

Kenaikan Belanja Pegawai dan Efisiensi Anggaran (Catatan Awal RAPBN 2013)

Oleh Sri Mulyati
Peneliti KPP@D

Pengantar

Dalam profil RAPBN 2013: sisi pendapatan negara ditargetkan Rp 1.507,7 triliun (naik 11% dibandingkan penerimaan APBN-P 2012) sedangkan sisi besaran belanja Negara ditetapkan Rp 1.657,9 triliun (naik 7,1% dibandingkan APBN-P 2012). Namun kenaikan tersebut masih belum diikuti dengan ruang gerak fiskal yang optimal (Pidato kenegaraan Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 16 Agustus). Berikut profil ringkas RAPBN-2013.

Ringkasan Postur APBN 2012 dan RAPBN 2013 (Dalam triliun rupiah)

	2012		2013	
	Selisih terhadap APBNP 2012			
	APBNP	RAPBNP	Rp	%
A. Pendapatan Negara	1.358,2	1.507,7	149,5	11,0
I. Pendapatan dalam negeri	1.357,4	1.503,3	145,9	10,7
1. Penerimaan pajak	1.016,2	1.178,9	162,7	16,0
2. Penerimaan negara bukan pajak	341,1	324,3	(16,8)	(4,9)
II. Penerimaan hibah	0,8	4,5	3,7	443,4
B. Belanja Negara	1.548,3	1.657,9	109,6	7,1
I. Belanja pemerintah pusat	1.069,5	1.139,0	69,5	6,5
1. Belanja K/L	547,9	547,4	(0,5)	(0,1)
2. Belanja non K/L	521,6	591,6	70,0	13,4
II. Transfer ke daerah	478,8	518,9	40,1	8,4
1. Dana perimbangan	408,4	435,3	26,9	6,6
2. Dana otonomi khusus dan penyesuaian	70,4	83,6	13,2	18,8

Sumber: Nota keuangan RAPBN 2013.

APBN Tak Optimal sebagai Instrumen Stimulasi Ekonomi

Terkait hak publik dan fungsi makro instrumen fiskal, isu krusial tata kelola anggaran hari ini adalah proporsi alokasi yang memberat ke pos remunerasi PNS/pejabat dan rutin birokrasi. Jika merujuk *Musgrave's Trilogy* (Musgrave, 1959), fungsi-fungsi dasar keuangan negara sebagai instrumen stabilisasi, redistribusi dan alokasi bagi pembangunan ekonomi (*stimulator*) maupun pelayanan publik (*access to justice*) serasa jauh panggang dari api dalam penerapannya. Pada titik ini, meski anggaran setiap tahun meningkat jumlahnya namun dampak bagi penciptaan kesejahteraan dan pengurangan

kemiskinan tidak signifikan lantaran APBN maupun APBD (khususnya sisi belanja investasi/*government spending*) belum terlalu bisa diandalkan sebagai instrumen pendorong pertumbuhan ekonomi.

Jika melihat pada profil RAPBN diatas, pada sisi belanja (*spending*), terlihat bahwa sekitar 79% pengeluaran nasional pada TA 2013 nanti masih didominasi oleh belanja wajib--diantaranya--adalah belanja pegawai dan subsidi energi, sedangkan sisanya 21% merupakan belanja tak wajib yang terdiri dari belanja modal dan barang (termasuk didalamnya adalah belanja untuk pembangunan infrastruktur).

Dari skema anggaran tersebut, beban APBN terbesar masih diperuntukkan untuk gaji pegawai sedangkan pembangunan infrastruktur yang merupakan faktor pendukung penting dalam pertumbuhan ekonomi dan merupakan hal yang banyak dikeluhkan oleh kalangan dunia usaha masih mendapatkan porsi yang kecil.

Porsi belanja pegawai mencapai Rp 241,1 triliun, terdapat kenaikan sebesar 7% untuk gaji pegawai dan pensiun pegawai dan TNI/Polri yang menambah porsi alokasi belanja wajib semakin besar. Porsi terbesar kedua yakni besarnya nilai subsidi BBM, elpiji dan bahan bakar nabati (BBN) yang saat ini Rp 316,1 triliun, sedangkan belanja modal hanya sejumlah Rp 193,8 triliun. Besarnya anggaran subsidi yang dikeluarkan pemerintah selama ini belum dapat diterima manfaatnya secara langsung oleh masyarakat, dan justru hanya dinikmati oleh kalangan tertentu saja. Seharusnya anggaran subsidi tersebut dapat dialihkan kepada pengembangan infrastruktur dibidang pertanian maupun sektor industri yang dapat menyerap tenaga kerja lebih banyak serta mendorong tumbuhnya lapangan kerja baru bagi masyarakat.

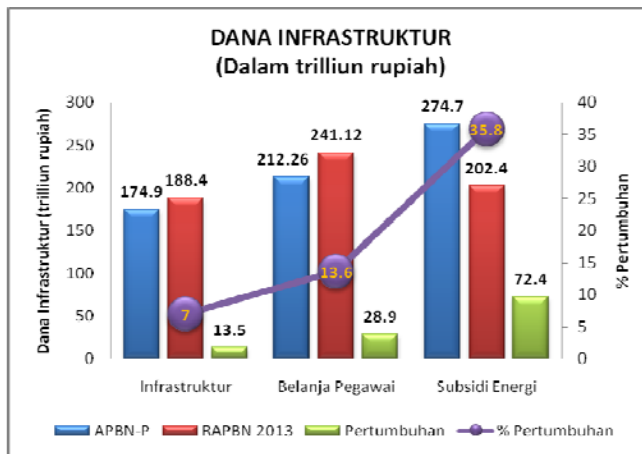
Jika dibandingkan dengan struktur belanja pegawai dan subsidi energi, anggaran yang dialokasikan untuk pengembangan infrastruktur jauh di bawah belanja gaji pegawai dan subsidi energi

diatas. Infrastruktur sebagai faktor pendukung pertumbuhan ekonomi dan potensi penyerapan tenaga kerja terbanyak hanya mendapatkan porsi anggaran Rp 188,4 triliun naik sekitar 13,5 triliun (7% dibandingkan APBN-P 2012 senilai 174,9 triliun).

Kecilnya porsi anggaran tersebut yang menyebabkan sulitnya pembangunan infrastruktur di Indonesia dan hal tersebut yang menjadi salah satu penyebab lemahnya daya saing Indonesia dibandingkan negara-negara lainnya. Indonesia dalam Indeks daya saing global (2011-2012) menempati urutan ke 46 dari 142 negara. Turun dua peringkat dari posisi sebelumnya. Penurunan tersebut disebabkan oleh buruknya infrastruktur yang disertai korupsi dan buruknya kinerja birokrasi.

Dalam skema RAPBN 2013 diatas, alokasi dana transfer daerah juga mengalami peningkatan pada RAPBN 2013 sejumlah Rp 40,1 triliun dari pagu APBN-P 2012. Jumlah alokasinya mencapai Rp 518,9 triliun atau 31,3% dari total belanja. Porsi terbesar dari dana transfer tersebut masih dialokasikan untuk belanja pegawai dalam bentuk DAU yakni sebesar Rp 306,2 triliun (59%), tunjangan profesi guru Rp 43,1 triliun (8%) dan tambahan penghasilan guru Rp 2,4 triliun (1%) sedangkan sisa lainnya dialokasikan untuk belanja barang dan modal termasuk di dalamnya infrastruktur.

Adanya peningkatan alokasi dana transfer tersebut masih belum dapat mendorong pembangunan infrastruktur daerah dan upaya peningkatan pelayanan publik. Meskipun terdapat kenaikan porsi dana transfer, jika melihat dari prinsip perimbangan keuangan daerah yang diatur dalam UU No.33 tahun 2004 hal tersebut masih berbanding terbalik dengan kondisi yang terjadi. Dengan menggunakan prinsip *money follow function* harusnya pemerintah pusat memberikan pelimpahan kewenangan disertai den- (2)



gan pendanaan yang sesuai, namun saat ini Pemerintah daerah dilimpahkan 31 urusan (70% urusan pemerintahan) sedangkan dana yang dialokasikan hanya 30% nya saja sehingga wajar jika Pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Keterbatasan dalam pengalokasian anggaran tersebut ditambah lagi dengan lemahnya kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola anggaran daerahnya baik dari sisi penyusunan perencanaan program kebijakan maupun pada proses pelaksanaannya dilapangan sehingga yang terjadi adalah penyerapan anggaran yang tidak optimal dan tidak tepat sasaran. Seharusnya dengan alokasi anggaran yang telah diberikan pemerintah, dapat mendorong pemerintah daerah untuk lebih berkreasi dan berinovasi dalam hal menggali potensi daerah yang dimilikinya guna menambah pembiayaan bagi program pembangunan di daerahnya.

Berdasarkan data Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) pada 2011 terdapat 124 daerah yang 50% lebih anggarannya dialokasikan untuk belanja pegawai dan pada tahun 2012 jumlahnya meningkat menjadi 302 daerah. Bahkan, 16 daerah menganggarkan belanja peggawainya di atas 70%. Pada tahun 2012 bertambah buruk lagi: terdapat 291 daerah yang memproyeksikan belanja pegawai lebih dari 50 persen. Kondisi yang mengkhawatirkan adalah jumlahnya yang meningkat signifikan sebesar 135 persen dibandingkan dengan tahun 2011 yang sudah mencapai 124 daerah. Dari 291 daerah tersebut terdapat 11 kabupaten/kota yang memiliki belanja pegawai 70% ke atas, dengan nilai tertinggi sebesar 76,7% sebagaimana ditempati oleh Kota Langsa (NAD).

Jika melihat kondisi tersebut terindikasi tidak terpenuhinya kesejahteraan masyarakat. Fungsi Pemda untuk memberikan pemenuhan pelayanan publik berkualitas sebagaimana mandat otonomi daerah tidak akan pernah mampu diwujudkan, karena sisa anggaran yang masih tersedia untuk belanja program kegiatan hanya sebesar 9% sampai 14%. Tentu saja kepentingan masyarakat luas akan kembali dikorbankan.

Dana transfer daerah yang meningkat tanpa diimbangi kemampuan pemerintah daerah dalam

mengelola keuangan daerah dan peningkatan kapasitas birokrasi pemerintah daerah hanya akan memberikan keleluasaan bagi daerah untuk merekrut pegawai baru sehingga birokrasi akan semakin membengkak dan akhirnya hanya menambah beban APBN. Disamping itu, kapasitas pegawai pemerintah yang belum memiliki keterampilan yang baik dalam pengelolaan keuangan daerah mengakibatkan dana transfer pemerintah daerah tidak terserap secara tepat dan maksimal. Dalam hal ini, Pemerintah pusat seharusnya meningkatkan mekanisme pengawasan yang lebih tegas terhadap penggunaan dana transfer daerah sehingga dapat mengontrol aliran dana pusat yang telah dialokasikan kepada daerah.

Kenaikan anggaran belanja pegawai belum dapat mendorong peningkatan pelayanan publik

Peningkatan jumlah anggaran belanja pegawai yang terus mengalami peningkatan setiap tahunnya seharusnya diimbangi dengan peningkatan produktivitas kinerja dari pegawai pemerintah itu sendiri, namun kondisi yang terlihat saat ini belum menunjukkan adanya peningkatan meskipun pemerintah telah mengupayakan program reformasi birokrasi. Hal tersebut kemudian yang dirasakan hanya menjadi tindakan pemborosan saja yang dilakukan pemerintah. Jumlah staf yang berlebihan pada suatu instansi pemerintahan tanpa ada *jobdesk* jelas yang menjadi tanggungjawabnya merupakan salah satu bentuk ketidakefisienan struktur organisasi pemerintahan. Disamping itu, masih maraknya budaya korupsi di instansi pegawai pemerintah juga menunjukkan belum adanya perbaikan dalam budaya kerja di instansi pemerintahan kita.

Penyelenggaraan pelayanan publik saat ini masih menjadi salah satu faktor yang dikeluhkan oleh masyarakat khususnya dunia usaha. Contohnya dalam proses mendirikan usaha, prosesnya di Indonesia masih tertinggal jauh dibandingkan rata-rata anggota APEC. Proses mendirikan usaha di Indonesia lebih lama 1 bulan dibandingkan negara tetangga Malaysia dan 4 kali lipat lebih lama dibandingkan Thailand sedangkan biayanya mencapai 3 kali lipat lebih mahal (3)

dari rata-rata negara anggota APEC (Survei *Doing Business di Indonesia*, 2012). Pelayanan yang diberikan masih lamban, birokrasi yang panjang, serta ongkos besar yang harus dikeluarkan pengusaha ketika berhadapan dengan pegawai pemerintah masih kerap ditemui oleh pengusaha ketika mengurus perijinan usahanya.

Dari kondisi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi yang selama ini dijalankan masih belum menampakkan hasil maksimal dan belum dapat meningkatkan fasilitas pelayanan publik di Indonesia. Reformasi birokrasi yang menjadi amanat reformasi 1997/1998 sampai saat ini belum dapat dilaksanakan secara optimal. Sejumlah peraturan telah diterbitkan seperti Perpres No.09/2005 tentang Tugas, Fungsi, Organisasi dan Tata kerja Kementerian RI, Permenpan No.15/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi, Permenpan No.04/2009 tentang Pedoman Pengajuan Usulan Reformasi Birokrasi, Perpres No.81/2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, Permenpan No.10/2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014, dan Permenpan No.09/2011 tentang Pedoman Penyusunan *Road Map* Reformasi Birokrasi, namun terkesan pemerintah hanya menghabiskan waktu untuk membuat sejumlah kebijakan sedangkan pelaksanaannya sendiri masih jauh dari harapan.

Upaya pelaksanaan reformasi birokrasi ini seharusnya mendapat perhatian yang serius baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sendiri sehingga tercipta efisiensi anggaran dan kinerja pegawai serta dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemer-

intahan. Dalam hal ini perlu adanya penetapan perencanaan strategis dan anggaran berbasis kinerja serta perlunya sinkronisasi program dan perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah sehingga penyerapan anggaran daerah dapat sesuai dengan peruntukannya dan alokasi anggaran yang ditetapkan daerah dapat tepat sasaran. Pemerintah pusat perlu melakukan pendampingan kepada daerah dalam hal proses perencanaan, penyusunan program kebijakan dan pengelolaan keuangan daerah sehingga daerah memiliki program perencanaan yang terkoordinasi dengan baik.

Catatan akhir

Skema alokasi anggaran dalam RAPBN 2013 dan peningkatan dana transfer yang masih berpihak pada alokasi belanja wajib (pegawai dan subsidi) dari pada alokasi belanja modal (pembangunan infrastruktur) hendaknya disikapi pemerintah daerah dengan semangat untuk lebih memotivasi daerah dalam menggali potensi daerah (baik SDM maupun SDA) dan sumber-sumber pendapatan daerahnya. Daerah kedepannya harus dapat mengurangi ketergantungannya terhadap dana transfer dari pusat, dan harus dapat mengalokasikan anggaran daerahnya secara seimbang. baik untuk membiayai petugas layanan (pegawai pemerintah) maupun membiayai pembangunan penyelenggaraan pelayanan publiknya itu sendiri, sehingga cita-cita peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka otonomi daerah dapat terwujud dan tidak hanya sekedar menjadi wacana yang tidak memiliki bentuk nyata. ■



Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah

Gedung Permata Kuningan Lt.10, Jl. Kuningan Mulia Kav. 9C, Setiabudi, Jakarta Selatan
Telp. (021) 83780642/53, Fax. (021) 83780643, Email: kppod@kppod.org, Website: www.kppod.org