



RAPBN-P TAHUN 2014 MINIM FUNGSI STIMULUS

Nidya Waras Sayekti*)

Abstrak

Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) tampaknya selalu menjadi persoalan yang tidak pernah terselesaikan di Indonesia. Saat ini persoalan tersebut merupakan agenda terbesar yang dianggap membebani fiskal, terlebih produksi minyak bumi Indonesia semakin merosot dan masuk menjadi negara pengimpor minyak. Resiko domestik berupa pembengkakan subsidi BBM akan mendorong pelebaran defisit fiskal sehingga dapat mengganggu perekonomian nasional. Besarnya porsi subsidi BBM dalam APBN juga mempersempit porsi belanja produktif seperti, misalnya infrastruktur. Meskipun ada beberapa dampak negatif dari pengurangan subsidi BBM seperti naiknya harga komoditas pokok, pengurangan tersebut sudah seharusnya dilakukan pemerintah.

Pendahuluan

Sejak ditetapkannya UU No. 23 tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2014, kondisi perekonomian nasional menunjukkan perkembangan yang berbeda dengan asumsi dasar ekonomi makro yang digunakan dalam APBN tahun 2014, terutama pertumbuhan ekonomi, tingkat bunga Surat Perbendaharaan Negara (SPN) tiga bulan, *lifting* minyak, dan nilai tukar rupiah terhadap dollar AS. Sebelumnya, realisasi pertumbuhan ekonomi tahun 2013 hanya mencapai 5,8 persen (yoy), lebih rendah bila dibandingkan dengan target APBN Perubahannya sebesar 6,3 persen. Tekanan pada pertumbuhan ekonomi tersebut terus berlanjut pada triwulan I tahun 2014, sehingga mengubah asumsi dasar ekonomi makro pada tahun 2014 sebagaimana rincian dalam Tabel 1.

Perbedaan asumsi dasar ekonomi makro tersebut diperkirakan memberikan tekanan yang sangat berat terhadap pelaksanaan APBN tahun 2014, baik dari sisi pendapatan maupun belanja negara. Selain itu, tekanan terhadap belanja negara juga berasal dari beberapa kewajiban atas kegiatan tahun 2013 yang harus dibayar pada tahun 2014, seperti subsidi BBM dan subsidi listrik, dana bagi hasil, serta kewajiban lainnya.

Oleh karenanya, dalam rangka mengendalikan dan mengamankan pelaksanaan APBN tahun 2014 dan menjaga defisit APBN dalam batas yang aman, perlu dilakukan langkah-langkah konsolidasi fiskal, pada komponen-komponen utama APBN. Langkah tersebut meliputi optimalisasi penerimaan, baik pajak maupun bukan pajak; efisiensi dan pengendalian belanja negara;

*) Peneliti Muda Ekonomi Terapan pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. E-mail: nidya_ws@yahoo.com



Tabel 1. Asumsi Dasar Ekonomi Makro Tahun 2014

Indikator Ekonomi	2013	2014	
	Realisasi	APBN	APBN-P
a. Pertumbuhan Ekonomi (% yoy)	5,8	6,0	5,5
b. Inflasi (% yoy)	8,4	5,5	5,3
c. Nilai tukar (Rp/USD)	10.460	10.500	11.700
d. Tingkat Bunga SPN 3 bulan rata-rata (%)	4,5	5,5	6,0
e. Harga Minyak Mentah Indonesia (USD/barel)	106	105	105
f. <i>Lifting</i> Minyak Bumi (ribu barel per hari)	825	870	818
g. <i>Lifting</i> Gas Bumi (ribu barel setara minyak per hari)	1.213	1.240	1.224

Sumber: Nota Keuangan RAPBN-P 2014.

serta peningkatan kapasitas pembiayaan anggaran. Hal ini diharapkan lebih menjamin terlaksananya APBN tahun 2014 secara lebih aman, dan menjaga kesinambungan fiskal dalam jangka panjang. Langkah-langkah pengamanan APBN tersebut dituangkan dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (RAPBN-P) tahun 2014 oleh pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada 20 Mei 2014. Direktur Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan (Kemenkeu) Askolani sangat mengharapkan pembahasan APBN-P 2014 dapat selesai pada 18 – 20 Juni 2014.

RAPBN-P Tahun 2014

Postur RAPBN-P tahun 2014 ditandai dengan koreksi turunnya target pendapatan senilai Rp 69,4 triliun dari target APBN tahun 2014 sebesar Rp1.667,1 triliun menjadi Rp1.597,7 triliun. Penurunan tersebut berasal dari turunnya penerimaan perpajakan sebesar Rp48.267,6 miliar dan PNBPN sebesar Rp22.109,1 miliar dari target APBN tahun 2014 untuk penerimaan pajak sebesar Rp1.280,4 triliun dan PNBPN sebesar Rp385,4 triliun. Sedangkan penerimaan hibah diperkirakan meningkat sebesar Rp965 miliar dari target APBN tahun 2014 sebesar Rp1.360,1 miliar.

Sementara itu, anggaran belanja negara dalam RAPBN-P tahun 2014 diperkirakan naik sebesar Rp6,952 triliun dari pagu semula Rp1.842,5 triliun dalam APBN tahun 2014 menjadi Rp1.849,4

triliun. Besaran belanja negara tersebut, selain dipengaruhi perkembangan asumsi dasar ekonomi makro, juga dipengaruhi oleh kebijakan yang ditempuh, antara lain: (1) upaya pengendalian subsidi energi; (2) pemotongan belanja Kementerian dan Lembaga (K/L) yang bersumber dari rupiah murni, di luar anggaran pendidikan dan belanja operasional; serta (3) penurunan dana bagi hasil seiring dengan penurunan pendapatan negara yang dibagihasilkan. Ilustrasi yang lebih rinci dari komposisi belanja negara tersebut disajikan dalam Tabel 2.

Perubahan anggaran belanja negara dalam RAPBN-P tahun 2014 terdiri atas kenaikan anggaran belanja pemerintah pusat dan penurunan dana transfer ke daerah untuk perimbangan sebagai akibat dari penurunan dana bagi hasil minyak bumi dan gas alam seiring dengan penurunan target penerimaan minyak bumi dan gas alam. Peningkatan besaran belanja pemerintah pusat sebesar Rp15,8 triliun, disebabkan oleh kenaikan anggaran untuk porsi belanja non K/L sebesar Rp114,3 triliun yang semula Rp612,1 triliun menjadi Rp726,4 triliun, utamanya terkait dengan peningkatan besaran subsidi energi yang membengkak Rp110 triliun, dari pagu Rp282,1 triliun diproyeksikan menjadi Rp392,1 triliun. Subsidi tersebut terdiri dari subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), *Liquefied*

Tabel 2. Belanja Negara 2013 – 2014 (triliun rupiah)

Indikator Ekonomi	2013	2014			
	LKP Unaudited	APBN	RAPBN-P	Perubahan	
				Nominal	%
I. Belanja Pemerintah Pusat	1.126,9	1.249,9	1.265,8	15,8	1,3
1. Belanja K/L	573,7	637,8	539,3	(98,5)	(15,4)
2. Belanja Non K/L	553,2	612,1	726,4	114,3	18,7
II. Transfer ke Daerah	513,3	592,6	583,7	(8,7)	(1,5)
1. Dana Perimbangan	430,4	487,9	479,1	(8,7)	(1,8)
2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian	82,9	104,6	104,6	0,0	0,0
	1.639,8	1.842,5	1.849,4	6,95	0,4

Sumber: Nota Keuangan RAPBN-P 2014.

Petroleum Gas (LPG) dan Bahan Bakar Nabati (BBN) yang mengalami kenaikan dari Rp210,7 triliun menjadi Rp285 triliun (naik 74,3 triliun) dan subsidi listrik dari semula Rp71,4 triliun menjadi Rp107,1 triliun (naik 35,7 triliun).

Damping itu, pemerintah juga menambahkan rencana utang dari Rp175,4 triliun menjadi Rp251,7 triliun. Atas tekanan subsidi tersebut, pemerintah melakukan penghematan anggaran belanja dari dua mata anggaran, yaitu mata anggaran untuk belanja K/L yang semula Rp637,8 triliun menjadi Rp539,32 triliun dan mata anggaran dana transfer ke daerah yakni porsi untuk dana perimbangan yang semula sebesar Rp487,9 triliun menjadi Rp479,1 triliun.

Melihat postur RAPBN-P tahun 2014, ekonom Faisal Basri berpendapat bahwa RAPBN-P tahun 2014 kehilangan fungsi stimulus. RAPBN-P menciptakan banyak variabel yang tidak bisa dikendalikan, seharusnya pos-pos dalam APBN semakin tidak bergantung pada asumsi-asumsi yang sensitif, terutama subsidi BBM.

Direktur Eksekutif *Center of Reform on Economic* (CORE) Hendri Saparini menyatakan, RAPBN-P tahun 2014 sebatas otak-atik postur anggaran. Namun, di dalamnya tidak ada perubahan kebijakan esensial. Pemerintah semestinya mengubah politik anggaran. Sejauh tidak ada perubahan politik anggaran, APBN adalah instrumen yang tak memiliki stimulus berarti terhadap perekonomian nasional.

Sebelumnya, postur APBN tahun 2014 juga memprihatinkan. Anggaran pembangunan infrastruktur secara riil anjlok Rp8,8 triliun dibandingkan pagu tahun 2013. Padahal, pendapatan negara ditargetkan bertambah Rp165 triliun dan utang baru direncanakan Rp175,4 triliun. Anggaran belanja modal adalah anggaran untuk pembangunan infrastruktur. Alokasi dalam APBN-P tahun 2013 adalah Rp192,6 triliun. Pada APBN-P tahun 2014, alokasinya turun menjadi Rp184,2 triliun, artinya anggaran belanja modal turun Rp8,4 triliun.

Kebijakan yang diambil dalam RAPBN-P tahun 2014, juga dikhawatirkan dapat menghambat pelaksanaan proyek investasi Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) tahun 2014 yang diperkirakan mencapai Rp2.000 triliun dan perwujudan *ASEAN Economy Community* 2015 yang salah satu pilarnya adalah mewujudkan ASEAN sebagai kawasan dengan daya saing ekonomi tinggi, dengan elemen peraturan kompetisi, perlindungan konsumen, hak atas kekayaan intelektual, pengembangan infrastruktur, perpajakan, dan *e-commerce*.

Efisiensi Anggaran K/L

Dalam RAPBNP tahun 2014, pemerintah melakukan efisiensi anggaran belanja sebesar Rp98,5 triliun dari mata anggaran belanja K/L. Efisiensi anggaran belanja tersebut sebagai bentuk tindak lanjut dari Instruksi Presiden (Inpres) No. 4 tahun 2014 tentang Langkah-Langkah Penghematan dan Pemotongan Belanja Kementerian/Lembaga Dalam Rangka Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2014. Dalam Inpres tertanggal 19 Mei 2014 tersebut, menginstruksikan kepada 86 K/L untuk melakukan indentifikasi secara mandiri (*self blocking*) terhadap program/kegiatan di Tahun Anggaran 2014 seperti belanja honorarium, perjalanan dinas, biaya rapat/konsinyering, iklan, pembangunan gedung kantor, pengadaan kendaraan operasional, belanja bantuan sosial, sisa dana lelang atau swakelola, serta anggaran dari kegiatan yang belum terikat kontrak.

Penghematan dan pemotongan tidak dapat dilakukan terhadap anggaran pendidikan, anggaran yang bersumber dari pinjaman dan hibah, dan anggaran yang bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak Badan Layanan Umum. Besaran target efisiensi anggaran dari 86 K/L adalah Rp100 triliun. K/L yang mendapatkan nilai pemotongan anggaran terbesar adalah Kementerian Pekerjaan Umum (PU) sebesar Rp22,746 triliun dari anggaran Rp84,148 triliun. Sedangkan yang terkecil adalah Ombudsman RI sebesar Rp11,536 miliar dari anggaran Rp66,968 miliar. Sedangkan DPR mendapatkan pemotongan sebesar Rp864 miliar dari 3,3 triliun.

Adapun K/L yang tidak mengalami pemotongan anggaran adalah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) yang memiliki anggaran Rp80,661 triliun, Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang memiliki anggaran Rp15,410 triliun, dan Badan Pengawas Pemilu (Banwaslu) dengan anggaran Rp3,3261 triliun.

Menteri Keuangan Chatib Basri menyatakan, pengambilan langkah efisiensi tersebut agar transisi ke pemerintahan baru berjalan dengan baik. Langkah ini juga harus diambil untuk menghentikan pembengkakan subsidi negara dan menjaga defisit anggaran berada di level 2,5 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Chatib mengharapkan K/L dapat memotong pos-pos anggaran yang tidak terlalu penting atau memilah proyek-proyek yang bisa diundur untuk dilaksanakan tahun depan.

Menteri Perdagangan Muhammad Lutfi menjelaskan, pengurangan anggaran di Kementerian Perdagangan (Kemendag) dilakukan pada mata anggaran yang tidak mengganggu upaya pengendalian inflasi.

Sejumlah mata anggaran yang langsung terkait dengan distribusi barang dan kontrol harga tak dikurangi Kemendag.

Penghematan anggaran tersebut juga sejalan dengan gebrakan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian yang baru dilantik 19 Mei 2014, Chairul Tanjung yang melakukan efisiensi anggaran melalui penghilangan pos pembangunan gedung, pengadaan kendaraan dinas, serta biaya perjalanan dinas yang tidak mendesak. Pemangkasan anggaran akan dilakukan terhadap belanja pemerintah yang tidak mendesak dan tidak memiliki dampak pada pertumbuhan ekonomi serta kesejahteraan rakyat. Selain itu, ia juga mengharapkan agar Menkeu terus melakukan optimalisasi penerimaan pajak dengan mengkaji kembali sumber-sumber penerimaan potensial yang masih dapat diupayakan secara maksimal.

Gubernur Bank Indonesia (BI) Agus DW Martowardojo menilai, penghematan anggaran sejumlah K/L merupakan langkah yang tepat bagi pemerintah dalam mengatasi besarnya subsidi energi. Jika subsidi energi tinggi sedangkan penerimaan negara tidak besar, akibatnya belanja negara harus dikurangi. Menurutnya, jika penerimaan negara tidak bisa diupayakan lagi, maka setidaknya ada tiga opsi yang bisa dilakukan, yaitu pemotongan belanja negara, penyesuaian harga BBM, atau mengurangi jumlah subsidi BBM dan listrik.

BI terus mewaspadaikan langkah yang diambil pemerintah tersebut. Realisasi subsidi BBM bisa lebih dari plafon yang telah ditetapkan pemerintah dalam RAPBN-P tahun 2014, dan harapannya pemerintah dapat mengatasi serta mengelola dengan baik perkiraan BI ini. Selain itu, BI juga berharap ke depan neraca perdagangan Indonesia bisa terus dipertahankan.

Sedangkan, Ekonom Bank Pembangunan Asia (ADB) Priasto Aji berpendapat, langkah efisiensi tersebut positif dan dana yang bisa dihemat dari efisiensi tersebut bisa dialihkan ke sektor lain, semisal infrastruktur, pendidikan, dan lainnya yang produktif.

Penutup

Dalam rangka mengendalikan dan mengamankan pelaksanaan APBN tahun 2014 dan menjaga defisit APBN dalam batas yang aman, perlu perubahan atas APBN tahun 2014. Sangat disayangkan postur RAPBN-P tahun 2014 dinilai minim fungsi stimulus dan tidak ada perubahan kebijakan esensial. Membengkaknya subsidi energi sebesar Rp110 triliun merupakan salah satu alasan APBN tahun 2014 perlu dilakukan perubahan dengan efisiensi anggaran 86 K/L sebesar

Rp100 triliun. Semestinya, dana efisiensi tersebut dapat digunakan untuk pembangunan infrastruktur atau belanja produktif yang akan menjadi stimulus peningkatan ekonomi, tidak digunakan untuk subsidi BBM. Efisiensi anggaran belanja K/L tersebut tidak dapat dijadikan solusi jangka panjang bagi defisit APBN.

Pengajuan RAPBN-P tahun 2014 kembali mengindikasikan kurang matangnya perencanaan anggaran nasional sehingga perlu melakukan perubahan anggaran sebelum pelaksanaan APBN tahun 2014 semester I selesai dilaksanakan. Disamping itu, efisiensi anggaran terhadap seluruh K/L terutama K/L yang memiliki tugas untuk membangun infrastruktur dan mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat dikhawatirkan dapat mengganggu percepatan pembangunan nasional. Sementara itu, hasil efisiensi anggaran ini akan dialokasikan untuk menutupi subsidi BBM yang membengkak bukan dialokasikan untuk belanja modal untuk pembangunan.

Oleh karenanya, DPR bersama pemerintah perlu membahas lebih lanjut kebijakan-kebijakan dalam mengatasi permasalahan tersebut. Beberapa alternatif solusi yang telah banyak disuarakan terkait besarnya beban subsidi BBM terhadap APBN antara lain penggunaan energi alternatif, kebijakan larangan penjualan BBM subsidi akhir pekan, kebijakan disinsentif fiskal bagi produsen, atau kebijakan penaikan harga BBM.

Referensi

1. "Anggaran K/L Dipotong," *Republika*, 21 Mei 2014.
2. "Gebrakan Ekonomi CT Dinilai Positif," *Republika*, 21 Mei 2014.
3. "APBN-P 2014: Anggaran untuk Hajat Hidup Orang Banyak Tidak Dipangkas," *Kompas*, 22 Mei 2014.
4. "Anggaran Nonstimulus: RAPBN-P 2014 Tanpa Perubahan Kebijakan Esensial," *Kompas*, 23 Mei 2014.
5. "Penaikan Harga Tetap Terefektif," *Media Indonesia*, 23 Mei 2014.
6. "Nota Keuangan dan RAPBNP 2014," <http://www.anggaran.depkeu.go.id/dja/edef-konten-view.asp?id=980>, diakses 23 Mei 2014.
7. "BI Nilai Tepat Penghematan Anggaran di RAPBNP 2014," <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt538037450c56f/bi-nilai-tepat-penghematan-anggaran-di-rapbnp-2014>, diakses 23 Mei 2014.
8. "Menuju ASEAN Economic Community 2015," http://ditjenkpi.kemendag.go.id/website_kpi/Umum/Setditjen/Buku%20Menuju%20ASEAN%20ECONOMIC%20COMMUNITY%202015.pdf, diakses 26 Mei 2014.
9. "Investasi MP3EI 2014 Capai Rp 2.000 Triliun, BPN Siap Lakukan Terobosan," <http://www.setkab.go.id/mp3ei-8557-investasi-mp3ei-2014-capai-rp-2000-triliun-bpn-siap-lakukan-terobosan.html>, diakses 26 Mei 2014.