

Krisis Belanja Modal

Wahyudi Kumorotomo

Optimisme harus dijaga, tetapi kita harus tetap berpijak pada realitas. Pesan inilah yang barangkali hendak disampaikan oleh Sri Mulyani Indrawati pada gebrakan pertamanya sebagai Menteri Keuangan di kabinet Jokowi-JK. APBN-P yang belum lama diketok akan mengalami pemangkasan yang tidak tanggung-tanggung sebesar Rp 133,8 triliun. Rancangan APBN untuk tahun 2017 tampaknya juga akan penuh dengan bahasa penghematan dan pemangkasan anggaran publik. Untuk sementara, ini merupakan jawaban untuk menghadapi tantangan bagi Indonesia dalam beberapa tahun ke depan.

Berbagai indikator ekonomi makro memang menunjukkan betapa beratnya tantangan tersebut. Pertumbuhan PDB hanya mencapai 4,9 persen, meleset dari target pemerintah sebesar 5,2 persen. Defisit APBN saat ini sudah sekitar 2,53 persen dari pendapatan domestik, semakin mendekati angka yang diperbolehkan Undang-undang, yaitu 3 persen. Di tengah upaya ambisius pemerintah untuk membangun infrastruktur, pemerintah harus menerima kenyataan bahwa pemasukan pajak hingga pertengahan tahun baru mencapai 33,8 persen. Kebijakan *tax amnesty* baru menghasilkan angka-angka asumsi di atas kertas dan belum akan menjadi pendapatan riil dalam waktu dekat. Di dalam negeri, pemerintah seperti tidak berdaya mengatasi lonjakan harga daging dan pangan, kelesuan investasi, dan rendahnya penyerapan tenaga kerja. Sementara itu dari luar negeri begitu banyak potensi kelesuan global akibat pelambatan ekonomi Tiongkok, pemulihan ekonomi yang kurang meyakinkan di AS dan ketidakpastian baru di Eropa akibat hasil referendum Brexit yang di luar dugaan.

Belanja pemerintah yang akan dipangkas adalah untuk anggaran Kementerian/Lembaga sebesar Rp 65 triliun dan transfer ke daerah sebesar Rp 68,8 triliun. Pesan presiden agar setiap jajaran pemerintah di tingkat pusat maupun daerah berhemat sudah sangat jelas karena di dalam sidang kabinet keluar instruksi untuk mencermati setiap butir Satuan Tiga, unit anggaran yang langsung terkait dengan program. Perintah berhemat yang dikeluarkan juga sudah cukup sering terdengar diantara pejabat pemerintah, yaitu dengan mengurangi perjalanan dinas, kegiatan konsinyering, belanja gedung pemerintah, dan jenis-jenis belanja rutin lainnya. Sebaliknya, prioritas untuk pembangunan infrastruktur, pendidikan, tunjangan profesi tenaga guru dan tenaga kesehatan tidak akan dipangkas untuk menjaga momentum pembangunan.

Masalahnya, apakah seluruh jajaran birokrasi pemerintah paham tentang betapa seriusnya persoalan yang kita hadapi? Apakah penajaman prioritas anggaran benar-benar dilakukan untuk mengarah pada peningkatan kesejahteraan secara merata? Inilah pertanyaan-pertanyaan yang masih sulit dijawab tetapi akan menentukan keberhasilan strategi penganggaran publik yang diterapkan oleh pemerintah.

Yang terjadi selama ini, jika terjadi pemangkasan anggaran dan instruksi penghematan, alokasi yang dikurangi oleh kebanyakan pejabat pemerintah adalah belanja modal (*capital spending*), yaitu belanja investasi yang langsung terkait dengan kebutuhan rakyat dan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan secara merata. Asumsi bahwa pemangkasan anggaran mestinya ditujukan kepada kegiatan-kegiatan rutin yang mengakibatkan inefisiensi sering tidak berlaku. Teori klasik dari James Buchanan dan Gordon Tullock tentang kecenderungan bahwa para birokrat

kebanyakan merupakan *budget maximizer* tampaknya masih berlaku di banyak negara, tidak terkecuali di Indonesia. Ketika para pejabat atau pelaksana anggaran dihadapkan pada pilihan untuk memangkas dana, mereka tidak akan langsung memangkas dana rutin, tetapi akan mulai dari belanja modal pembangunan yang sesungguhnya sangat dibutuhkan oleh rakyat. Inilah yang menjelaskan mengapa belanja pegawai senantiasa menjadi beban yang besar bagi APBN. Selain subsidi BBM, belanja pegawai selalu berada di posisi kedua terbesar dari komposisi belanja pemerintah.

Ketika penerimaan pajak meleset dari target pemerintah, catatan dari Ditjen Perbendaharaan Kemkeu menunjukkan bahwa yang berkurang bukan alokasi anggaran untuk birokrasi pemerintah. Seruan untuk mengurangi perjalanan dinas, kegiatan konsinyering, seminar dan lokakarya yang tidak relevan, penambahan fasilitas gedung pemerintah, serta jenis-jenis belanja rutin lainnya tidak banyak dilaksanakan dan dalam praktik amat sulit dilakukan. Kesulitan arus kas karena seretnya penerimaan negara tidak ditanggapi dengan penghematan belanja rutin, tetapi dengan mengerem belanja modal dan mengakibatkan krisis bagi pendanaan infrastruktur dan kegiatan strategis yang sebenarnya merupakan prioritas sesuai dengan semangat Nawacita. Sementara itu, kompleksitas birokrasi juga masih menjadi kendala bagi serapan anggaran yang optimal. Hingga semester pertama tahun anggaran 2016, realisasi anggaran masih sebesar 19,5 persen dari pagu.

Dari segi politik anggaran, kendala cukup besar berasal dari beragamnya kepentingan dari elit politik ketika merancang APBN maupun APBD. Contoh paling jelas adalah kembalinya Dana Optimalisasi di luar sistem pendanaan DAU dan DAK dalam proses penentuan APBN-P beberapa bulan yang lalu. Sistem alokasi melalui skema Dana Optimalisasi menjadi salah satu penyebab dari krisis belanja modal karena dua alasan. Pertama, sulit diharapkan bahwa Dana Optimalisasi akan dapat mengatasi defisit anggaran karena tidak langsung terkait dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan cenderung bersifat *off-budget*. Ketika Dana Optimalisasi ditambah dalam APBN-P sebesar Rp 58,4 triliun, banyak yang khawatir bahwa yang dikorbankan adalah belanja modal untuk sektor prioritas seperti pendidikan, kesehatan, pertanian dan perumahan rakyat.

Kedua, karena alokasi Dana Optimalisasi didasarkan pada pengajuan proposal oleh K/L atau Pemda dan bukan rencana strategis yang sebelumnya telah dipikirkan secara matang, kriteria penggunaannya seringkali kurang objektif, kurang transparan dan tidak relevan dengan kepentingan publik. Akibatnya, selain menggerus belanja modal, kecil kemungkinan bagi skema Dana Optimalisasi untuk benar-benar ditujukan bagi kegiatan yang sesuai prioritas pembangunan dan kebutuhan rakyat. Dari berbagai kasus korupsi terkait proyek Wisma Hambalang di Kemenpora, proyek pengadaan Al Quran di Kemenag, atau proyek pengadaan pembangkit mikro-hidro di Kementerian ESDM, kesemuanya berawal dari skema dana optimalisasi yang dasarnya adalah proposal yang menjadi objek transaksi politik.

Di tengah krisis belanja modal dan berbagai kesulitan yang menghadang ekonomi bangsa Indonesia, terdapat kesempatan besar untuk melakukan pembenahan birokrasi secara serius dan melakukan reformasi politik penganggaran yang menyeluruh. Perubahan mendasar memang seringkali terjadi di tengah krisis dan tantangan besar. Masalahnya, apakah pemerintah memiliki *sense of crisis* dan memang berani melakukan perubahan mendasar ini?

Penulis adalah Ketua Pengelola dan guru-besar
pada Magister Administrasi Publik, Fisipol UGM.