

**RANCANGAN
ANGGARAN PENDAPATAN
DAN BELANJA NEGARA**

ALTERNATIF

TA. 2013

Menuju Anggaran Konstitusional

**Koalisi Masyarakat Sipil
Untuk APBN Kesejahteraan**

TIM PENYUSUN :

Ahmad Erani Yustika (INDEF/Dewan Nasional FITRA)

Yuna Farhan (Seknas FITRA)

Dani Setiawan (Koord. KAU/Koalisi Anti Utang)

Ridwan Darmawan (Manajer IHCS)

Abdul Waidi (P3M/KAI)

Yenny Sucipto (Seknas FITRA)

Muhammad Maulana (Seknas FITRA)

ISBN :

DAFTAR ISI

BAGIAN I

Kerangka Ekonomi Makro Dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal *APBN Alternatif TA. 2013*

Kerangka Ekonomi Makro	7
Alokasi APBN	9
Sumber Pertumbuhan	12

BAGIAN II

Arah Kebijakan Pendapatan Negara *APBN Alternatif TA. 2013*

Penerimaan Pajak	18
Optimalisasi Penerimaan Sumber Daya Alam	20
Optimalisasi Peran BUMN	22

BAGIAN III

Arah Kebijakan Belanja Negara *APBN Alternatif TA. 2013*

Belanja Pegawai	26
Belanja Barang dan Jasa	27
Belanja Modal	29
Belanja Subsidi	30
Belanja Kesehatan	33

BAGIAN IV

Arah Kebijakan Pengelolaan Utang *APBN Alternatif TA. 2013*

Nominal Utang Pemerintah Terus Meningkatkan	36
Hobi Utang, Minim Penyerapan	36
Pembayaran Utang Menguras Anggaran Negara	37
Memangkas Pembayaran Utang Dan Mengurangi Nominal Stok Utang	37
Anggaran Berimbang Mencegah Penambahan Utang	39

BAGIAN I

KERANGKA EKONOMI MAKRO DAN POKOK-POKOK KEBIJAKAN FISKAL APBN ALTERNATIF TA. 2013

BAGIAN I

KERANGKA EKONOMI MAKRO DAN POKOK-POKOK KEBIJAKAN FISKAL APBN ALTERNATIF 2013

Pemerintah telah mengajukan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2013 (RAPBN 2013) sebagai salah satu instrumen vital pembangunan nasional. RAPBN 2013 tersebut berisi kerangka ekonomi makro, pokok-pokok kebijakan fiskal, kebijakan alokasi anggaran, dan rincian program-program yang bakal diselenggarakan sepanjang 2013. Sebagai konsep dan kebijakan yang dijalankan secara rutin tiap tahun, pemerintah telah memiliki desain tetap untuk membuat APBN tersebut sehingga pola dan kerangka penyusunan APBN telah dikenali secara baik oleh para pemerhati kebijakan publik. Terlepas dari kelebihan APBN yang selama ini telah disusun pemerintah, kami menganggap terdapat banyak persoalan substantif yang layak disikapi secara kritis sebagai wujud tanggung jawab untuk memperbaiki pemanfaatan sumber daya ekonomi negara. Kelemahan-kelemahan mendasar masih menyeruak sehingga perlu dihadirkan **APBN Alternatif sebagai pembanding konsep yang dibuat pemerintah.**

Menurut pendapat kami, sekurangnya terdapat enam persoalan pokok yang menjadi kelemahan APBN yang disusun pemerintah:

1. **APBN selalu didesain defisit** sehingga memberi kesempatan adanya inefisiensi dan praktik koruptif. Di luar itu, APBN menjadi tergantung kepada pihak lain (luar negeri dan lembaga multilateral) dan dijejali dengan aneka kepentingan yang kontras dengan kepentingan nasional, sehingga kedaulatan fiskal tidak pernah berhasil diwujudkan. Oleh karena itu, desain APBN Alternatif ini dibuat berimbang sehingga dalam jangka panjang tidak membebani ruang fiskal untuk pembayaran utang.
2. Desain APBN hanya dipahami sebagai proses teknokratis untuk mengalokasikan sumber daya ekonomi (anggaran), tapi **APBN tidak dimengerti juga sebagai instrumen ideologis** untuk mendekatkan tujuan bernegara sebagai amanat konstitusi.
3. Asumsi ekonomi makro yang disusun hanya berdasarkan kepada tujuan sempit, misalnya pertumbuhan ekonomi, tapi **mengabaikan semangat keadilan sosial**, seperti aspek ketimpangan pendapatan. Pemerintah memang telah memasukkan asumsi kemiskinan dan pengangguran, tapi dengan penghitungan dilakukan dengan memakai standar yang sangat rendah.
4. Besaran alokasi anggaran **tidak mencerminkan permasalahan dan kontekstualisasi dasar pembangunan nasional**. Sebagian besar tenaga kerja berada di sektor pertanian dan industri, serta pelakunya adalah usaha mikro dan kecil/menengah; tapi alokasi anggaran ke sektor tersebut sangat kecil.
5. **Amanah UU tidak semuanya dijalankan dengan baik**. Misalnya, alokasi anggaran kesehatan diharuskan minimal 5% dari APBN, namun selama ini mendapatkan porsi kurang dari 2%.

6. **Penerimaan negara dihitung sangat rendah**, baik yang bersumber dari pajak maupun PNB (penerimaan negara bukan pajak), sehingga membuka peluang terjadinya korupsi penerimaan negara, seperti yang terus berulang selama ini.

Dengan dasar itulah, APBN Alternatif disusun demi memastikan bahwa instrumen fiskal betul-betul didesain untuk **menafkahi ideologi dan konstitusi**, menyantuni **kepentingan publik**, mengalokasikan anggaran secara **proporsional terhadap sektor-sektor** yang ada, dan pencegahan terhadap terjadinya **praktik korupsi** (khususnya terhadap penerimaan negara, misalnya dari pajak).

Kerangka Ekonomi Makro

Dalam penyusunan kerangka ekonomi makro, APBN Alternatif tetap menganggap pertumbuhan ekonomi penting, tapi bukanlah segala-segalanya. **Ideologi pertumbuhan ekonomi dalam banyak sisi justru menyengsarakan sebagian besar masyarakat**, seperti yang terjadi selama ini. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak perlu dirayakan jika hanya menyebabkan munculnya kemiskinan, ketimpangan pendapatan, pengangguran, dan eksploitasi sumber daya alam. Oleh karena itu, asumsi pertumbuhan ekonomi pada APBN Alternatif 2013 tidak dirancang setinggi pemerintah (6,8-7,2%), tapi hanya 6,56%. Angka ini dibuat berdasarkan dua pertimbangan pokok. *Pertama*, situasi **ekonomi dunia belum sepenuhnya pulih dari krisis** sehingga mengurangi kesempatan percepatan pertumbuhan ekonomi nasional, khususnya dari sisi penetrasi ekspor. Pada 2013, Bank Dunia memproyeksikan pertumbuhan ekonomi Indonesia hanya 6,4%; LIPI 6,5%, dan Bank Indonesia 6,3-6,7%. *Kedua*, pertumbuhan ekonomi tidak terlalu tinggi, namun **memiliki mutu yang lebih baik karena bersandarkan kepada pertumbuhan sektor riil**. Poin ini jauh lebih diupayakan pemerintah ketimbang mengejar capaian pertumbuhan ekonomi semata.

Terkait dengan kualitas pertumbuhan ekonomi tersebut, asumsi ekonomi makro berikutnya adalah ketimpangan pendapatan (yang diukur dengan Gini Rasio) dan proporsi tenaga kerja yang bekerja di sektor informal. Asumsi ini dimasukkan dalam APBN Alternatif untuk memastikan agar pertumbuhan ekonomi benar-benar jatuh ke sebagian besar masyarakat. **Gini Rasio Indonesia dalam 7 tahun terakhir mengalami pemburukan**, sehingga pada 2011 angkanya menyentuh 0,41. Belum pernah dalam sejarah ekonomi nasional angka ketimpangan pendapatan setinggi itu. Oleh karena itu, dalam APBN Alternatif 2013 asumsi Gini Rasio diturunkan lagi menjadi 0,35 (diharapkan tiap tahun makin menurun sehingga bisa di bawah 0,30). Berikutnya, angka pengangguran terbuka (mereka yang bekerja minimal 1 jam per minggu) memang sangat rendah (pada Februari 2012 sebesar 6,32%), tapi **proporsi tenaga kerja yang bekerja di sektor informal pada Februari 2012 sebesar 62,71%**. Ini tentu menggambarkan rendahnya kualitas ketenagakerjaan nasional. Asumsi ini juga perlu dimasukkan dalam APBN Alternatif, sehingga proporsi pekerja informal turun menjadi 55% (setara dengan di China, tapi masih lebih buruk ketimbang Malaysia).

Asumsi berikutnya adalah kemiskinan dan pengangguran. Kami berpandangan bahwa **definisi kemiskinan yang selama ini dirumuskan pemerintah bertentangan dengan sila kemanusiaan yang adil dan beradab**. Definisi penduduk miskin yang hanya dinilai setara Rp

248.704 ribu/bulan jauh dari spirit nilai-nilai kemanusiaan. Sungguh pun begitu, dengan menempatkan standar internasional sebesar US\$ 2/bulan barangkali juga kurang menggambarkan kondisi yang sebenarnya (khususnya dikaitkan dengan harga barang-barang yang berbeda antarnegara). Dengan dasar mempertemukan antara dua sisi itu, maka kami menggunakan data BPS dengan menggabungkan **penduduk sangat miskin, miskin, dan hampir miskin sebesar 55,52 juta (22,8%)**. Jika memakai pendekatan ini, maka penduduk miskin diukur dengan pendapatan minimal Rp 298.448/bulan/kapita (hampir Rp 10.000/orang/hari). Pada 2013 ditargetkan dapat menurunkan kemiskinan pada level 20,5% (berkurang 5 juta jiwa). Sementara itu, pengangguran terbuka tidak menggunakan patokan bekerja satu jam per minggu, tapi kurang dari jam 15 per minggu. Pertimbangannya, mereka yang bekerja kurang dari 15 jam per minggu pendapatannya di bawah Rp 350.000/bulan (sedikit di atas ukuran kemiskinan yang dipakai dalam APBN Alternatif ini). Pada Februari 2012 **jumlah tenaga kerja yang tidak bekerja (kurang dari satu jam per minggu) dan bekerja antara 1-14 jam per minggu jumlahnya sekitar 12,5%** (BPS, 2012), sehingga pada 2013 ditargetkan turun menjadi 11,0%.

Tabel I.1. Asumsi APBN Alternatif dan Versi Pemerintah (2013)

No	Uraian	APBN Alternatif	Pemerintah
1	Pertumbuhan ekonomi (%)	6,5	6,8-7,2
2	Ketimpangan pendapatan (Gini Rasio)	0,35	-
3	Kemiskinan (%)*	20,5	9,5-10,5
4	Pengangguran (%)*	11,0	5,8-6,1
5	Pekerja sektor informal (% total TK)	55	-
6	Inflasi (%)	5,5	4,5-5,5
7	Nilai tukar (Rp/US\$)	9.250	8.700 – 9.300
8	Suku bunga SPN (% 3 bulan)	5,5	4,5-5,5
9	Harga minyak (US\$)	115	100 – 120
10	<i>Lifting</i> minyak (ribu barrel per hari)	910	910-940
11	<i>Lifting gas (mboepd)</i>	1290	1290
12	Tax ratio (%)	14	-

Catatan: *penentuan angka kemiskinan dan pengangguran menggunakan dasar ukuran yang berbeda antara pemerintah dan versi APBN Alternatif

Selengkapnya, asumsi ekonomi makro yang dirancang dalam APBN Alternatif ini mengikuti format yang dibuat oleh pemerintah dengan angka yang tidak terlalu jauh berbeda. Nilai tukar dipatok Rp 9.250 (Rp/US\$), di mana pemerintah menetapkan antara Rp 8.700 – Rp 9.300. Berikutnya, inflasi sebesar 5,5%, versi pemerintah 4,5-5,5%; suku bunga SPN 3 bulan 5,5%, versi pemerintah 4,5-5,5%; harga minyak ICP ditetapkan sebesar 110 US\$/barrel, versi pemerintah antara US\$ 100-120; dan *lifting* minyak 910 ribu barrel/hari, versi pemerintah 910-940 ribu barrel/hari. Terakhir, pemerintah mestinya juga menambahkan asumsi *tax ratio* sebagai panduan

dalam penerimaan negara. Selama ini *tax ratio* yang dicapai pemerintah masih terlalu rendah, yakni 12%. *Tax ratio* ini jauh lebih rendah dari negara-negara tetangga yang berada di kisaran 18-20% dan juga lebih rendah dari *tax ratio* yang pernah dicapai pemerintah pada 2003 sebesar 14,3%. Dengan dasar itu, **pada APBN Alternatif ditetapkan *tax ratio* sebesar 14%** (lihat Tabel I.1.). Di samping itu, kami juga mendukung kebijakan pemerintah untuk menaikkan Pendapatan Tidak Kena Pajak (PTKP) menjadi Rp 24 juta/tahun sehingga bisa mendorong kenaikan kesejahteraan penduduk berpendapatan rendah secara lebih cepat.

Alokasi APBN

Asumsi ekonomi makro di atas pada akhirnya harus terpantul lewat program alokasi anggaran pada masing-masing sektor. Sebab, jika asumsi ekonomi makro hanya berisi harapan atau target tanpa diimbangi dengan program dan alokasi anggaran yang mendukung, maka dipastikan harapan tersebut tidak akan bisa dicapai. Pada titik inilah salah satu kelemahan APBN yang dirancang pemerintah selama ini. Program dan alokasi anggaran tidak mencerminkan keselarasan asumsi ekonomi makro yang dibuat, sehingga kinerja ekonomi yang dihasilkan meleset dari asumsi tersebut. Setidaknya, apabila asumsi ekonomi makro itu (sebagian) tercapai, namun kinerja secara mikro tidak mendeskripsikan impian yang sebetulnya. Misalnya, pertumbuhan ekonomi hasilnya sesuai target, tapi angka kemiskinan turun sangat lambat. Lebih menyedihkan lagi, pertumbuhan ekonomi dicapai dengan menyertakan tingkat ketimpangan pendapatan yang lebih tinggi pula.

Namun, sebelum sampai kepada postur APBN secara garis besar, dalam APBN Alternatif ini politik fiskal yang hendak dibangun dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Sebagian besar **alokasi APBN tidak boleh dipakai untuk kepentingan birokrasi.** Fakta yang ada selama ini, pertumbuhan belanja birokrasi (pegawai dan barang) melebihi pertumbuhan APBN itu sendiri. Oleh karena itu, dalam APBN Alternatif 2013 ini belanja birokrasi, khususnya belanja barang dikurangi porsinya (dibandingkan tahun-tahun sebelumnya). Aneka penghematan harus dilakukan, seperti pengurangan perjalanan dinas, pembelian alat kantor, mobil dinas, dan biaya pemeliharaan. Bila perlu mobil dinas yang dipakai oleh eselon III ke atas biaya operasionalnya (seperti bensin) ditanggung oleh pemakai.
2. **Bunga obligasi rekap tidak sepatutnya dibebankan kepada APBN.** Pada RAPBN 2013 dianggarkan bunga obligasi rekap sekitar Rp 8,52 triliun sebagai implikasi dari kebijakan penanganan krisis ekonomi 1997/1998 (pada APBN 2011 sebesar Rp 13,19 triliun dan APBN-P 2012 sebesar Rp 11,03 triliun). Oleh karena itu, bunga obligasi rekap harus dikeluarkan dari APBN 2013.
3. **Beban pembayaran cicilan pokok dan bunga utang perlu direnegosiasikan** agar beban fiskal tidak terlalu berat. Pada 2013 ini diperkirakan cicilan pokok dan bunga utang mencapai Rp 260 triliun. Jika ini dibayar sekaligus maka beban APBN menjadi berat sehingga perlu dilakukan renegosiasi untuk meringankan beban tersebut. Opsi yang bisa diambil, salah satunya, adalah memperpanjang waktu pembayaran dan diusahakan pada 2013 pembayaran utang itu sekitar Rp 135 triliun. Pilihan ini cukup masuk akal karena dari

akumulasi utang luar negeri sampai triwulan 2012 yang ditarik mencapai US\$ 212,55 miliar, sementara pembayaran cicilan pokok, bunga, dan biaya utang sebesar US\$ 231,20 miliar dan miliar, sehingga terdapat selisih transfer negatif sebesar US\$ 18,64 miliar (sekitar Rp 170 triliun). Jika langkah renegosiasi tidak diambil pemerintah, maka kompensasinya adalah menaikkan *tax ratio* menjadi 15% sehingga anggaran tetap berimbang (tidak defisit).

4. **Subsidi merupakan instrumen yang sah dari politik fiskal**, sehingga politik subsidi tetap harus diberikan dalam alokasi APBN. Secara umum, subsidi energi masih mendapatkan porsi yang besar karena didasari oleh pertimbangan efek tular kepada sektor atau komoditas lain. Dalam APBN Alternatif ini subsidi energi memang dikurangi tapi tanpa berimplikasi terhadap kenaikan harga bensin/solar. Caranya, kuota bensin dan solar bersubsidi dikurangi dan digantikan dengan penggunaan gas yang harganya lebih murah. Tentu saja program konversi ke gas harus dipercepat pada 2013, sekurangnya meliputi wilayah Jawa.
5. **Pemerintah harus memiliki komitmen menjalankan UU**, sehingga alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan besarnya menyesuaikan dengan amanah UU tersebut. Selama ini pemerintah hanya menjalankan amanah UU Pendidikan, tapi UU Kesehatan yang mengamanahkan minimal 5% belum diwujudkan. Dalam APBN Alternatif ini porsi anggaran kesehatan sudah mencapai 5%.

Dengan pertimbangan itu, maka dalam penyusunan alokasi anggaran APBN Alternatif ini **sektor pertanian (dalam pengertian luas), dan UMKM, ketenagakerjaan, dan perindustrian mendapatkan alokasi anggaran yang lebih besar** dibandingkan tahun-tahun sebelumnya atau ketimbang sektor lainnya. Sektor pertanian dan industri minimal anggaran naik 100% daripada tahun sebelumnya, yakni masing-masing sebesar Rp 35 triliun. Terdapat dua argumen mengapa kedua sektor ini diberi porsi anggaran yang cukup besar. *Pertama, kedua sektor ini menyerap sekitar 55% dari total tenaga kerja*, sehingga pertumbuhan sektor ini dipastikan akan menyerap tenaga kerja yang lebih besar dibandingkan sektor lainnya. Ini sesuai dengan problem pengangguran yang masih tinggi. *Kedua, bila kedua sektor ini tumbuh bagus, maka persoalan kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan pendapatan dapat diselesaikan sekaligus*. Problem yang selama ini terjadi, pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati oleh sektor lainnya, sehingga justru menyulitkan upaya mengatasi masalah-masalah di atas.

Demi menopang cita-cita tersebut, anggaran pertanian nantinya sebagian besar dipakai untuk: (1) **membuka lahan sawah** yang selama ini terus berkurang akibat konversi untuk kepentingan lain, seperti perumahan, perkantoran, dan kawasan industri. Ditargetkan pada 2013 bisa dibuka 500.000 – 1 juta lahan sawah baru; (2) perbaikan **infrastruktur terkait dengan pertanian**, seperti irigasi, jalan desa, jembatan, waduk, bendungan, dan lain sebagainya. Sekitar 40% irigasi yang rusak diperbaiki seluruhnya, minimal tinggal menyisakan 10% irigasi yang rusak pada 2013. Sebagian biaya diambil dari belanja modal; (3) **pemberian subsidi bibit** yang lebih besar kepada petani untuk beberapa komoditas strategis, seperti jagung, kedelai, dan tebu (termasuk sapi) agar swasembada komoditas tersebut bisa lekas dicapai. Sebagian anggaran diambil dari subsidi nonenergi yang nantinya akan naik hampir 100% pada 2013; dan (4) **optimalisasi Bulog** sebagai badan penyangga harga dan pasokan sehingga petani dipastikan mendapatkan harga yang layak. Dengan pikiran ini, Bulog perlu dibekali dengan anggaran yang

cukup besar untuk bisa membeli barang petani dengan harga yang bagus saat panen raya tiba. Komoditas yang ditangani Bulog tidak cuma beras, tapi dikembalikan seperti di masa lalu, sekurangnya 9 komoditas.

Berikutnya, sektor industri harus dikembangkan lagi setelah dalam 6 tahun ini mengalami proses deindustrialisasi. Sekarang sumbangan sektor industri terhadap PDB hanya 24%, padahal pada 2005 lalu mencapai 28%. Anggaran untuk sektor perindustrian diharapkan dipakai untuk **mengembangkan industri pengolahan, khususnya yang memanfaatkan bahan baku domestik**, seperti di sektor perkebunan dan perikanan. Saat ini Indonesia menjadi penyumbang ekspor terbesar untuk kelapa sawit, namun sayangnya tidak banyak dari komoditas itu yang diolah terlebih dulu sehingga memberikan nilai tambah yang lebih besar, seperti yang dilakukan oleh Malaysia. Hal yang sama juga terjadi pada komoditas karet, coklat, ikan, pertambangan, dan lain-lain. Di luar itu, **industri tekstil, alas kaki, dan kulit yang banyak menyerap tenaga kerja perlu direvitalisasi** sehingga menjadi pemain besar dunia. Industri tersebut bahan bakunya ada di dalam negeri, tapi selama ini tidak memperoleh dukungan yang serius dari pemerintah sehingga perlahan-lahan mengalami kematian.

**Tabel I.2. Alokasi Beberapa Sektor Strategis
APBN Alternatif 2013**

No	Uraian	APBN Alternatif
1	Pertanian	35,0
2	Industri Pengolahan	35,0
3	Pendidikan	330
4	Kesehatan	82,5
5	Pembayaran Utang	130,0
6	Koperasi dan UMKM	5,0
7	Ketenagakerjaan	3,0

Dengan pola itu pula sektor koperasi dan UMKM dan ketenagakerjaan perlu ditambah anggarannya agar memiliki bobot yang besar untuk menciptakan lapangan kerja. Koperasi dan UMKM harus menjadi motor perekonomian, di mana **salah satu misi yang harus diemban oleh sektor ini adalah memindahkan pelaku ekonomi sektor informal masuk ke sektor formal**, meskipun skala usahanya masih tergolong mikro dan kecil. Kementerian Koperasi dan UMKM perlu bersinergi dengan Kementerian Pertanian dan Perindustrian untuk memastikan kegiatan di kedua sektor itu berbasis koperasi dan UMKM. Selama ini baru sekitar 25% UMKM yang dilegalisasi dan mudah mendapatkan akses keuangan, sehingga penambahan anggaran di sektor ini sebagian dipakai untuk **melegalisasi pelaku UMKM** agar mereka bisa mengakses sektor keuangan. Dengan seluruh program-program tersebut, kami optimistis bisa menciptakan sekitar 6 juta lapangan kerja baru dan mengurangi sekitar 5 juta orang miskin (sehingga pengangguran bisa berkurang sebesar 2,3% selama setahun, tidak seperti selama ini pengangguran yang turun sangat lambat/sekitar 0,7% selama setahun). Beberapa sektor strategis dan sektor yang mendapatkan amanah UU (ditambah pembayaran utang) dapat dilihat dalam Tabel 1.2.

Sumber Pertumbuhan

Di luar alokasi anggaran, salah satu hal yang perlu dikritisi adalah terkait anggaran pengurangan kemiskinan. Selama ini anggaran pengurangan kemiskinan jumlahnya amat besar, namun penduduk miskin yang berhasil diturunkan sangat kecil. Oleh karena itu kami menganggap **pemerintah gagal dalam menurunkan angka kemiskinan**, meskipun anggaran yang dipakai sangat besar, hampir Rp 100 triliun pada 2012 ini. Kegagalan ini disebabkan oleh dua hal pokok. *Pertama, program yang didesain pemerintah bersifat karikatif, ad hoc, dan sebagian habis untuk biaya administrasi.* Program pengurangan kemiskinan yang sebagian besar di bawah payung PNPM terlihat bagus, tapi sebetulnya tidak banyak membantu masyarakat meningkatkan keberdayaan secara ekonomi maupun sosial. *Kedua, angka yang dipatok pemerintah untuk mendefinisikan penduduk miskin sangat rendah*, Rp 248.707 ribu pada 2012. Angka ini jelas terlalu rendah karena jika dihitung per hari rata-rata hanya Rp 8.290. Belum lagi penurunan penduduk miskin itu bersifat temporer, di mana tahun ini tidak tergolong miskin tapi tahun berikutnya masuk ke golongan miskin lagi.

Dalam APBN Alternatif ini pendekatan pengurangan kemiskinan diubah secara mendasar. Pola yang dipakai untuk menurunkan kemiskinan didasarkan pada dua pendekatan. *Pertama, pendekatan penciptaan lapangan kerja.* Kemiskinan hanya bisa dikurangi secara permanen apabila penduduk tersebut memiliki pekerjaan tetap, sehingga dalam jangka panjang dia memperoleh upah/gaji secara layak. Dengan pendekatan ini, maka program penciptaan lapangan kerja di sektor pertanian dan industri (padat karya) merupakan alternatif yang paling masuk akal. Kedua sektor itu diperkuat dengan ditopang oleh organisasi koperasi dan UMKM. *Kedua, pendekatan aset.* Kemiskinan juga bisa diatasi secara cepat dan permanen apabila penduduk miskin itu memiliki aset untuk digerakkan menjadi kegiatan ekonomi. Kaum miskin bukanlah orang malas, tidak berketerampilan, atau enggan untuk maju. Mereka miskin karena tidak memiliki aset, khususnya lahan, sehingga tidak bisa mengerjakan kegiatan ekonomi secara layak. Oleh karena itu, pemberian lahan lewat penciptaan lahan sawah (*land reform*) merupakan bagian program yang penting untuk didesain dalam APBN Alternatif.

Tabel I.3. Pertumbuhan Ekonomi Sektoral 2013 (%)

Lapangan Usaha	Pemerintah*	APBN Alternatif
Pertanian, Peternakan	3,7-4,1	4,5
Pertambangan dan Penggalian	2,8-3,2	2,5
Industri Pengolahan	6,5-6,9	7,2
Listrik, Gas dan Air Bersih	6,6-7,0	6,3
Konstruksi	7,5-7,9	7,1
Perdagangan, Hotel, dan Restoran	8,9-9,3	8,5
Pengangkutan dan Komunikasi	12,1-12,5	11,0
Keuangan, Real Estate, dan Jasa Perusahaan	6,1-6,5	6,0
Jasa-jasa	6,0-6,4	6,0
Produk Domestik Bruto	6,8-7,2	6,56

Sumber: *Kementerian Keuangan, 2012

Prinsip-prinsip inilah yang menjadi napas dari APBN Alternatif sehingga jika nantinya berjalan secara utuh sumber pertumbuhannya sangat berbeda dengan rancangan pemerintah. Sebagai konsekuensi dari pemihakan terhadap sektor pertanian, perindustrian, dan koperasi dan UMKM; maka **pertumbuhan pada sektor-sektor tersebut jauh lebih tinggi ketimbang yang didesain pemerintah**. Sekadar contoh, pada 2013 pemerintah memproyeksikan pertumbuhan sektor pertanian sebesar 3,7-4,1, namun dalam APBN Alternatif sektor pertanian diproyeksikan tumbuh 4,5%. Demikian pula di sektor industri, pemerintah menargetkan pertumbuhan 2013 sebesar 6,5-6,9%, sementara dalam APBN Alternatif pertumbuhannya sebesar 7,2%. Sebaliknya, sektor **pertambangan dan penggalian pertumbuhan diharapkan lebih rendah dari pemerintah (2,5%)** dengan harapan eksploitasi SDA dikurangi karena akan berimplikasi terhadap cadangan SDA dan kelestarian lingkungan. Di luar itu, pertumbuhan di sektor *non-tradeable* versi pemerintah di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi, sedangkan dalam **APBN Alternatif mematok pertumbuhan *non-tradeable* lebih rendah dari rancangan pemerintah** (Tabel 1.3.).

Sementara itu, jika sumber pertumbuhan dilihat dari sisi pengeluaran, maka terdapat beberapa hal yang membedakan antara versi pemerintah dan APBN Alternatif. **Pertama, konsumsi pemerintah diharapkan bisa tumbuh 7,2%** dengan adanya pola penyerapan yang lebih baik. Anggaran berimbang yang disusun ditargetkan terserap seluruhnya dengan kerangka waktu yang relatif proporsional antar-triwulan. **Kedua, ekspor APBN Alternatif dibuat moderat pada level 12%** dengan kesadaran bahwa krisis ekonomi dunia belum sepenuhnya pulih. Tidak mudah bagi pemerintah untuk mencari terobosan meningkat ekspor, misalnya mencari negara tujuan ekspor baru atau diversifikasi komoditas ekspor, karena upaya ini membutuhkan waktu yang relatif lama. **Ketiga, sungguh pun begitu, dalam APBN Alternatif impor ditekan hanya tumbuh 10% yang disebabkan terjadinya peningkatan kegiatan di sektor pertanian dan industri** yang berbasis bahan baku domestik. Dengan model ini, pertumbuhan di sektor itu tidak akan menaikkan impor, bahkan mengurangi impor. Selebihnya, sumber pengeluaran dari konsumsi masyarakat dan PMTB (pembentukan modal tetap bruto) relatif sama dengan versi pemerintah (Tabel 1.4.).

Tabel 1.4. Sumber Pengeluaran PDB 2013 (sisi pengeluaran, %)

Sumber Pengeluaran	Versi Pemerintah*	APBN Alternatif
Konsumsi masyarakat	4,8-5,2	5,0
Konsumsi pemerintah	6,7-7,1	7,2
PMTB	11,9-12,3	12,0
Ekspor	11,7-12,1	12,0
Impor	13,5-13,9	10,0
PDB	6,8-7,2	6,56

Sumber: *Kementerian Keuangan, 2012

Akhirnya, secara keseluruhan format APBN Alternatif ini akan mengusung besaran **APBN Rp 1.650 triliun**. Dengan asumsi PDB 2012 sebesar Rp 8.600 triliun dan *tax ratio* 14%, maka **penerimaan pajak akan sebesar Rp 1200**. Jika ditambahkan dengan penerimaan **PNBP sekitar Rp 450 triliun**, maka total pendapatan APBN mencapai Rp 1650. Nantinya, besaran APBN itu untuk **belanja pemerintah pusat Rp 1.100 triliun** dan akan dikirim ke daerah melalui **dana transfer sekitar Rp 550 triliun**, dengan asumsi seluruh dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang merupakan urusan daerah menjadi transfer daerah dan alokasi DAU dilaksanakan sesuai Undang-undang. Dari jumlah tersebut akan digunakan untuk **subsidi (energi dan non-energi) sebesar Rp 250 triliun**, sehingga masih tersisa **Rp 850 triliun yang akan dialokasikan untuk belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, belanja hibah, pembayaran utang, belanja K/L, dan lain-lain** (Tabel 5). Alokasi secara lebih rinci pada masing-masing pos tersebut akan dipaparkan dalam lampiran dokumen ini secara lebih detail sesuai dengan prinsip yang sudah digariskan di muka.

Tabel I.5. Postur APBN Alternatif 2013 (dalam Rp triliun)

KETERANGAN	APBNP 2012	APBN ALTERNATIF 2013
A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH	1,358.2	1,650
I. PENERIMAAN DALAM NEGERI	1,357.4	1,650
1. Penerimaan Perpajakan	1,016.2	1,200
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	341,1	450
II. PENERIMAAN HIBAH	0.8	-
B. BELANJA NEGARA	1,548.3	1,650
I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT	1,069.5	1,100
1. Belanja Pegawai	212.2	221.7
2. Belanja Barang	186.5	172.9
3. Belanja Modal	168.6	200
4. Pembayaran Bunga Utang	117.7	135
5. Subsidi	245	250
6. Belanja Hibah	1.7	-
7. Bantuan Sosial	55.3	75
8. Belanja Lain-lain	68.5	46
9. Tambahan Anggaran	13.4	-
II. Transfer ke Daerah	478.7	550
C. Surplus/(Defisit)	(190.1)	0

Jika postur dan alokasi APBN 2013 dapat disusun dengan prinsip-prinsip tersebut, maka anggaran menunjukkan pemihakan yang kuat terhadap amanah konstitusi (misalnya pemberian lapangan kerja yang layak bagi kemanusiaan), menjalankan perintah UU (pendidikan dan kesehatan), memasukkan asumsi ekonomi makro yang bertujuan untuk membangun kualitas pembangunan (standar kemiskinan dan pengangguran dinaikkan, memasukkan gini rasio, dan proporsi pekerja informal), bersemangat kepada kemandirian dan kedaulatan anggaran (tidak menambah utang), fokus kepada pelayanan publik (mengurangi porsi anggaran birokrasi), mengimplementasikan asas penghematan anggaran (realisasi anggaran berimbang), menyantuni keadilan sosial (orientasi kepada sektor pertanian, industri pengolahan, koperasi dan UMKM, subsidi nonenergi yang diperbesar, penghapusan bunga obligasi rekap, dan lain-lain), dan pencegahan terhadap kebocoran penerimaan negara/praktik koruptif (dengan meningkatkan *tax ratio* sesuai potensi dan PNBPN). Dengan paradigma baru inilah diharapkan APBN dapat mendekatkan kepada cita-cita kesejahteraan ekonomi dan keadilan sosial!

BAGIAN II

ARAH KEBIJAKAN PENDAPATAN NEGARA APBN ALTERNATIF TA. 2013

BAGIAN II

ARAH KEBIJAKAN PENDAPATAN NEGARA

APBN ALTERNATIF TA. 2013

Penerimaan Pajak

Pada 2013 *tax ratio* ditargetkan sudah menembus 14 persen. Dengan asumsi kenaikan PDB 6-8 persen (sehingga PDB mencapai sekitar 8.600 triliun), maka penerimaan negara dari pajak akan mencapai Rp1.200 triliun pada 2013. Selama 10 tahun terakhir, sebenarnya Indonesia pernah mencapai rasio pajak sebesar 14,18 persen, tepatnya pada tahun 2003. Pencapaian tersebut diharapkan bisa terjadi lagi pada tahun 2013. Di masa mendatang diproyeksikan *tax ratio* bisa menyamai negara-negara berpendapatan menengah, seperti Malaysia dan Thailand, yang berada di kisaran 18-20%. Sampai saat ini *tax ratio* Indonesia masih lebih rendah dari rata-rata *tax ratio* di negara miskin (Grafik 2.1.). Usaha untuk menghasilkan penerimaan pajak yang tinggi merupakan konsekuensi dari besarnya ketergantungan pendapatan negara dari sektor pajak yang mencapai rata-rata 75%.

Grafik 2.1.
Perbandingan Tax Ratio



Sumber : IMF, 2011 dan APBN 2012

Keterangan: Indonesia termasuk kategori negara pendapatan menengah-bawah, namun rasio pajaknya lebih rendah dari rasio pajak rata-rata negara miskin

Beberapa langkah yang dapat dilakukan untuk meningkatkan *tax ratio* menjadi 14 persen, di antaranya adalah:

1. **Peningkatan jumlah Wajib Pajak (WP) hingga mencapai minimal 30 juta**, dengan tingkat kepatuhan rata-rata 70%. Pada akhir Maret 2012 jumlah wajib pajak mencapai 22 juta (terdiri 19,8 juta WP orang pribadi dan 2,2 juta WP badan) dengan tingkat kepatuhan sudah mencapai 52,74%, sama dengan rasio penyampaian SPT Tahunan PPh pada 2011, atau hanya sekitar 9,33 juta WP dari 17,69 juta WP yang terdaftar. Jika dirinci, pada 2011 kepatuhan penyampaian SPT WP Badan hanya 32,72% dari 1,5 juta WP badan terdaftar. Sementara untuk WP perorangan, tingkat kepatuhannya 54,72% dari 16,10 juta WP perorangan terdaftar. Diharapkan pada 2012 ini akan naik mencapai target kepatuhan 62,5% dari 22 juta WP dan pada 2013 mencapai target kepatuhan 70% dari 30% WP (naik sekitar 40 persen, lebih besar 10% dari tren 30% kenaikan WP dalam 3 tahun terakhir). Terutama yang akan didorong adalah pertumbuhan dan tingkat kepatuhan WP Badan hingga mencapai minimal 30%. Sasarannya adalah pusat-pusat bisnis, gedung bertingkat tinggi, perumahan, dan obyek potensial yang lain. Dalam waktu sepuluh tahun ke depan *tax ratio* Indonesia harus sudah meningkat 10% dari kondisi saat ini dan jumlah wajib pajak orang pribadi efektif sebanyak 125 juta melalui penerapan *Single Identity Number* (SIN) dan ekstensifikasi NPWP berbasis transaksi yang diperluas dan terintegrasi. Oleh karena itu, kebijakan Sensus Pajak Nasional mesti dilakukan secara optimal.
2. **Menerapkan pajak progresif**, melalui Pajak Penghasilan (PPh) masyarakat yang berpenghasilan tinggi dan Pajak Pertambahan Nilai Barang Mewah (PPn BM). Akumulasi kekayaan 40 orang terkaya di Indonesia setara dengan 10,3% PDB atau kekayaan 60 juta penduduk. Simpanan dana pihak ketiga mencapai Rp 2.400 triliun, sebesar Rp 2.000 triliun di antaranya dimiliki oleh 1,3% jumlah rekening. Tetapi, seperti terlihat dalam realisasi APBN 2010, penerimaan pajak dari pajak penghasilan pribadi non pegawai/karyawan atau pengusaha hanya Rp 3,6 triliun (PPh Pasal 25/29), jauh di bawah pajak penghasilan pegawai/karyawan (PPh Pasal 21) mencapai Rp 55,3 triliun. Pada 2011 target penerimaan pajak dari WP Orang Pribadi Non Pegawai juga hanya 4 triliun, sementara PPh Pasal 21 mencapai 65 triliun. Oleh karena itu, Sensus Pajak Nasional salah satunya akan berkonsentrasi kepada mereka yang ada di sentra-sentra bisnis, perumahan, dan gedung bertingkat tinggi. Selain itu, akan memperlebar *tax bracket* naik dari maksimal 30 persen menjadi di atas 35 persen untuk penghasilan di atas 1 miliar dan 40 persen untuk penghasilan di atas 5 miliar pada 2013. Dengan kedua usaha tersebut secara sungguh-sungguh, maka diharapkan penerimaan pajak dari PPh Pribadi Non Pegawai/Karyawan (PPh Pasal 25/29) bisa mencapai minimal Rp 70 triliun. PPn BM juga harus mendapat beban pajak tinggi, karena mencerminkan tingkat pendapatan pembeli.
3. **Meminimalisir tunggakan sengketa pajak sampai Rp 0**. Tahun 2013 diharapkan merupakan tahun minimal tunggakan sengketa pajak. Tercatat sengketa pajak pada 31 Desember 2011 sampai sebesar Rp 58,9 triliun. Pada 2012, sengketa pajak harus berkurang sampai 70 persen dan akan berkurang mendekati 100 persen pada Desember 2013.
4. **Meninjau ulang kebijakan pengurangan pajak bea masuk ke Indonesia**. Pemerintah bukan saja gagal meningkatkan rasio penerimaan pajak, tetapi juga membuat kebijakan kontra-produktif dengan membebaskan tarif bea masuk terhadap sejumlah komoditas impor sebagai konsekuensi berbagai perjanjian-perjanjian perdagangan bebas (ACFTA, IJEPA, dll) untuk melakukan harmonisasi tarif bea masuk *Most Favoured Nations* (MFN). Berbagai fasilitas perpajakan semacam ini membuktikan bahwa penyusunan anggaran negara sesungguhnya telah tersandera berbagai kepentingan internasional. Kebijakan reaktif juga harus dihindari, seperti menurunkan bea masuk sampai 0 persen kepada kedelai, hanya

menjawab keadaan darurat. Tetapi, menurunkan potensi penerimaan negara dan hanya menguntungkan para pengusaha pengadaan kedelai.

5. **Mengkalkulasi dan menghitung potensi pajak sesungguhnya maupun “selisih pajak” (tax gap) yang ada**, termasuk menghitung potensi kebocoran penerimaan pajak karena praktik korupsi dan kolusi, serta ketidakcakapan aparaturnya. Perlu diambil langkah proaktif memajaki kekayaan netto wajib pajak yang belum dikenakan pajak, sesuai Pasal 4 ayat (1) huruf p UU No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 36 Tahun 2008.

Optimalisasi Penerimaan Sumber Daya Alam

Salah satu sumber penerimaan negara yang harus ditingkatkan adalah Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), khususnya dari sektor Sumber Daya Alam (SDA). Upaya ini sejalan dengan amanat konstitusi pasal 33 UUD 1945 tentang pemanfaatan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Peningkatan penerimaan negara dari SDA harus lebih ditingkatkan oleh karena dua hal: (a) Tidak optimalnya tata kelola SDA yang menimbulkan kerugian negara akibat praktik bisnis di sektor migas, pertambangan umum, perkebunan, kehutanan, dan perikanan; dan (b) ketidakadilan kontrak-kontrak kerjasama berupa hak pengelolaan, bagi hasil, royalti atau penjualan hasil SDA, sehingga mengakibatkan kerugian negara karena hilangnya potensi pemanfaatan hasil kekayaan alam Indonesia. Selama 2006 – 2012, sektor SDA Migas mendominasi penerimaan bukan pajak dengan memberikan kontribusi rata-rata 60,5 persen dari total PNBP (Tabel 2.1.). Sementara penerimaan SDA Nonmigas hanya berkontribusi rata-rata 5,07 persen. Potensi keduanya masih bisa dioptimalkan mengingat masih banyak kebocoran dan akibat perjanjian atau kontrak yang tidak adil.

Tabel 2.1.
Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), 2006 – 2012 (Triliun Rp)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Penerimaan Negara Bukan Pajak	226,950	215,119	320,604	227,174	268,941	286,567	341,142
Penerimaan SDA	167,473	132,892	224,463	138,959	168,825	191,976	217,158
Migas	158,086	124,783	211,617	125,752	152,733	173,167	198,311
1. Minyak Bumi	125,145	93,604	169,022	90,056	111,814	123,051	150,847
2. Gas Alam	32,940	31,179	42,594	35,696	40,918	50,116	47,463
Non Migas	9,387	8,108	12,846	13,207	16,092	18,808	18,847
1. Pertambangan	6,781	5,877	9,511	10,369	12,646	15,394	15,274
2. Kehutanan	2,409	2,114	2,315	2,345	3,009	2,908	3,074
3. Perikanan	196	116	77	92	92	150	150
4. Pertambangan Panas Bumi			941.4	400.4	343.8	356.1	348.8

Sumber: NK APBN 2012

Untuk mengoptimalkan penerimaan negara dari sektor sumber daya alam, maka APBN 2013 harus mendorong langkah-langkah perbaikan untuk membenahi tata kelola SDA dan melakukan renegotiasi kontrak bagi hasil maupun royalti dari sektor migas dan pertambangan umum

yang selama ini banyak merugikan negara. Terdapat beberapa potensi penerimaan yang bisa di-genjot, di antaranya:

1) Renegosiasi KK PT. Freeport dan Pertambangan umum lainnya.

Renegosiasi terhadap pembayaran tarif royalti PT. Freeport dianggap melanggar ketentuan perundang-undangan nasional. Tarif royalti yang dibayarkan Freeport melanggar Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 tahun 2003 tentang Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang menetapkan tarif royalti emas adalah sebesar 3,75% dari harga jual per ton. Atas ketidakpatuhan ini, PT. Freeport telah merugikan negara sebesar US\$ 256 juta atau sekitar Rp 2,285 triliun sejak 2003. Angka 3,75% sebenarnya angka yang masih sangat kecil bila dibandingkan dengan negara-negara lain yang sudah menerapkan jumlah royalti emas hingga 6%. Menurut Batubara (2009), Indonesia sangat dirugikan melalui kontrak dengan Freeport. Menurut hasil perhitungan, total pendapatan PT. Freeport Indonesia dari 2004-2008 mencapai 17,893 miliar dolar AS dengan bagian bersih Freeport mencapai 8,946 miliar dolar AS. Sementara total penerimaan Indonesia dari pembayaran royalti dan pajak hanya sekitar 4,411 miliar dolar AS.

Terdapat potensi penerimaan negara hingga ribuan triliun dari potensi tambang emas, perak, tembaga, nikel, batubara, dll yang saat ini mayoritas dikuasi oleh pihak asing. Bila renegosiasi dilakukan, akan terjadi lonjakan penerimaan negara dari sektor ini, jauh melebihi estimasi Penerimaan Negara Bukan Pajak dari pertambangan umum sebesar Rp 14,453 triliun dalam APBN-P 2012.

2) Renegosiasi Harga Penjualan gas LNG Tangguh dengan China

Kepastian perubahan formula penjualan harga gas LNG Tangguh ke China harus direalisasikan pada 2013. Jika hal tersebut dilakukan, potensi pendapatan yang diterima pemerintah adalah sebesar 108,1 miliar dolar AS atau sekitar Rp 1.103 triliun dengan batas harga minyak dipatok sebesar 80 dolar AS/barel selama periode eksploitasi sekitar 20 tahun. Bahkan pendapatan negara bisa melonjak menjadi 135,2 miliar dolar AS atau Rp 1.379 triliun bila harga rata-rata minyak dipatok sekitar 100 dolar AS/barel (Batubara, 2009).

3) Renegosiasi penguasaan blok-blok Migas yang dimiliki oleh asing untuk dikelola oleh perusahaan negara

Langkah ini penting untuk dilakukan agar sasaran lifting minyak pada APBN 2013 dapat tercapai dengan dukungan dari perusahaan minyak negara. Peningkatan kapasitas produksi PT. Pertamina akan berkontribusi bagi penerimaan negara baik dalam bentuk pembayaran pajak maupun non pajak. Saat ini PT. Pertamina hanya menguasai sekitar 17% produksi nasional. Dengan tingkat produksi yang kecil, mustahil memberi kontribusi yang besar dalam anggaran negara. Salah satu yang bisa dilakukan adalah dengan memberikan blok-blok migas asing yang habis masa kontrak kepada Pertamina, sehingga hasilnya dapat meningkatkan produksi minyak nasional dan digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sebagaimana diketahui, hingga 2021 terdapat sekitar 29 dari 72 kontrak migas yang masuk tahap produksi yang akan habis masa kontraknya.

4) Efisiensi pengeluaran cost recovery

Pos pengeluaran *cost recovery* menjadi salah satu sumber pemborosan anggaran negara setiap tahun. Pada 2012 pemerintah berencana membayarkan *cost recovery* sebesar 15,16 miliar dolar AS atau hampir Rp 150 triliun. Pembayaran *cost recovery* juga disinyalir banyak merugikan negara akibat manipulasi kelebihan pembayaran yang diklaim pihak kontraktor. Karena itu dalam APBN Alternatif 2013 pemerintah harus menekan pembayaran *cost recovery* dalam APBN.

5) Optimalisasi Penerimaan Negara dari Sektor Kehutanan

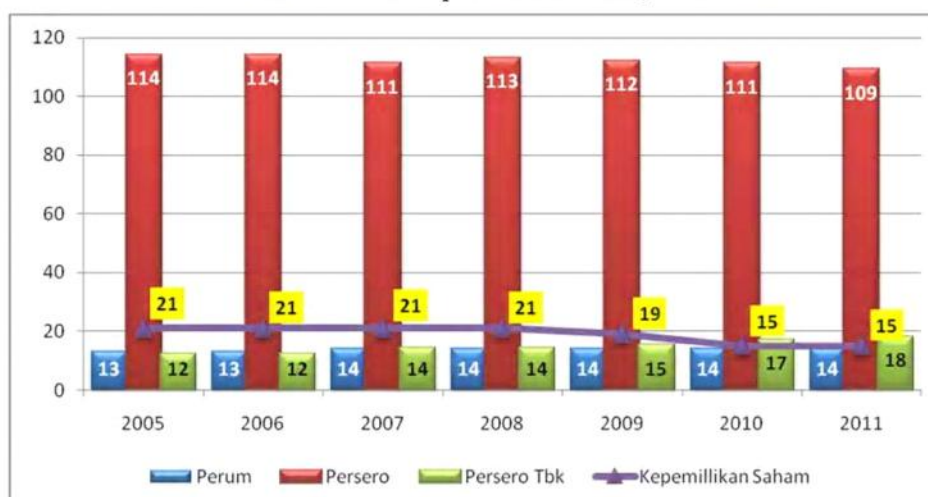
Menurut data Indonesia Corruption Watch (ICW), potensi kerugian negara akibat praktik bisnis perkebunan liar kelapa sawit di kawasan hutan di Indonesia mencapai Rp 169,797 triliun.

Riset ini menunjukkan, selisih penerimaan negara dari sektor non pajak kawasan hutan selama kurun waktu 2004-2007 mencapai Rp 169,797 triliun. Nilai itu didapat dari perhitungan selisih antara potensi penerimaan negara dari Dana Reboisasi (DR) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dikurangi pendapatan negara yang diterima. Dari perhitungan ICW, seharusnya negara dapat memperoleh Rp 217,629 triliun dari dana reboisasi hutan dan PSDH akibat pembukaan lahan perkebunan sawit seluas 8 juta hektar. Tetapi, menurut data dari Kementerian Kehutanan, total penerimaan negara dari kedua wilayah tersebut hanya mencapai Rp 47,8 triliun.

Optimalisasi Peran BUMN

Kondisi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) boleh dibilang belum memuaskan. Banyak BUMN yang dengan dalih untuk menjalankan misi sosial telah mengabaikan profesionalisme dalam pengelolaan bisnis utamanya. Karena selain menjalankan amanat konstitusi dalam menyelenggarakan ekonomi kerakyatan dan fungsi pelayanan publik (*public service obligation*), aspek tata kelola (*good governance*) tetap harus diperhatikan untuk meningkatkan peran BUMN dalam perekonomian nasional dan memberikan kontribusi kepada anggaran negara. Hingga tahun 2012 terdapat 141 BUMN yang terdiri dari 14 Perum, 109 Persero, dan 18 Persero Tbk. Pemerintah mempunyai saham kepemilikan minoritas pada 15 badan usaha. Dalam kurun waktu 2005 – 2011, kepemilikan saham cenderung mengalami penurunan, terutama pada BUMN berbentuk Persero (Grafik 2.1.).

Grafik II.2.
Total BUMN vs Kepemilikan Saham, 2005 - 2011

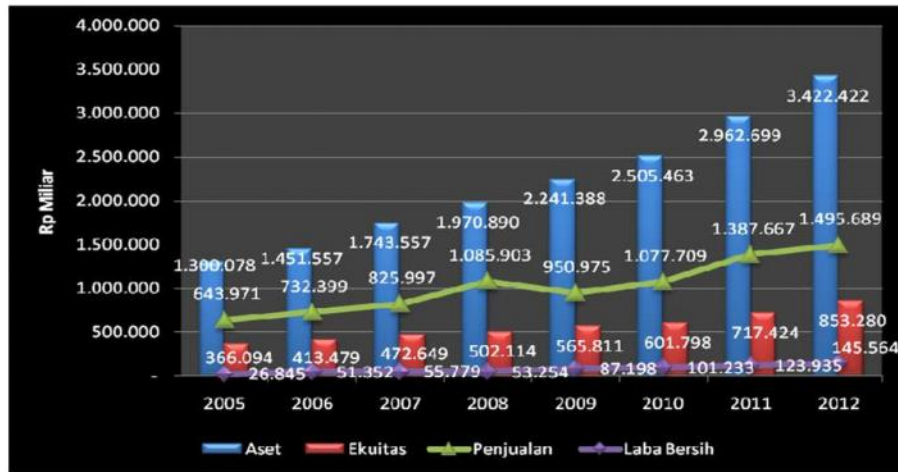


Sumber: Dokumen Renstra Kementerian BUMN 2012 - 2014

Tentunya tidak mudah untuk mengontrol keseluruhan perusahaan yang berstatus milik negara ini. Berdasarkan data Renstra Kementerian BUMN 2012 – 2014, total aset BUMN tercatat mencapai lebih dari Rp 2.500 Triliun (nilai buku). Nilai yang sangat besar apabila digunakan untuk memicu pertumbuhan di sektor riil dan mendorong partisipasi rakyat dalam pengelolaan BUMN. Namun, dari total aset BUMN tersebut, belum seluruhnya dimanfaatkan secara optimal guna menghasilkan pendapatan bagi perusahaan. Sekalipun demikian, sebagian besar BUMN tersebut memiliki peran yang cukup strategis.

Grafik II.3.

Perkembangan Kinerja BUMN, 2005 - 2011



Sumber: Dokumen Rentra Kementerian BUMN 2012 – 2014.

Grafik tersebut menunjukkan bahwa selama periode 2005-2011, sebagian besar BUMN telah menghasilkan laba yang cukup besar (Grafik II.3.). Total perolehan laba dari BUMN yang menghasilkan laba menunjukkan tren yang terus meningkat. Pengelolaan aset dalam kurun waktu 2005 – 2012 mencapai Rp 2.199.757 triliun dengan perolehan laba bersih rata – rata (2005 – 2012) hanya Rp 80.645 triliun (4% dari total aset yang dikelola).

Grafik II.4.

Hasil Penjualan dan Laba Bersih BUMN, Kontribusi Pajak&Deviden, 2006-2011
(Triliun Rp)



Sumber: Kementerian BUMN

Kalau dicermati, baik privatisasi maupun profitisasi, sesungguhnya tidak memberikan kontribusi yang besar bagi APBN. Privatisasi hanya menyeter rata-rata 1%-2,5% dari total APBN. Profitisasi bergerak pada kisaran 2%-3,25%. Jadi, total hanya 6%. Bandingkan dengan setoran pajak yang mencapai 65%-70% dari APBN. Jika melihat jumlah asset BUMN yang telah mencapai Rp 2.962 triliun pada 2011 seharusnya dapat dijadikan salah satu andalan pendapatan negara dan motor penggerak ekonomi kerakyatan sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 ayat 2 UUD 1945. Tujuan ini bisa dicapai hanya dengan cara melakukan pembenahan di tingkat internal BUMN dan menjauhkannya dari kepentingan politik praktis yang cenderung menjadikan perusahaan negara sebagai "*sapi perah*". Tanpa pembenahan akan sulit sekali BUMN bisa bersaing dan lincah dalam melakukan kegiatan bisnisnya di tingkat nasional maupun internasional.

BAGIAN III

ARAH KEBIJAKAN BELANJA NEGARA APBN ALTERNATIF TA. 2013

BAGIAN III

ARAH KEBIJAKAN BELANJA NEGARA APBN ALTERNATIF TAHUN ANGGARAN 2013

Belanja Pegawai

Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, pertumbuhan Belanja Pegawai adalah 19,6 persen. Dalam APBN 2012, alokasi Belanja Pegawai adalah Rp 215,8 triliun. Jika mengikuti tren rata-rata pertumbuhan tersebut, maka diperkirakan APBN 2013 versi pemerintah akan mengalokasikan Belanja Pegawai sekitar Rp 258 triliun. Angka tersebut akan dibagi ke dalam Gaji dan Tunjangan yang akan naik sekitar 14 persen; Honorarium dan Vakasi yang naik sekitar 44 persen; dan Kontribusi Sosial yang naik sekitar 11 persen.

Versi APBN Alternatif merancang alokasi Belanja Pegawai dalam APBN 2013 adalah sebesar Rp 221,7 triliun (Tabel III.1.) atau tumbuh rata-rata dari tahun sebelumnya sebesar 2,8%. Perhitungan ini dengan mengandaikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Seiring perkiraan inflasi sebesar 5% pada 2013 dan kenaikan gaji sebesar 7%, maka pertumbuhan Gaji dan Tunjangan hanya sebesar maksimal 7 persen. Sehingga alokasi 102 triliun alokasi Gaji dan Tunjangan dalam APBN 2012 akan naik menjadi Rp 109,2 triliun.
2. Selama 5 tahun terakhir, daya serap kementerian/lembaga terhadap APBN adalah sebesar 90%. Selain itu, sekiranya diperlukan penghematan belanja kementerian/ lembaga untuk belanja perjalanan dinas, rapat-rapat, dan lain-lain (dibuktikan hanya sekitar 40 persen daya serap belanja vakasi dan honorarium pada September). Ditambah inefisiensi terhadap belanja honorarium kepada Pegawai yang sudah mendapatkan gaji. Maka, alokasi untuk Honorarium dan Vakasi akan diturunkan minimal 20%. Sehingga alokasi Honorarium dan Vakasi dari Rp 44,5 triliun pada 2012 akan turun menjadi sekitar Rp 35,6 triliun.
3. Belanja Kontribusi Sosial dimaksudkan untuk keperluan dana pensiun. Diperkirakan akan mengalami kenaikan sebesar 11,3 persen sama dengan 2012. Dengan persentase kenaikan tersebut, maka alokasi untuk Belanja Kontribusi Sosial akan menjadi sekitar Rp 76,9 triliun.

Tabel III.1.
Belanja Pegawai Pemerintah Pusat Tahun 2013

No.	Rincian Belanja Pegawai	APBN 2012	APBN ALTERNATIF 2013	Pertumbuhan
1	Gaji dan Tunjangan	102,1 triliun	109,2 triliun	Naik 7%
2	Honorarium dan Vakasi	44,5 triliun	35,6 triliun	Turun 20%
3	Kontribusi Sosial	69,1 triliun	76,9 triliun	Naik 11.3%
Jumlah		215,7 triliun	221,7 triliun	Naik 2,8%

Besaran alokasi tersebut masih mungkin diturunkan, jika pemerintah bersedia melakukan beberapa hal sebagai berikut:

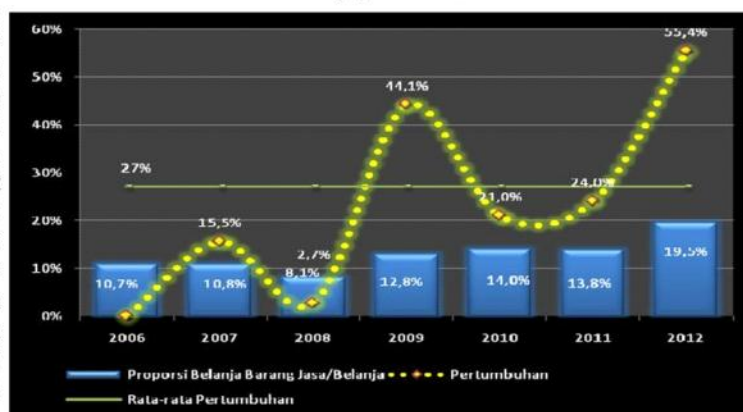
1. **Moratorium penerimaan PNS** di pemerintah pusat dan pemerintah daerah non-pelayanan publik, sambil melakukan audit dan review kinerja. Terhadap penerimaan PNS dengan fungsi pelayanan publik pun mungkin akan ada moratorium, seperti halnya terhadap guru. Rasio guru dan murid yang dimiliki sudah cukup, masalahnya hanyalah tingkat penyebaran yang tidak merata. Oleh karena itu, pada tahun 2013 akan dilakukan kajian mendalam untuk kepentingan penyebaran tenaga guru ke beberapa daerah. Penyebaran ini juga akan dilakukan dengan cara memberi insentif yang cukup besar kepada guru di tempat-tempat terpencil dan di perbatasan dengan negara lain.
2. **Melakukan peninjauan kembali terhadap kebijakan remunerasi.** Hal ini penting dilakukan, karena ternyata remunerasi tidak membuahkan hasil peningkatan kinerja pegawai. Bahkan di Dirjen Pajak yang notabene menerima remunerasi di tahap awal, justru masih terdapat banyak mafia pajak.
3. **Mengeluarkan regulasi baru atas Belanja Pegawai,** dimana akan ada pembatasan maksimal atas alokasi Belanja Pegawai di Pusat dan Daerah maksimal 45%. Hal ini penting dilakukan agar peruntukan belanja anggaran lebih besar untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Regulasi tersebut juga akan menetapkan rasio PNS dan reformulasi skema dana perimbangan yang memberikan insentif bagi daerah yang melakukan efisiensi jumlah pegawai dan disinsentif bagi terjadinya pemekaran daerah baru.
4. **Mengurangi lembaga non-struktural (LNS).** Berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2007, tercatat terdapat 76 LNS dengan memakan beban belanja pegawai Rp 483,3 miliar. Kemudian membengkak menjadi 101 LNS dengan belanja pegawai Rp 1,87 triliun pada 2010. Karena itu dalam APBN alternatif diusulkan pengurangan keberadaan lembaga non-struktural minimal 50 persen.
5. **Audit kelembagaan dan kinerja oleh BPK dan KPK,** bekerjasama dengan kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, untuk memperoleh postur dan jumlah kementerian dan lembaga yang tepat. Audit diharapkan menghasilkan strategi dan arah bagi reformasi birokrasi.

Belanja Barang

1) Pertumbuhan belanja pusat lebih banyak dikontribusikan dari pertumbuhan belanja barang.

Rerata pertumbuhan belanja pusat mulai 2006 - 2012 sebesar 15%, sementara rata-rata pertumbuhan belanja barang mencapai 27% (grafik III.1). Ini menggambarkan pertumbuhan belanja pusat lebih banyak dialokasikan untuk pertumbuhan belanja barang. Pada APBN 2103 maksimal pertumbuhan belanja barang tidak diperkenankan melebihi pertumbuhan dari belanja pusat atau maksimal 15%,

Grafik III.1.
Tren Belanja Barang Jasa dan Proporsinya terhadap Total Belanja, 2006-2012



Sumber : Kementerian Keuangan, diolah Seknas FITRA

mengingat belanja ini kurang memberikan kontribusi terhadap publik dan pertumbuhan ekonomi.

2) Struktur belanja barang 2009-2010 lebih banyak dialokasikan untuk kepentingan birokrasi.

Belanja barang diklasifikasikan ke dalam kategori barang operasional (bersifat pengeluaran rutin, seperti ATK Kantor, surat menyurat, dll), non operasional, jasa, pemeliharaan, perjalanan dan barang BLU. Dalam kurun waktu 2009-2010, belanja barang ini lebih banyak dialokasikan untuk kepentingan birokrasi. Seperti digambarkan pada tabel di bawah, belanja barang operasional dan perjalanan dengan alokasi rata-rata jumlah mencapai 40% dari belanja barang (Tabel III.2.). Oleh karena itu, ada APBN 2013 dapat dilakukan efisiensi terhadap belanja barang minimal 20% dari belanja yang dialokasikan. Dengan asumsi, masing-masing penghematan 10% dilakukan pada belanja perjalanan dan belanja operasional. Penghematan belanja perjalanan 10% tidak akan mengganggu kinerja pemerintah, selain masih banyaknya penyimpangan pada perjalanan dinas.

Tabel III.2.

Realisasi Proporsi Belanja Barang 2009-2010

Belanja Barang	2010		2009	
Barang Operasional	20,052.90	21%	19,383.21	24%
Barang Non Operasional	31,489.64	32%	23,643.23	29%
Jasa	12,122.30	12%	10,288.80	13%
Pemeliharaan	7,809.47	8%	6,910.17	9%
Perjalanan Dalam	16,772.90	17%	13,614.08	17%
Perjalanan Luar	1,542.37	2%	1,544.66	2%
Barang BLU	7,807.22	8%	5,183.76	6%
Jumlah	97,596.84		80,667.92	

Sumber: Diolah FITRA, LKPP 2010

3) Pertumbuhan belanja barang pada RAPBN 2013 maksimal 15% dan dapat dihemat/dipangkas sampai 20%.

Dengan menggunakan *baseline* 2012, jika pertumbuhan belanja barang maksimal 15%, maka alokasi belanja barang menjadi Rp 216,7 triliun. Dengan pertumbuhan 15% tersebut, belanja barang pada RAPBN 2013 masih bisa dihemat sebesar 20% atau alokasinya menjadi sebesar Rp 173 triliun. Jumlah ini merupakan anggaran yang cukup moderat dengan memperhatikan realisasi belanja barang selama ini.

Box. Simulasi Alokasi Belanja Barang RAPBN 2013

$$Bb_n = PtBb_n - (PtBb_n \cdot Const.PhBb)$$

Di mana :

$$PtBb_n = (PtB_{r5} \cdot Bb_{n-1}) + Bb_{n-1}$$

Keterangan :

Bb_n	= Alokasi belanja barang tahun direncanakan (Rp Triliun)
$PtBb_n$	= Pertumbuhan belanja barang tahun direncanakan (Rp Triliun)
PtB_{r5}	= Rata-rata pertumbuhan belanja negara 7 tahun terakhir (%)
Bb_{n-1}	= Alokasi belanja barang tahun berjalan (Rp Triliun)
$ConstPhBb$	= konstanta penghematan belanja barang 20%

Sehingga pertumbuhan belanja barang direncanakan untuk TA. 2013:

$$\text{Rp 216,7 Triliun} = (15\% \cdot \text{Rp 188 T}) + \text{Rp 188 T}$$

dan Alokasi Belanja Barang direncanakan 2013:

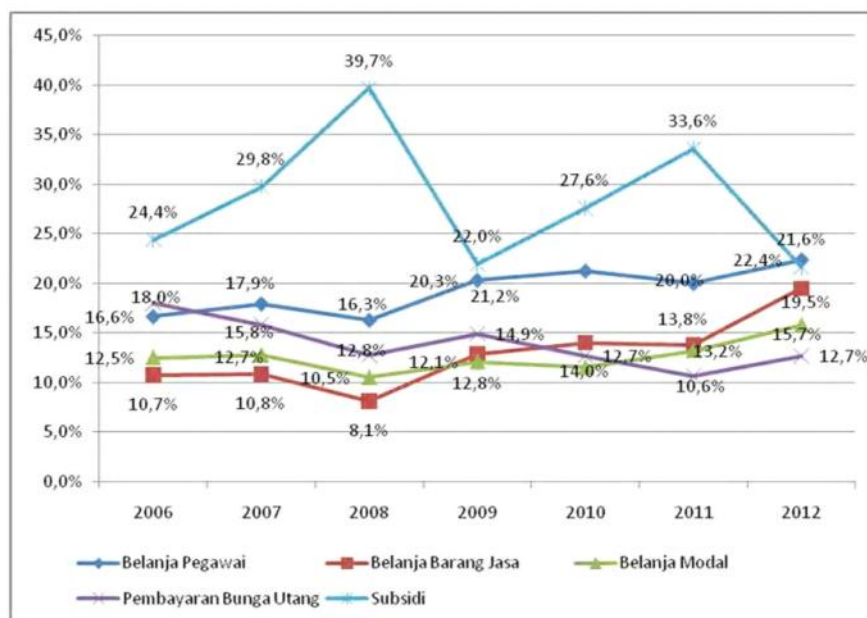
$$\text{Rp 172,96 T} = \text{Rp 216,7 T} - (\text{Rp. 216,7 T} \cdot 20\%)$$

Belanja Modal

1) Belanja modal belum menjadi prioritas alokasi pada APBN.

Dibandingkan alokasi lainnya, rata-rata dalam 7 tahun terakhir belanja modal dialokasikan 12,6% atau berada pada urutan keempat. Secara berturut-turut alokasi belanja terbesar adalah subsidi, Pegawai, Bunga Utang, dan Barang (Grafik III. 6.).

Grafik III.6.
Proporsi Belanja APBN, 2006-2012



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah Seknas FITRA

2) Alokasi belanja modal selama ini tidak efektif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan penelitian Hartati (2012), setiap terjadi peningkatan belanja modal pemerintah Rp 1 miliar, hanya 30% yang berbentuk investasi pemerintah. Minimnya dampak belanja modal dikarenakan kebocoran anggaran dan lambannya penyerapan anggaran pada triwulan terakhir, serta alokasi yang tidak berhubungan dengan infrastruktur yang terkait langsung dengan pertumbuhan ekonomi dan pelayanan masyarakat. Hal ini sejalan pada APBN 2012, dari alokasi belanja modal sebesar Rp 168 triliun, hanya Rp 54,6 triliun atau 32% yang

terkait dengan fungsi ekonomi. Artinya, 70% alokasi belanja modal lebih banyak kembali pada kepentingan birokrasi. Hasil penelusuran FITRA pada RAPBN 2011, misalnya, menemukan alokasi belanja modal dialokasikan untuk 4.401 kendaraan dinas senilai Rp 371,5 miliar; 3.109 *notebook*/komputer senilai Rp 32,5 miliar dan pengadaan gedung kantor senilai Rp 6,1 triliun.

3) Sebesar 60% komposisi belanja modal pada RAPBN 2013 dialokasikan untuk fungsi ekonomi yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi.

Dari sisi komposisi belanja pada RAPBN 2013, terdapat peningkatan pada pos belanja modal menjadi sekitar Rp 200 triliun. Namun, komposisi di dalam belanja modal perlu diformulasi ulang menjadi sebesar 60% dialokasikan untuk fungsi ekonomi. APBN 2013 perlu memerhatikan belanja modal yang bersifat investasi pada sektor pertanian dan industri, sebagai basis yang memberikan kontribusi signifikan terhadap PDB.

Belanja Subsidi

1) Belanja Pegawai dan Subsidi Mendominasi Belanja Pemerintah Pusat

Dalam kurun waktu 2000-2012, jumlah anggaran belanja pemerintah pusat terus mengalami kenaikan. Peningkatan volume belanja pemerintah pusat dalam kurun waktu tersebut dipengaruhi oleh faktor eksternal dan internal. Faktor eksternal yang memengaruhi perkembangan belanja pemerintah pusat adalah perkembangan berbagai indikator ekonomi makro, seperti harga minyak mentah Indonesia (ICP) yang memengaruhi besaran belanja subsidi, khususnya subsidi energi. Faktor eksternal lainnya yang memengaruhi perkembangan belanja pemerintah pusat adalah nilai tukar rupiah terhadap dolar AS yang memiliki pengaruh terhadap pembayaran utang pemerintah. Sementara itu, faktor internal yang memengaruhi perkembangan belanja pemerintah pusat antara lain adalah kenaikan gaji pegawai ataupun meningkatnya jumlah pegawai negeri yang disebabkan oleh bertambahnya jumlah lembaga non-struktural. Selama enam tahun terakhir (2006-2012), sebagian besar dari realisasi anggaran belanja pemerintah pusat merupakan belanja operasional, yaitu belanja pegawai, belanja barang, subsidi dan pembayaran bunga utang (Tabel III.3.). Salah satu porsi belanja pemerintah pusat adalah subsidi, dari sebesar Rp 107,4 triliun pada tahun 2006 menjadi sebesar Rp294,9 triliun pada realisasi APBN 2011. Alokasi belanja terbesar kedua adalah belanja pegawai, dari hanya sebesar Rp 73,3 triliun pada 2006, menjadi Rp175,5 triliun pada realisasi APBN 2011.

Tabel III.3.
Belanja Pemerintah Pusat, 2006-2012 (Triliun Rp)

Uraian	2006	2007	2008	2009	2010	2011*)	2012
	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBN-R	APBN
Belanja Pegawai	73.252,3	90.425,0	112.829,9	127.669,7	148.078,1	175.500,0	215.862,4
Belanja Barang	47.181,9	54.511,4	55.963,5	80.667,9	97.596,8	121.000,0	188.001,7
Belanja Modal	54.951,9	64.288,7	72.772,5	75.870,8	80.287,1	115.900,0	151.975,0
Pembayaran Bunga Utang	79.082,6	79.806,4	88.429,8	93.782,1	88.383,2	93.300,0	122.217,6
Subsidi	107.431,8	150.214,5	275.291,4	138.082,2	192.707,1	294.900,0	208.850,2
Belanja Hibah	-	-	-	-	70,0	300,0	1.796,7
Bantuan Sosial	40.708,6	49.756,3	57.740,8	73.813,6	68.611,1	70.900,0	47.763,8
Belanja Lain-lain	37.423,1	15.621,2	30.328,1	38.926,2	21.673,0	6.500,0	28.529,7
Jumlah	440.032,1	504.623,4	693.356,0	628.812,4	697.406,4	878.300,0	964.997,3

Sumber : Kementerian Keuangan. *) unaudited

2) Belanja Subsidi Non Energi Cenderung Mengalami Penurunan

Selama tahun 2005-2012, realisasi belanja subsidi mengalami peningkatan sebesar Rp 88,1 triliun, atau tumbuh rata-rata 15 persen. Dari sebesar Rp 120,7 triliun atau sekitar 24 persen dari total pendapatan negara pada tahun 2005, menjadi Rp 208,8 triliun atau sekitar 16 persen pada 2012. Belanja subsidi tersebut terdiri dari subsidi energi dan subsidi non-energi, dimana subsidi energi menempati porsi terbesar. Belanja subsidi didominasi oleh subsidi energi yang terdiri dari subsidi BBM dan subsidi listrik. Dalam kurun waktu 2005-2012, subsidi energi secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp 64,2 triliun, atau tumbuh rata-rata dalam kurun waktu 7 tahun sebesar 15 persen. Dari sebesar Rp 104,4 triliun pada 2005 menjadi Rp 168,6 triliun pada 2012. Realisasi anggaran subsidi BBM secara nominal mengalami kenaikan sebesar Rp28 triliun, atau rata-rata dalam kurun waktu 2005 – 2012 sebesar -1 persen. Dari sebesar Rp 95,6 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp 123,6 triliun pada tahun 2012. Realisasi anggaran subsidi listrik secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp 36,1 triliun, atau tumbuh rata-rata sebesar 48 persen dalam kurun waktu 2005 – 2012. Dari sebesar Rp 8,9 triliun pada 2005 menjadi Rp 45 triliun pada 2012.

Di sisi lain, perkembangan realisasi subsidi non-energi dalam rentang waktu 2005-2012 secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp24 triliun, atau tumbuh rata-rata sebesar 23 persen, dari sebesar Rp 16,3 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp 40,3 triliun pada tahun 2012 (Tabel III.4.). Dengan mempertimbangkan masih tingginya jumlah penduduk miskin di Indonesia, sebaiknya subsidi non-energi agar lebih ditingkatkan lagi, khususnya subsidi pangan, karena terkait kebutuhan dasar masyarakat.

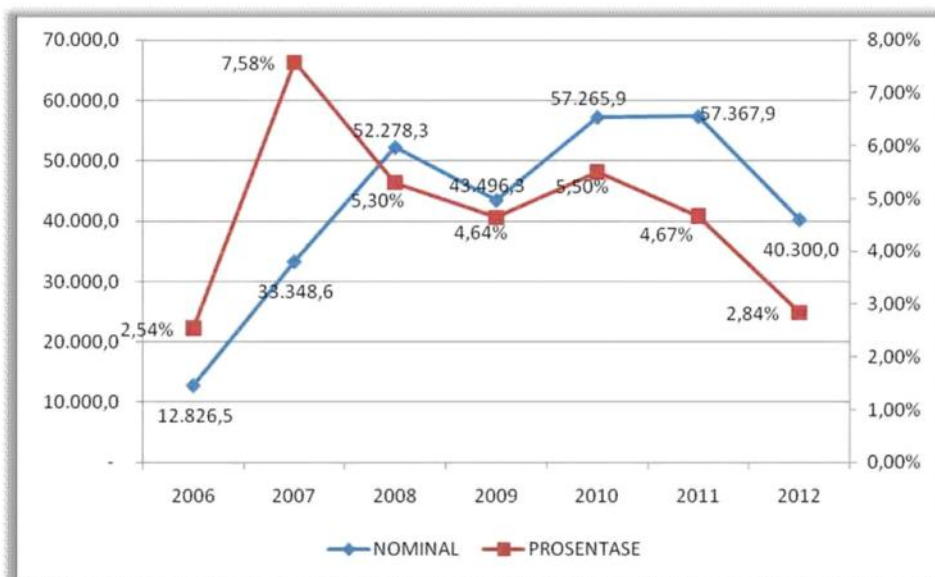
Tabel III.4.
Belanja Subsidi, 2005-2012 (Triliun Rp)

Jenis	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011	2012
	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBN-P	RAPBN	APBN-P	APBN
A. ENERGI	104,45	94,61	116,87	223,01	94,59	144,00	133,81	187,17	168,60
1. Subsidi BBM	95,60	64,21	83,79	139,11	45,04	88,89	92,79	120,76	123,60
2. Subsidi Listrik	8,85	30,39	33,07	83,91	49,55	55,11	41,02	66,41	45,00
B. NON ENERGI	16,32	12,83	33,35	52,28	43,50	57,27	51,01	57,37	40,30
1. Subsidi Pangan	6,36	5,32	6,58	12,10	12,99	13,93	15,27	15,27	15,60
2. Subsidi Pupuk	2,53	3,17	6,26	15,18	18,33	18,41	16,38	18,80	16,90
3. Subsidi Benih	0,15	0,13	0,48	0,99	1,60	2,26	0,12	0,12	0,30
4. PSO	0,93	1,80	1,03	1,73	1,34	1,38	1,88	1,85	2,00
5. Kredit Program	0,15	0,29	0,35	0,94	1,07	2,86	2,62	1,87	1,20
6. Subsidi Minyak Goreng	-	-	0,02	0,10	-	-	-	-	-
7. Subsidi Pajak	6,20	1,86	17,11	21,02	8,17	18,43	14,75	19,46	4,20
8. Subsidi Kedelai	-	-	-	0,23	-	-	-	-	-
9. Subsidi Lainnya	-	0,26	1,51	-	-	-	-	-	-
TOTAL	120,77	107,43	150,21	275,29	138,08	201,26	184,82	244,53	208,90

Sumber: Kementerian Keuangan

Berbagai jenis subsidi non energi yang notabene ditujukan bagi rakyat miskin (subsidi pangan, pupuk, benih, minyak goreng, kedelai dan kredit program) cenderung mengalami penurunan (Grafik III.7). Subsidi non energi dari 4,67% (Rp 57,4 triliun) pada 2011 menjadi 2,84% (Rp 40,3 triliun) pada 2012. Bahkan saat pemerintah mencabut subsidi BBM 2008, yang seharusnya dikompensasi dengan naiknya subsidi non energi, justru ikut turun dari 5,3% menjadi 4,64%. Satu-satunya kenaikan subsidi non energi hanya terjadi pada 2010 menjadi 5,5%, setelah itu terus turun. Bahkan subsidi minyak goreng dan kedelai telah dihapus sejak 2008.

Grafik III.7.
Tren Subsidi Non Energi (miliar Rp)



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

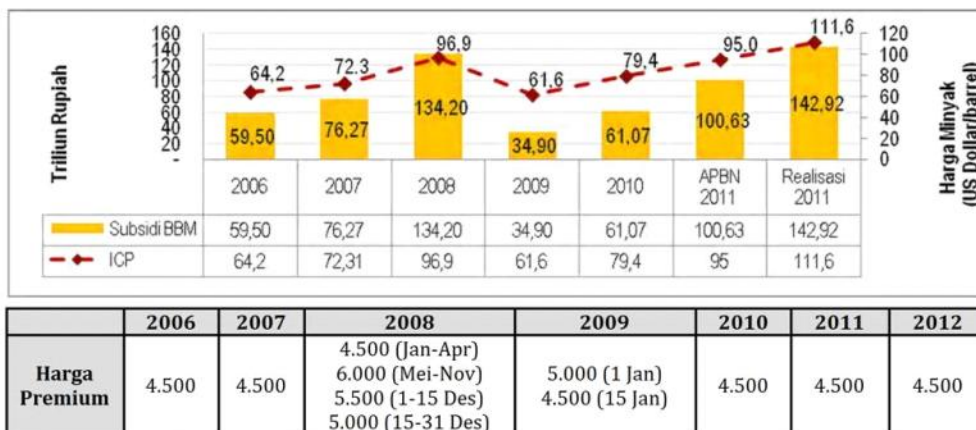
3) Subsidi Non energi.

Secara ideal subsidi ditujukan untuk program pengurangan kemiskinan dan pengurangan pengangguran. Yang semestinya tidak hanya ditujukan untuk program-program peningkatan konsumsi masyarakat seperti program bantuan langsung tunai (BLT) dan Beras untuk masyarakat miskin (Raskin). Besarnya jumlah penduduk miskin dan pengangguran mempunyai hubungan positif terhadap besarnya belanja subsidi non BBM. Hal ini ditunjukkan dengan koefisien parameter, dimana setiap kenaikan 1 juta penduduk miskin memerlukan tambahan alokasi belanja non BBM sebesar Rp 170 miliar. Begitu juga ketika pengangguran meningkat 1 persen, maka belanja subsidi non-BBM naik sebesar Rp 343 miliar. Peningkatan belanja subsidi pemerintah tidak berpengaruh terhadap upaya penurunan kemiskinan (*pro poor*). Hal ini dikarenakan upaya penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah hanya bersifat *ad hoc*, seperti BLT dan Raskin, yang tidak berdampak pada pemberdayaan masyarakat miskin. Dengan adanya tambahan Rp 100 ribu per bulan maka sebagian penduduk miskin sudah bergeser dari garis kemiskinan Rp 233 ribu. Namun, jika dilihat dari hasil pendugaan terhadap pengurangan jumlah penduduk miskin, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa program BLT juga belum berpengaruh besar terhadap pergeseran penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan.

4) Subsidi Energi

Belanja subsidi BBM mendapatkan porsi terbesar dari subsidi yang diberikan oleh pemerintah. Data tahun 2009 – 2011 menunjukkan subsidi BBM mengalami penurunan jika dibandingkan dari tahun 2008 (Tabel III.8.). Penurunan ini disebabkan besarnya subsidi untuk minyak tanah karena adanya konversi terhadap gas elpiji. Besarnya subsidi BBM selalu menimbulkan kontroversi, hal ini dikarenakan BBM merupakan bahan bakar yang terkait langsung dengan kegiatan produksi maupun konsumsi masyarakat. Ketergantungan masyarakat terhadap BBM cukup besar, tidak hanya untuk kebutuhan transportasi tapi juga untuk kepentingan produksi. Apalagi sumber energi utama lainnya, seperti listrik juga masih menggandalkan BBM sebagai bahan bakunya. Dengan demikian jika subsidi BBM dikurangi, maka dikhawatirkan akan mempunyai efek ganda (*multiplier effect*) sehingga akan memicu terjadinya inflasi.

Grafik III.8.
Realisasi Subsidi BBM vs ICP



Berdasarkan data Ditjen Migas, kebutuhan konsumsi BBM di dalam negeri telah mencapai 388,2 ribu barrel tahun 2010, dan produksi BBM sebesar 241.156 ribu barel per hari. Untuk menutupi kekurangan tersebut Pertamina harus mengimpor 23.633 ribu barrel BBM. Namun di sisi lain, ada kecenderungan kenaikan konsumsi dari LPG yang cukup signifikan akibat konversi minyak tanah ke LPG sebesar 2.759 ribu kilo dari 2005 ke 2010, di mana pada 2005 hanya dikonsumsi 992 ribu kilo naik hingga mencapai 3.751 ribu kilo pada 2010. Begitu juga adanya kenaikan pada konsumsi Mogas yang mencapai 148.575 ribu pada 2010. Hal itu diikuti dengan penurunan konsumsi di sektor energi lainnya, seperti minyak tanah, minyak diesel, dan minyak bakar dalam kurun waktu 2005 – 2010 (Tabel III.8.).

Tabel III.8.
Produksi Minyak Bumi/BBM dan Konsumsi BBM

Uraian	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produksi Minyak Bumi (<i>Ribu Barel</i>)	341.209	322.350	305.137	312.484	301.663	300.872	289.445
Impor Minyak Bumi (<i>Ribu Barel</i>)	118.306	116.232	115.811	97.005	120.119	101.093	91.485
Produksi BBM (<i>Ribu Barel</i>)	268.529	257.821	244.396	251.531	246.289	241.156	-
Impor BBM (<i>kl</i>)(<i>Ribu Barel</i>)	26.502	21.184	24.032	24.615	22.157	23.633	25.347
Impor BBM <i>kl</i> /hari (<i>Ribu Barel</i>)	72.6	58.0	65.8	67.4	60.7	64.7	69.4
Konsumsi Minyak Tanah (<i>ribu setara barel minyak</i>)	67.394	59.412	58.672	46.836	28.332	18.093	-
Konsumsi Minyak Solar (<i>ribu setara barel minyak</i>)	175.518	164.656	166.448	175.148	173.134	174.669	-
Konsumsi Minyak Diesel (<i>ribu setara barel minyak</i>)	5.893	3.289	1.781	1.196	959	990	-
Konsumsi Minyak Bakar (<i>ribu setara barel minyak</i>)	53.431	33.554	35.756	34.594	31.190	23.719	-
Konsumsi Migas (<i>ribu setara barel minyak</i>)	101.867	99.458	105.940	114.796	129.255	148.575	-
Konsumsi BBM (<i>Ribu SBM</i>)	397.802	374.691	383.453	388.107	379.142	388.241	-
Konsumsi BBM (<i>Ribu kl</i>)	103.927	60.222	61.664	62.388	61.037	61.730	-
Konsumsi LPG (<i>Ribu SBM</i>)	8.453	9.414	10.925	15.718	25.209	31.966	-
Konsumsi LPG (<i>Ribu kl</i>)	992	1.104	1.285	1.844	2.963	3.751	-
Produksi Gas Bumi (<i>MMSCF</i>)	2.985.341	2.953.997	2.805.540	2.885.328	3.060.897	2.984.367	

Sumber: Ditjen Migas

Berangkat dari pemikiran di atas, perlu adanya kebijakan alternatif mengenai subsidi energi alternatif, seperti halnya konversi minyak tanah ke LPG. Dalam APBN Alternatif 2013, alokasi kebijakan subsidi energi tahun anggaran 2013 sebesar Rp 168 triliun, perlu ada tambahan nomenklatur untuk konversi gas yang diambilkan dari alokasi untuk subsidi BBM. Dari berbagai perspektif, kebijakan pemerintah untuk melakukan konversi pemakaian bahan-bakar dari minyak tanah ke gas LPG (*Liquified Petroleum Gas*) sangat logis. Harga minyak mentah internasional sudah melonjak sangat tajam. Pada Juli 2008 pernah menembus angka US\$ 145 per barel. Apabila harga minyak tanah dalam negeri hendak dipertahankan, pemerintah harus mengeluarkan dana APBN yang begitu besar untuk mensubsidi. Di lain pihak, potensi cadangan elpiji (LPG) di perut bumi Indonesia masih melimpah atau setidaknya jauh lebih besar jika dibanding cadangan minyak bumi yang ada.

Belanja Kesehatan

Mesti tumbuh 68%

untuk pencapaian target MDG's dan Peningkatan IPKM Daerah Miskin

Rerata pertumbuhan anggaran kesehatan adalah 14% selama periode 2006-2012.

Pertumbuhan tertinggi sebesar 38,6% terjadi pada periode 2010-2011 dan terendah sebesar -0,4% pada periode 2007-2008 (Grafik III.9.). Anggaran kesehatan yang ditransfer ke daerah (baik melalui DAK kesehatan, Dana Dekonsentrasi, maupun Dana Tugas Pembantuan) berkontribusi paling besar dalam peningkatan pertumbuhan anggaran kesehatan selama periode 2010-2011. Terjadi peningkatan anggaran DAK Kesehatan sebesar Rp 913,3 Miliar dari Rp 2,7 Triliun di tahun 2010 menjadi Rp 3,6 Triliun di tahun 2011.

Tetapi, proporsi anggaran kesehatan masih dibawah 5% dari belanja APBN (Grafik III.10.). Padahal, pasal 171 UU 36 tahun 2009 tentang Kesehatan jelas mengamanatkan bahwa anggaran kesehatan dialokasikan minimal 5% dari APBN di luar gaji. Meskipun secara nominal, sejak tahun 2005-2012 anggaran kesehatan mengalami kenaikan sebesar 167%, tetapi porsi anggaran kesehatan tidak pernah lebih dari 3% total belanja APBN. Bahkan setelah UU tersebut diberlakukan, anggaran kesehatan masih tetap bergerak naik.

Untuk memenuhi mandat UU kesehatan, maka pertumbuhan anggaran kesehatan di tahun 2013 harus didongkrak naik hingga 68%. Dengan asumsi belanja negara tumbuh 16% (rata-rata selama 6 tahun), maka anggaran kesehatan tahun 2013 dapat diproyeksi mencapai Rp 80,6 Triliun atau naik sebesar Rp 32 Triliun dari tahun 2012.

Grafik III.9.



Sumber : Kementerian Keuangan, diolah Seknas FITRA

Grafik III.10.

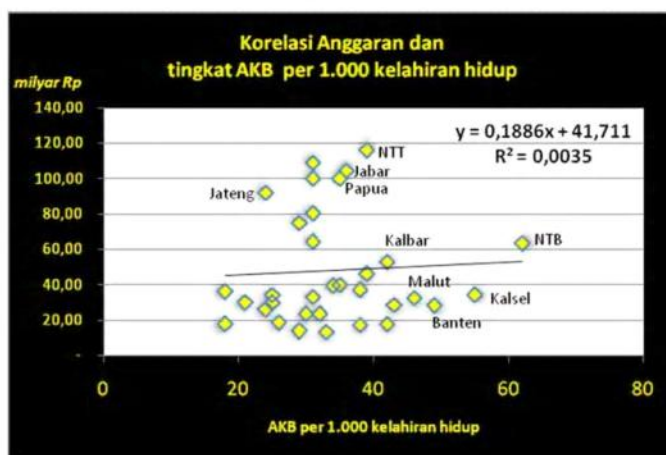


Sumber : Kementerian Keuangan, diolah Seknas FITRA

Pertumbuhan tersebut dapat diperoleh melalui penghematan 20% belanja barang dan jasa dalam APBN 2013. Dengan asumsi penghematan 20% belanja barang dan jasa di tahun 2013, maka akan terdapat anggaran sebesar Rp 43,2 Triliun yang dapat direalokasi untuk anggaran kesehatan. Komponen belanja barang yang dapat diefisiensi berasal dari belanja barang non-operasional dan belanja perjalanan dinas, sebagaimana diuraikan pada pembahasan lain paper ini.

Peningkatan alokasi anggaran kesehatan harus diprioritaskan untuk mendorong pencapaian target MDG's tahun 2015 dan peningkatan Indeks Pembangunan Kesehatan Manusia (IPKM) di daerah-daerah miskin. Kematian ibu melahirkan, kematian bayi, dan balita kurang gizi masih menjadi persoalan kesehatan yang belum terselesaikan menjelang tiga tahun target pencapaian MDG's. Berdasarkan hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskedas) yang dilaksanakan oleh Kementerian Kesehatan dan hasil survey Badan Pusat Statistik, tiga masalah kesehatan tersebut masih jauh dari harapan. Hingga tahun 2009, masih terdapat 31 jiwa bayi yang mati per 1.000 kelahiran hidup. Sementara di tahun 2010, 17% balita masih mengalami kekurangan gizi, dan 77,34% kelahiran yang ditolong oleh tenaga kesehatan. Jika dilihat sebaran wilayahnya, mayoritas propinsi masih berada di atas angka nasional. Dari 33 propinsi, 18 propinsi untuk kasus balita kurang gizi dan 17 propinsi untuk kasus kematian bayi masih berada di atas angka nasional. Sementara penanganan kelahiran yang ditangani oleh tenaga kesehatan secara baik baru terjadi di 15 propinsi.

Grafik III.11.



Sumber : Kepmenkes No. 008/ 2012, diolah Seknas FITRA

daerah. Akan tetapi, hasil uji korelasi menunjukkan bahwa dana transfer tersebut tidak tepat sasaran (Grafik III.11.). Untuk kasus kematian bayi misalnya, NTB adalah daerah dengan jumlah kasus AKB tertinggi tetapi hanya mendapatkan support dana program Rp 63,64 Miliar. Sedangkan Jawa Tengah dengan AKB yang tiga kali lebih kecil dari NTB, justru mendapatkan support dana 50% lebih besar dari NTB, yaitu Rp 92,08 Miliar.

Untuk itu, Kementerian Kesehatan harus tepat sasaran dalam menyalurkan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, khususnya pada Program Bina Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak (KIA). Berdasarkan *base line* data anggaran tahun 2012, Kementerian Kesehatan menggelontorkan anggaran sebesar Rp 1,588 Triliun yang terdiri dari dana dekonsentrasi sebesar Rp 449 miliar, dan dana Tugas Pembantuan Sebesar Rp 1,138 Triliun, untuk mendukung Program Bina Gizi dan KIA di

BAGIAN IV

ARAH KEBIJAKAN PENGELOLAAN UTANG APBN ALTERNATIF TA. 2013

BAGIAN IV

ARAH KEBIJAKAN PENGELOLAAN UTANG APBN ALTERNATIF TAHUN ANGGARAN 2013

Nominal Utang Pemerintah Terus Meningkat

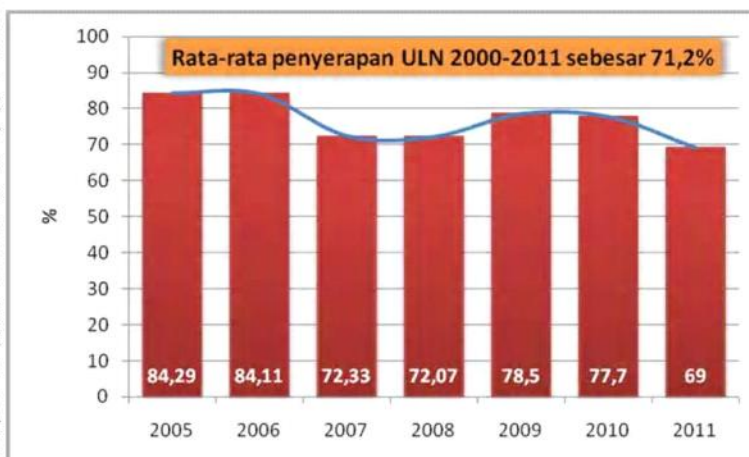
Indonesia masih terjebak dalam himpitan beban utang dalam dan luar negeri yang sangat besar. Tidak hanya terjerumus dalam perangkap utang luar negeri, melainkan terbelit pula oleh utang dalam negeri. Utang luar negeri, misalnya, dari hanya sekitar 2,17 miliar dolar AS pada 1968 menjadi 67,32 miliar dolar AS pada akhir 1998 dan terus meningkat menjadi 109,705 miliar dolar AS pada 2011. Hebatnya, jika ULN pemerintah membutuhkan waktu 43 tahun untuk berakumulasi dari 2,17 miliar dolar AS menjadi 109,705 miliar dolar AS, maka UDN (Surat Berharga Negara) hanya membutuhkan waktu sekitar 13 tahun untuk tumbuh dari Rp 0 menjadi Rp 1.188 triliun atau sekitar 63% dari total utang pemerintah pusat. Akumulasi utang baru terus bertambah pada 2012, termasuk dalam bentuk Surat Berharga Negara (SBN). Hingga secara keseluruhan total utang pemerintah Indonesia pada Juni 2012 mencapai Rp 1.960 triliun, atau meningkat sekitar Rp 156,16 triliun dari 2011 yang berjumlah Rp 1,803.49 triliun.

Peningkatan volume utang pemerintah disebabkan oleh besarnya ketergantungan terhadap utang untuk membiayai defisit anggaran dan meningkatnya beban pembayaran bunga dan jatuh tempo utang-utang lama yang ditutupi melalui penarikan utang baru. Jika kebijakan ini terus dipertahankan, maka mustahil mengharapkan peran signifikan anggaran negara untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyat banyak.

Hobi Utang, Minim Penyerapan

Penarikan utang yang terjadi secara terus-menerus tidak diiringi tingkat penyerapan yang baik setiap tahun. Selama 12 tahun terakhir (2000-2011), kemampuan untuk menyerap utang luar negeri oleh pemerintah setiap tahun rata-rata hanya berkisar 71,2%. Kondisi ini jelas merugikan keuangan negara, di mana utang luar negeri yang tidak diserap menyebabkan meningkatnya beban pembayaran *commitment fee* (biaya yang ditimbulkan akibat utang yang belum ditarik/

Grafik IV.1.
Penyerapan ULN 2005 - 2011



Sumber: Laporan Kinerja Pelaksanaan Proyek Pinjaman Luar Negeri, Bappenas, 2000-2011.

dicairkan) (Grafik IV.1). Hingga triwulan I 2012, akumulasi jumlah utang LN yang sudah ditarik mencapai 212,556.6 miliar dolar AS. Sedangkan jumlah pembayaran cicilan pokok, bunga, dan biaya utang telah mencapai 231,205.7 miliar dolar AS, atau mengalami selisih transfer negatif sebesar 18,649.1 miliar dolar AS. Sedangkan jumlah utang luar negeri yang belum ditarik sebesar 15,092.8 miliar dolar AS atau sekitar Rp 147,9 triliun.

Pembayaran Utang Menguras Anggaran Negara

Alokasi pembayaran cicilan bunga dan pokok utang (dalam negeri dan luar negeri) dalam APBN merupakan salah satu pos yang membebani anggaran negara. Tidak hanya volumenya yang terus membesar, tetapi pertumbuhan pembayaran utang juga mengalami kenaikan setiap tahunnya. Hal ini merupakan salah satu sumber terbesar pengurasan anggaran negara dan mengurangi kapasitas negara untuk membiayai belanja pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Pembayaran utang yang terus meningkat akibat dari kebijakan defisit anggaran yang sangat tergantung pada utang.

Selama kurun waktu 2005-2011 total pembayaran utang pemerintah mencapai Rp 1,310.519 triliun, yang terdiri dari pembayaran cicilan bunga utang luar negeri dan Surat Berharga Negara (SBN) sebesar Rp 587,881 triliun dan pembayaran cicilan pokok utang Luar Negeri dan jatuh tempo & buyback SBN Rp 722,638 triliun (Tabel IV.1.). Sangat tidak sebanding dengan total alokasi anggaran untuk fungsi Pertanian, Kehutanan, Perikanan dan Kelautan selama tahun 2005-2011 yang hanya berjumlah Rp 66,864.0 triliun.

Tabel IV.1.
Pembayaran Utang Pemerintah 2005 – 2012
(Triliun Rp)

Rincian	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Pembayaran Bunga Utang	65,199	79,082	79,806	88,429	93,782	88,383	93,20	122,217
Utang Dalam Negeri	42,600	54,908	54,079	59,887	63,755	61,480	79,60	88,503
Utang Luar Negeri	22,599	24,174	25,727	28,542	30,026	26,902	13,60	33,714
Pembayaran Pokok Utang	61,569	77,741	100,705	103,768	117,097	127,163	134,595	200,491
Jatuh Tempo dan Buyback SBN	24,456	25,060	42,783	40,333	49,066	76,531	87,272	153,091
Cicilan Pokok Utang Luar Negeri	37,112	52,681	57,922	63,435	68,031	50,632	47,323	47,400
Total	126,768	156,823	180,511	192,197	210,879	215,546	227,795	322,709

sumber: LKPP, APBN, DJPU.

*Pagu APBN-P 2012, DJPU.

Memangkas Pembayaran Utang Dan Mengurangi Nominal Stok Utang Pemerintah Dalam Apbn Alternatif Ta 2013

Secara garis besar, kebijakan pengelolaan utang dalam APBN Alternatif 2013 harus diarahkan untuk mengurangi beban pembayaran utang dan nominal stok utang Pemerintah secara signifikan melalui beberapa langkah kebijakan, di antaranya: (i) Membatasi pembayaran bunga utang dalam APBN; (ii) melakukan pembatalan atas utang-utang yang belum ditarik yang telah menimbulkan beban keuangan negara dalam bentuk pembayaran *commitment fee*; (iii)

memperjuangkan penghapusan sebagian ULN pemerintah, khususnya yang terindikasi sebagai utang tidak sah (*illegitimate debt*), termasuk di antaranya adalah utang najis (*odious debt*) atau utang kriminal (*criminal debt*); (iv) mengupayakan pengurangan ULN pemerintah melalui mekanisme *debt swap* (konversi utang), seperti *debt to nature swap*, *debt to education swap*, atau *debt swap for poverty reduction*. Dengan catatan kebijakan ini tidak digunakan melalui berbagai persyaratan yang mengikat dari pihak kreditor yang merugikan kepentingan nasional; (v) mengupayakan dilakukannya moratorium pembayaran cicilan pokok dan bunga ULN pemerintah untuk jangka waktu tertentu tanpa dibebani bunga; dan (vi) melakukan audit utang Pemerintah; (vii) melakukan restrukturisasi utang dalam negeri, salah satunya dengan menghentikan pembayaran cicilan bunga dan pokok obligasi rekap (OR) kepada sejumlah perbankan.

Jika skenario pengurangan beban pembayaran utang dilakukan pada tahun 2013, maka akan terjadi penghematan anggaran negara dari pos pembayaran utang dalam jumlah yang sangat besar. Dana ini dapat digunakan untuk menambah alokasi anggaran sektor publik, seperti kesehatan dan pendidikan, maupun menambah alokasi belanja infrastruktur dalam APBN tahun 2013. Jika simulasi dilakukan terhadap opsi moratorium, maka potensi penghematan yang bisa didapatkan mencapai Rp 260 triliun, yang diperoleh dari pos pembayaran cicilan bunga utang, jatuh tempo dan *buyback* SBN, serta pos pembayaran cicilan pokok ULN (Tabel IV.2.).

Tabel IV.2.
Potensi Pengurangan Beban Pembayaran Utang dalam APBN 2013
(Triliun Rp)

Sumber	Nilai
Pembayaran Bunga Utang*	135,02
Utang Dalam Negeri	99,01
Utang Luar Negeri	36,01
Jatuh Tempo dan Buyback Surat Berharga Negara **	68,96
a. Retail Sukuk	8,03
b. Islamic Fixed Rate Bond	0,55
c. Zero Coupon Bond	1,26
d. Fixed Rate Bond	35,65
e. Surat Perbendaharaan Negara (<i>treasury bills</i>)	12,88
f. ORI	10,59
Pembayaran Cicilan Pokok Pinjaman LN***	56,01
Total	259,99

Catatan:

*) Proyeksi diambil dari rata-rata pertumbuhan pembayaran bunga utang dalam negeri dan luar negeri selama tahun 2006-2012. Utang Dalam Negeri (UDN) = 11,5% dan Utang Luar Negeri (ULN) = 6,5%

**) Profil utang jatuh tempo Surat Berharga Negara per Juni 2012, Kementerian Keuangan.

***) Profil utang jatuh tempo Pinjaman Luar Negeri per Juni 2012, Kementerian Keuangan.

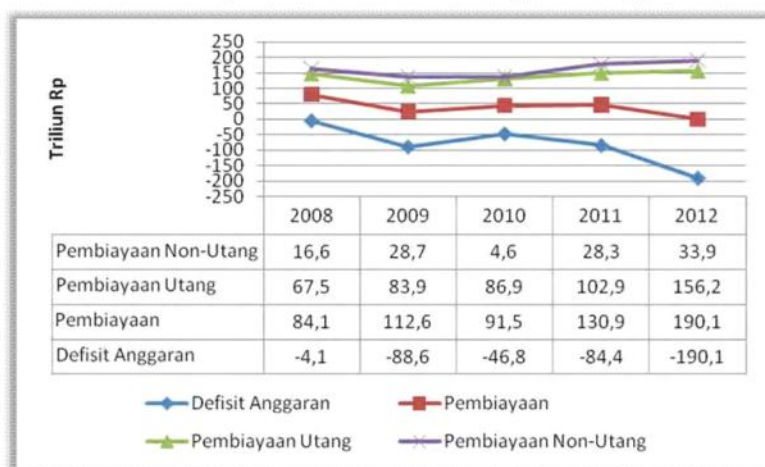
Dalam APBN Alternatif tahun 2013 alokasi belanja pembayaran utang tetap dialokasikan, meskipun porsi pembayaran cicilan pokok dan bunga utang akan dibatasi dari total belanja pemerintah pusat. Hal ini disertai dengan catatan Pemerintah harus segera membuat perencanaan dan opsi-opsi pengurangan utang baik luar negeri maupun Surat Berharga Negara, khususnya

pembayaran obligasi rekap dalam 1 tahun. Pemerintah pusat didorong untuk segera melakukan langkah negosiasi dengan pihak kreditor untuk dapat mengurangi atau menghapuskan sebagian utang Pemerintah saat ini. Sehingga pada APBN 2014 beban pembayaran utang dalam APBN dapat dikurangi secara signifikan.

Anggaran Berimbang Mencegah Penambahan Utang

Dalam lima tahun terakhir pembiayaan utang sangat dominan dan memberikan kontribusi rata-rata 82,02 persen dari total pembiayaan yang diperlukan dalam APBN. Selama ini, penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) mendominasi total pendapatan pembiayaan dari utang. Penerbitan SBN pada 2012 meningkat 2 kali lipat dibandingkan 2008, yaitu dari Rp 126,2 triliun menjadi Rp 271,0 triliun. Sedangkan penarikan pinjaman luar negeri pada 2008 sebesar Rp 45,0 triliun menjadi Rp 45,3 triliun pada 2010. Membengkaknya angka defisit anggaran akan menyebabkan penarikan utang-utang baru semakin membesar (gafik IV.2.). Kebijakan seperti ini harus diubah untuk mencegah penumpukan utang-utang baru yang terus membebani anggaran negara.

Grafik IV.2.
Pembiayaan Defisit 2008 – 2012 (Triliun Rp)



Sumber: DJPU, 2012.

Pada 2013, kebijakan anggaran didesain menjadi anggaran berimbang dengan cara melakukan optimalisasi penerimaan negara dan penghematan pada sejumlah pos belanja pemerintah pusat dan pembayaran utang, sehingga mencegah terjadinya defisit anggaran yang menjadi celah untuk pertambahan utang baru. Pemerintah juga didorong untuk menempuh cara pengurangan, penghapusan dan moratorium pembayaran utang untuk mengurangi beban utang negara secara signifikan.

PROFIL

Koalisi Masyarakat Sipil Untuk APBN Kesejahteraan

Koalisi Masyarakat Sipil untuk APBN Kesejahteraan adalah sekelompok LSM yang memiliki keresahan bersama atas praktek penganggaran yang cenderung belum sepenuhnya mengemban pemenuhan hak-hak dasar warga negara yang dijamin konstitusi. Cita-cita koalisi ini mengembalikan APBN sebagai salah satu instrumen Negara yang mengemban amanat konstitusi, yakni *"APBN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"*.

Koalisi yang terbentuk pada tahun 2009 ini, bersifat cair tergantung dari ketertarikan masing-masing anggotanya dan sesuai dengan kompetensi atau konsen dari anggota lembaganya. Koalisi menyadari, APBN merupakan ranah yang sangat luas dan mempengaruhi segala aspek kehidupan bernegara. Oleh karena itu, koalisi meyakini, kerja-kerja mempengaruhi kebijakan anggaran tidak dapat dilakukan secara sendiri-sendiri oleh masyarakat sipil, melainkan secara bersama-sama oleh segenap komponen bangsa. Saat ini anggota Koalisi berjumlah 11 lembaga yang terdiri dari, Seknas FITRA, KAU, IHCS, Perkumpulan Prakarsa, P3M, ASPPUK, YAPPIKA, TURC, KIARA, SNI dan KERLIP.

Upaya yang dilakukan Koalisi dalam mempengaruhi kebijakan penyusunan APBN dilakukan dengan cara advokasi non litigasi dan litigasi. Kerja-kerja advokasi litigasi yang dilakukan mencakup memberikan tanggapan terhadap Penyusunan RAPBN, melalui hearing dengan komisi atau fraksi di DPR saat pembahasan anggaran, maupun dengan tekanan publik melalui media. Sementara advokasi litigasi dilakukan dengan jalan mengajukan *judicial review* UU APBN ke Mahkamah Konstitusi, sejak APBN-P 2010 dan terakhir pada APBN 2012.

Dalam kerangka penyusunan RAPBN 2013, Koalisi kembali melakukan kerja-kerja advokasi non litigasi melalui penyusunan RAPBN Alternatif 2013, Menuju Anggaran Konstitusional. Penyusunan RAPBN Alternatif ini dilakukan untuk meng-*counter* praktek penganggaran selama ini yang cenderung *business as usual* dan jauh dari amanat konstitusi. Dengan naskah APBN alternatif ini, diharapkan DPR sebagai institusi perwakilan rakyat yang memiliki fungsi anggaran yang dijamin konstitusi, dapat lebih mengoptimalkan fungsinya yang lebih substansial untuk mengkritisi proposal anggaran yang diajukan Pemerintah.

Sekretariat Bersama :

SEKNAS FITRA

(Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran)

Jalan Kalibata Utara II No 78. Telp/Fax: 021 7947608

E-mail: seknas_fitra@yahoo.com // www.seknasfitra.org

Koalisi Masyarakat Sipil Untuk APBN Kesejahteraan

Menurut pendapat kami, sekurangnya terdapat **enam persoalan pokok yang menjadi kelemahan APBN** yang disusun pemerintah:

1. **APBN selalu didesain defisit**, sehingga memberi kesempatan adanya inefisiensi dan praktik koruptif. Di luar itu, APBN menjadi tergantung kepada pihak lain (luar negeri dan lembaga multilateral) dan dijejali dengan aneka kepentingan yang kontras dengan kepentingan nasional, sehingga kedaulatan fiskal tidak pernah berhasil diwujudkan. Oleh karena itu, desain APBN Alternatif ini dibuat berimbang sehingga dalam jangka panjang tidak membebani ruang fiskal untuk pembayaran utang.
2. Desain APBN hanya dipahami sebagai proses teknokratis untuk mengalokasikan sumber daya ekonomi (anggaran), **tapi APBN tidak dimengerti juga sebagai instrumen ideologis** untuk mendekatkan tujuan bernegara sebagai amanat konstitusi.
3. Asumsi ekonomi makro yang disusun hanya berdasarkan kepada tujuan sempit, misalnya pertumbuhan ekonomi, **tapi mengabaikan semangat keadilan sosial**, seperti aspek ketimpangan pendapatan. Pemerintah memang telah memasukan asumsi kemiskinan dan pengangguran, tapi dengan penghitungan dilakukan dengan memakai standar yang sangat rendah.
4. Besaran alokasi anggaran **tidak mencerminkan permasalahan dan kontekstualisasi dasar pembangunan nasional**. Sebagian besar tenaga kerja berada di sektor pertanian dan industri, serta pelakunya adalah usaha mikro dan kecil/menengah; tapi alokasi anggaran ke sektor tersebut sangat kecil.
5. **Amanah UU tidak semuanya dijalankan dengan baik**. Misalnya, alokasi anggaran kesehatan diharuskan minimal 5% dari APBN, namun selama ini mendapatkan porsi kurang dari 2%.
6. **Penerimaan negara dihitung sangat rendah**, baik yang bersumber dari pajak maupun PNB (penerimaan negara bukan pajak), sehingga membuka peluang terjadinya korupsi penerimaan negara, seperti yang terus berulang selama ini.