemerintah juga diminta untuk mengefektifkan program penanggulangan kemiskinan yang ada, yaitu melalui pengembangan UMKM yang integratif.
3. Pemerintah untuk lebih progresif dalam pengembangan UMKM terutama dalam hal permodalan bagi UMKM. Implementasi KUR perlu terus diperbaiki dan lebih ramah terhadap UMKM.

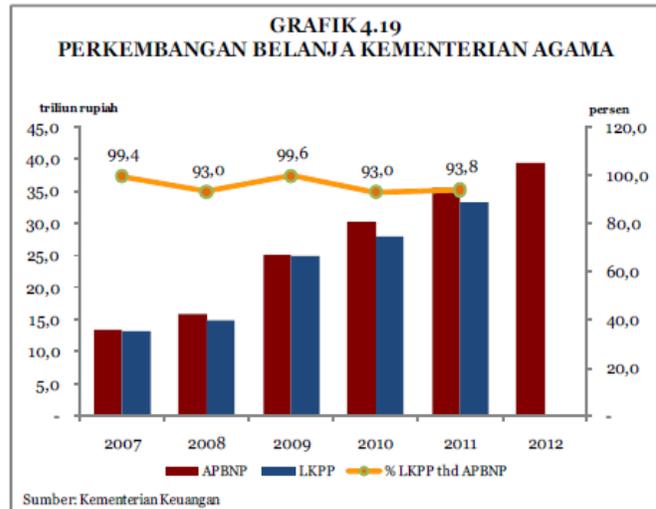
4. Berdayakan koperasi dengan penuh keseriusan, bila perlu koperasi tidak perlu diurus oleh satu Kementerian. Kerena kementerian untuk koperasi tidak pernah melakukan hal yang konkrit untuk perkembangan koperasi. Justru adanya Kementerian Koperasi tidak menjadikan koperasi makin berkembang, namun stagnan dan tidak mungkin hanya menjadi “corong” kepentingan elit politik semata. Sementara anggaran yang dialokasikan untuk itu bernilai miliaran.

## VIII. ANGGARAN MINIM, KONFLIK AGAMA TINGGI

### 1. Anggaran Kementerian Agama

**Terus Naik.** Selama 5 tahun terakhir (2007-2012), anggaran belanja Kementerian Agama (Kemenag) mengalami peningkatan rata-rata 26,9 persen per tahun. Yaitu dari Rp13,3 triliun dalam LKPP 2007, menjadi Rp39,4 triliun dalam APBNP 2012. Porsi anggaran belanja Kementerian Agama terhadap total belanja K/L meningkat dari 5,9 persen dalam tahun 2007 menjadi sebesar 7,2 persen dalam APBNP tahun 2012.

Grafik 8.1



**2. Anggaran Kemenag Minim untuk Pencegahan Konflik Berbasis Agama.** Bila dikaitkan dengan upaya mencegah konflik berbasis agama yang masih marak di Indonesia, Anggaran Kementerian Agama dalam RAPBN 2013 menunjukkan kecenderungan sebagai berikut:

- a) Kementerian Agama menduduki urutan ke-5 dalam 10 Kementerian/Lembaga yang menerima dana terbesar, dengan alokasi sebesar Rp41,733 triliun rupiah (7,62 persen).

Grafik 8.2



- b) Dana sebesar itu yang dialokasikan untuk Fungsi Agama hanya Rp4 triliun. Dari dana tersebut, sekitar 70,3 milyar (1,7 persen dari Fungsi Agama atau 0,16 persen dari Belanja

Kementerian Agama) dialokasikan untuk mengurangi potensi konflik berbasis agama. Anggaran tersebut dibungkus dalam “Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama” dan “Pembinaan Administrasi Kerukunan Hidup Umat Beragama” di bawah Sekretariat Jenderal Kemenag. Masing-masing mendapatkan alokasi sebesar Rp56,76 miliar dan Rp13,58 miliar.

- c) Bila dana tersebut digunakan untuk 524 kabupaten/kota dan 33 provinsi di Indonesia, dana Rp70,3 milyar pasti jauh dari mencukupi. Jika dibagi rata, maka perdaerah (kab/kota/prov) hanya akan memperoleh Rp12,6 juta. Untuk sebuah dialog dua kali saja, dana tersebut kurang cukup. Apalagi jika melihat nama kegiatan, sebenarnya yang lebih banyak diurus adalah soal administrasi dan fungsi Kemenag adalah membina, bukan memfasilitasi dialog atau komunikasi antar agama.
- d) Sebagian besar anggaran Kementerian Agama dialokasikan untuk menjalankan Fungsi Non Agama. Di antaranya, terbesar untuk Ditjen Pendidikan Islam sebesar Rp33,250 triliun (79,67 persen) dan sekitar Rp4,5 triliun untuk Ditjen Bimbingan Masyarakat Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, Ditjen Haji dan Umrah. Semua fungsi pendidikan tersebut sampai saat ini tidak secara langsung ditujukan untuk mencegah potensi konflik berbasis agama.
- e) Negara, melalui Kementerian Agama tidak menjalankan amanat konstitusi untuk secara bersungguh-sungguh menjamin kebebasan beragama bagi setiap warga negara (Pasal 28E UUD 1945). Kecilnya anggaran yang disediakan nyaris tidak memungkinkan kerja-kerja pencegahan konflik berbasis agama yang bisa dilaksanakan oleh Kementerian Agama.

**3. Potensi Pemborosan dan Kecenderungan Pelayanan Kepada Para Pejabat.** Hal tersebut diantaranya ditunjukkan dalam beberapa hal, seperti pengadaan Pembinaan Administrasi di lingkungan Sekjend Kemenag dengan total anggaran mencapai Rp1,789 triliun rupiah. Sekjen juga menganggarkan Rp122,5 miliar untuk pengadaan tanah, pembangunan gedung, perawatan gedung, dan pengadaan kendaraan, dan fasilitas perkantoran.

Pada saat bersamaan, setiap direktorat menganggarkan untuk pos “Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya” yang sangat besar. Seperti di Ditjen Pendidikan Islam mengalokasikan Rp18,5 triliun, dimana sebagian besarnya, yaitu Rp17,9 triliun di antaranya untuk Layanan Perkantoran. Ini tentu tidak adil bila dibandingkan dengan alokasi untuk “Peningkatan Akses, Mutu, Kesejahteraan, dan Subsidi” di ditjen yang sama, untuk pembangunan puluhan ribu lembaga Madrasa Ibtidaiyah hingga Madrasah Aliyah, puluhan ribu pesantren, tunjangan ratusan ribu guru, jutaan siswa penerima BOS, semua hanya dialokasikan sebesar Rp14,7 triliun.

Sementara itu, berdasarkan audit BPK, selama 3 tahun terakhir (2009-2011), Kemenag termasuk satu dari sepuluh kementerian yang terindikasi melakukan penyimpangan anggaran (termasuk dalam penerimaan). Sehingga negara mengalami kerugian sebesar Rp119,31 miliar (464 temuan).

4. **Dampak Yang Buruk.** Alokasi anggaran Kementerian Agama dalam RAPBN 2013 tidak peduli dengan upaya pencegahan konflik berbasis agama, cenderung terjadi pemborosan, lebih melayani elit, dan adanya potensi korupsi. Dampak dari kecenderungan tersebut adalah sebagai berikut:
- a) Kementerian Agama tidak memandang persoalan konflik berbasis agama sebagai masalah serius. Bahkan cenderung menyederhanakan konflik dari segi administrasi dan pembinaan. Persoalan konflik berbasis agama, seperti Konflik Sampang, hanya akan dipandang sebagai kesalahan administrasi “kebenaran agama”, antara agama resmi dan tidak resmi, yang benar dan menyimpang (sesat).
  - b) Kementerian Agama tidak akan memberikan tanggapan apalagi teguran kepada lembaga-lembaga keagamaan yang justru bisa menjadi pemicu, atau setidaknya menjadi legitimasi terjadinya konflik.
  - c) Kementerian Agama, sebagai wakil negara dalam menjalankan fungsi agama, tidak akan memperhatikan soal toleransi internal agama. Karena prinsipnya adalah keseragaman dan penyelesaian administrasi keberagamaan.
  - d) Kementerian Agama masih menjadi instrumen pelayanan terhadap elit daripada menjadi fasilitator masalah konflik yang melibatkan langsung kepentingan dan keamanan masyarakat (warga negara).

## Rekomendasi

Berangkat dari beberapa hal di atas, maka kami mengusulkan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Kementerian Agama harus lebih serius menyikapi konflik berbasis agama, baik dari segi *mindset* (keharusan toleransi berbagai agama dan keyakinan), bekerjasama dengan instansi lain untuk memfasilitasi dialog-dialog antar agama, dan memberikan teguran terhadap lembaga-lembaga yang mengeluarkan fatwa penyesatan.
2. Kementerian Agama harus memberi muatan dalam kurikulum pendidikan agama dan pembinaan keagamaan agar punya perspektif toleransi terhadap antar dan internal agama masing-masing. Hal ini ditujukan agar alokasi anggaran untuk menjalankan fungsi pendidikan dalam Kementerian Agama juga memiliki tujuan antara lain untuk melaksanakan amanat konstitusi, yaitu menjamin keyakinan dan agama setiap warga negara.
3. Merealokasi dana, terutama yang potensial inefisien, untuk mendorong toleransi dan mencegah konflik. Karena itu, perlu sekiranya ditinjau dana-dana yang dirasa tidak efisien dan menindas korupsi di dalam internal Kementerian.

## IX. ANGGARAN POLRI: BELANJA PEGAWAI “GEMUK”, BUAT KEAMANAN MASYARAKAT “KURUS”

1. **Anggaran POLRI Tergerus Belanja Pegawai.** Alokasi anggaran belanja Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) dalam APBN 2012 sebesar Rp39,7 triliun dan meningkat menjadi Rp41,9 triliun dalam APBN Perubahan tahun 2012. Terjadi kenaikan sebesar Rp1,4 triliun atau sebesar 3,8 persen. Tetapi jika dihitung dalam satu tahun anggaran dari APBN 2012 ke APBN 2013, peningkatan alokasi anggaran POLRI hanya sebesar Rp3,7 triliun.

Alokasi anggaran POLRI terus mengalami peningkatan, dalam kurun waktu 2007-2012 anggaran belanja POLRI mengalami peningkatan rata-rata 17,2 persen per tahun. Meskipun prosentase terhadap PDB cenderung stagnan, atau sekitar 0,5 persen terhadap PDB pada LKPP tahun 2007, dan 0,5 persen terhadap PDB pada 2012. Di bawah ini adalah trend alokasi anggaran Polri dalam tiga tahun terakhir:

Tabel 9.1  
Anggaran POLRI, 2011-2013

No.	Lembaga	APBN	APBNP	RAPBN
		2011	2012	2013
1	Kepolisian Negara Republik Indonesia	39.7 Triliun	41.9 Triliun	43,4 triliun

Sumber: Kementerian Keuangan, 2013

Anggaran Kepolisian menempati urutan keempat dalam daftar K/L penerima anggaran terbesar pada RAPBN 2013. Meski demikian alokasi anggaran kepolisian ini banyak diperuntukan untuk belanja pegawainya saja. Kondisi ini tidak banyak mengalami perubahan dari tahun sebelumnya. Sebagaimana dilihat dalam alokasi anggaran pada tahun 2011, dengan alokasi anggaran sebesar Rp29 triliun, POLRI menghabiskan sebagian besar anggarannya untuk belanja pegawai sebesar Rp19.1 triliun. Sedangkan sisanya untuk belanja barang sebesar Rp6.5 triliun dan alokasi anggaran untuk belanja modal sebesar Rp4 triliun.

Alokasi anggaran tahun 2012 juga tidak mengalami banyak perubahan. Dengan alokasi anggaran dalam APBN Rp39 triliun, POLRI memberikan porsi terbesar bagi belanja pegawai sebesar Rp28 Triliun. Sementara alokasi anggaran untuk belanja barang sebesar Rp7,3 triliun, dan alokasi anggaran untuk belanja modal Rp4 triliun.

Dalam RAPBN 2013, POLRI mendapat alokasi anggaran sebesar Rp43,4 Triliun. Alokasi anggaran terbesar masih diperuntukan bagi belanja pegawai sebesar Rp29 triliun. Sedangkan alokasi anggaran untuk belanja barang sebesar Rp7,6 triliun, dan alokasi anggaran untuk belanja modal sebesar Rp5,9 triliun. Untuk lebih jelas bisa dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 9.2  
Anggaran Belanja POLRI Berdasarkan Jenis, 2011-2013

Tahun	2011			
Lembaga	Belanja Pegawai	Belanja Barang	Belanja Modal	Jumlah
	19.119.564.251.000	6.563.315.649.000	4.098.898.913.000	29.781.778.813.000
Tahun	2012			
	28.329.387.570.000	7.394.181.039.000	4.059.626.088.000	39.783.194.697.000
Tahun	2013			
	29.773.367.969.000	7.683.328.983.000	5.945.589.099.000	43.402.286.051.000

Sumber: FITRA (2013), diolah dari Kementerian Keuangan.

Tabel di atas memperlihatkan keanehan yang sangat transparan, yaitu adanya peningkatan alokasi anggaran belanja untuk pegawai yang mendominasi anggaran POLRI. Berturut-turut kita saksikan terjadi peningkatan anggaran belanja pegawai, dari sekitar Rp19 triliun pada 2011 menjadi Rp28 triliun pada tahun 2012. Dengan demikian, alokasi anggaran untuk belanja pegawai dari tahun 2011 ke tahun 2012 mengalami peningkatan sebesar Rp9,2 triliun.

Kenaikan alokasi anggaran POLRI ternyata hanya tergerus untuk kebutuhan belanja pegawai saja. Meskipun terjadi peningkatan alokasi anggaran pada belanja lainnya, tetapi tidak begitu berarti sekali. Misalnya alokasi anggaran belanja modal dari tahun 2012-2013 yang mengalami peningkatan sebesar Rp1,8 triliun. Bahkan untuk kasus belanja modal, alokasinya pernah mengalami penurunan. Sebagaimana dilihat pada alokasi anggaran belanja modal tahun 2011 ke tahun 2012, yang mengalami penurunan hingga Rp39,2 miliar.

Peningkatan alokasi anggaran belanja barang sangat sedikit sekali bila dibandingkan dengan alokasi anggaran belanja pegawai. Misalnya alokasi anggaran untuk belanja barang pada tahun 2012 yang hanya mengalami peningkatan sebesar Rp830,8 miliar dari tahun 2011. Hal serupa terjadi pada alokasi anggaran belanja barang pada RAPBN 2013 yang mengalami peningkatan Rp289,1 miliar dari tahun 2012.

Dengan demikian, sudah sangat jelas bahwa peningkatan alokasi anggaran POLRI setiap tahun hanya diperuntukan bagi belanja pegawai. Sedangkan alokasi anggaran untuk program-program yang dilakukan untuk mencapai misi POLRI sangat kecil dan tidak mencapai target,

lantaran anggaran sudah tergerus oleh belanja pegawainya sendiri. Dibawah adalah tabel misi polri yang diinginkan mereka capai:

**Box 9.1**

*Untuk mendukung pencapaian misi Polri, seperti:*

- (1) memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat (meliputi aspek security, surety, safety dan peace), sehingga masyarakat bebas dari gangguan, baik fisik maupun psikis;*
- (2) memberikan bimbingan kepada masyarakat melalui upaya preemtif dan preventif yang dapat meningkatkan kesadaran dan kekuatan serta kepatuhan hukum masyarakat (law abiding citizenship);*
- (3) menegakkan hukum secara profesional dan proporsional dengan menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak azasi manusia menuju kepada adanya kepastian hukum dan rasa keadilan;*
- (4) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat dengan tetap memperhatikan norma-norma dan nilai-nilai yang berlaku dalam bingkai integritas wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- (5) mengelola sumber daya manusia Polri secara profesional dalam mencapai tujuan Polri, yaitu terwujudnya keamanan dalam negeri sehingga dapat mendorong meningkatnya gairah kerja guna mencapai kesejahteraan masyarakat;*
- (6) meningkatkan upaya konsolidasi kedalam (internal Polri) sebagai upaya menyamakan visi dan misi Polri ke depan;*
- (7) memelihara soliditas institusi Polri dari berbagai pengaruh eksternal yang sangat merugikan organisasi;*
- (8) melanjutkan operasi pemulihan keamanan di beberapa wilayah konflik guna menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia*

- 2. Minimnya Alokasi Anggaran untuk Keamanan dan Ketertiban Masyarakat.** Dengan terlalu besarnya alokasi anggaran untuk belanja pegawai, berakibat gagalnya POLRI untuk menjamin rasa aman dalam kehidupan masyarakat. Meskipun alokasi anggaran sudah diberikan oleh negara kepada POLRI, tetap saja biaya keamanan harus “dibebankan” dari kantong pribadi masyarakat. Tidak heran jika ada pameo yang menyatakan jika ada warga yang melapor ke kantor polisi karena kehilangan seekor ayam, maka jangan berharap polisi akan menemukannya. Bisa-bisa warga tersebut juga akan kehilangan seekor kerbau. Hal ini bisa terjadi karena alokasi anggaran untuk program “mengejar maling ayam” bisa dikatakan sangat terbatas atau tidak ada anggarannya sama sekali. Sehingga masyarakat yang kehilangan tersebut harus memberikan anggaran untuk operasional mengejar maling ayam.

Demikian halnya yang terjadi dalam alokasi anggaran tahun 2013 ini, dimana alokasi anggaran untuk keamanan dan ketertiban hanya sebesar Rp7.709.349.772.000 dari alokasi anggaran POLRI Rp43,4 triliun. Alokasi anggaran Rp7,7 triliun ini harus juga dipotong untuk program “Keamanan dan Keselamatan Lantas” sebesar Rp2.340.022.942.000. Jadi alokasi anggaran untuk keamanan dan ketertiban masyarakat tinggal tersisa sebesar Rp5.369.326.830.000. Bahkan alokasi anggaran sebesar Rp5.3 triliun ini harus rela dipotong lagi untuk kebutuhan gaji pegawai sebesar Rp3.578.500.441.000. Jadi praktis alokasi anggaran keamanan bagi masyarakat hanya tersisa sebesar Rp1.790.826.389.000.

Dengan demikian, POLRI lebih suka memberikan anggarannya bagi “Peningkatan Pelayanan Keamanan dan Keselamatan masyarakat dibidang Lantas” dengan alokasi anggaran mencapai Rp2,3 triliun, daripada mengalokasikan anggaran untuk keamanan masyarakat, dengan alokasi anggaran sebesar Rp1,7 triliun.

Selain itu alokasi anggaran untuk Pelacakan dan Penangkalan Keamanan dan Ketertiban hanya sebesar Rp6.2 miliar. Alokasi anggaran ini dikalahkan oleh anggaran untuk Komisi Kepolisian Nasional (KOMPOLNAS) sebesar Rp21.1 miliar. Yang banyak diketahui oleh publik, kinerja KOMPOLNAS ini dianggap hanya menghabiskan anggaran saja.

Dengan minim alokasi anggaran untuk keamanan dan ketertiban masyarakat ini, berarti masyarakat harus menjaga keamanan diri dan kelompok mereka masing-masing. Kalau sekelompok masyarakat mempunyai anggaran yang cukup, berarti boleh meminta bantuan kepada polisi.

Kondisi semacam ini juga berakibat pada tidak tertanganinya konflik horizontal secara cepat dan tanggap oleh Polisi lantaran kekurangan anggaran untuk melakukan operasi keamanan pada wilayah konflik tersebut. Kondisi demikian tidak berarti diperlukan tambahan anggaran kepada komisi III. Akan lebih baik, proposal alokasi anggaran kepolisian ini harus diubah oleh komisi III yang berkaitan dengan perencanaan anggaran.

Tabel 9.3  
Alokasi anggaran untuk keamanan dan ketertiban dalam RAPBN 2013

No	Uraian	Belanja Pegawai	Belanja Barang	Belanja Modal	Jumlah
A	Program Kerjasama Keamanan dan Ketertiban	31.910.596.000	47.659.344.000	351.998.000	79.921.938.000
1	Kerjasama Keamanan dan Ketertiban K/L		8.056.101.000		8.056.101.000
2	kerjasama Keamanan dan Ketertiban Luar Negeri		6.671.415.000		6.671.415.000

3	Dukungan Manajemen dan Teknis Kerjasama dan Ketertiban		19.928.623.000	351.998.000	20.280.621.000
4	Misi International		13.003.205.000		13.003.205.000
<b>B</b>	<b>Program Perberdayaan Potensi Keamanan</b>	<b>81.676.945.000</b>	<b>188.796.150.000</b>	<b>1.072.831.000</b>	<b>271.545.926.000</b>
1	Dukungan Manajemen dan Teknis Potensi Keamanan	81.676.945.000	4.170.515.000	1.072.831.000	86.920.291.000
2	Pembinaan Potensi Keamanan		184.625.635.000		184.625.635.000
<b>C</b>	<b>Program Pemeliharaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat</b>	<b>1.658.163.479.000</b>	<b>3.584.207.149.000</b>	<b>249.918.609.000</b>	<b>5.492.289.237.000</b>
1	Pembinaan pemeliharaan dan ketertiban kewilayaan		976.300.393.000	98.764.346.000	1.075.064.739.000
2	Dukungan Manajemen dan Teknis pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat	1.644.453.888.000	189.881.817.000	148.347.369.000	1.982.683.074.000
3	Pembinaan Pelayanan Fungsi Sabhara		17.847.114.000	111.050.000	17.958.164.000
4	Penyelenggaraan Pengamanan objek Vital		5.716.187.000		5.716.187.000
5	Peningkatan Pelayanan Keamanan dan Keselamatan masyarakat dibidang Lantas		2.338.718.485.000	1.304.457.000	2.340.022.942.000
6	Penyelenggaraan Kepolisian Perairan	13.709.591.000	40.318.102.000	905.770.000	54.933.463.000
7	Penyelenggaraan Kepolisian Udara		2.356.348.000	485.617.000	2.841.965.000
8	Pembinaan operasional pemeliharaan keamanan		530.408.000		530.408.000
9	Pengkajian dan strategis operasional kepolisian		373.988.000		373.988.000
10	Pembinaan Operasional Kepolisian		5.115.567.000		5.115.567.000
11	pengendalian operasional kepolisian		825.241.000		825.241.000
12	Pelacakan dan penangkalan keamanan dan ketertiban		6.223.499.000		6.223.499.000

D	program Penanggulangan Gangguan Keamanan Dalam Negeri berkadar Tinggi	1.806.749.421.000	46.192.703.000	12.650.547.000	1.865.592.671.000
1	Penanggulangan keamanan dalam negeri kewilayaan		21.939.054.000	84.953.000	22.024.007.000
2	Dukungan Teknis manajemen penanggulangan keamanan dalam negeri	1.806.749.421.000	20.382.008.000	12.565.594.000	1.839.697.023.000

## Rekomendasi

Anggaran belanja pegawai yang sangat membebani anggaran kepolisian, harus dikurangi dan direlokasikan kepada anggaran untuk program keamanan dan ketertiban masyarakat.

