

Kinerja Menkeu:

Antara Disiplin Fiskal Versus Realisasi Belanja*

Oleh Sunarsip

Ekonom Kepala *The Indonesia Economic Intelligence* (IEI), Jakarta

Departemen Keuangan (Depkeu) RI adalah lembaga yang sangat strategis dalam konteks perekonomian kita. Menteri Keuangan (Menkeu) adalah penguasa keuangan negara tertinggi setelah Presiden. Depkeu tidak hanya berperan sekedar sebagai kasir negara. Lebih dari itu, Depkeu ikut menentukan kemana arah ekonomi ini hendak dibawa, karena Depkeu yang menentukan alokasi anggaran setiap sektornya. Oleh karenanya, untuk menjalankan kebijakan di Depkeu jelas dibutuhkan sosok yang memiliki kompetensi tinggi, boleh dibilang harus di atas rata-rata menteri lainnya, sekalipun itu dengan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.

Untuk mengefektifkan peran Depkeu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terpaksa mengganti Menkeu sebelumnya (Jusuf Anwar) dengan Sri Mulyani Indrawati (SMI) pada 7 Desember 2005. Depkeu di bawah SMI telah menunjukkan kinerja yang baik dalam beberapa hal, namun dalam beberapa hal lainnya perlu ditingkatkan. Selain isu-isu internal Depkeu, seperti reformasi birokrasi di Depkeu, prestasi SMI yang menonjol adalah keberhasilannya menjaga disiplin fiskal. Disiplin fiskal yang dimaksud adalah menjaga sisi penerimaan APBN tetap dalam targetnya (bahkan sering melampaui) dan juga menjaga sisi belanja negara agar tidak membengkak. Ujungnya, defisit APBN tetap terjaga dalam kisaran yang *rasionable*.

Dalam konteks disiplin anggaran, misalnya, Depkeu telah berhasil meningkatkan penerimaan perpajakan. Penerimaan perpajakan (penerimaan pajak dan bea cukai) dalam 5 tahun naik rata-rata 23,8% per tahun. Pada tahun 2008, penerimaan perpajakan naik 34,2% dibandingkan tahun 2007. Selain karena didukung oleh kondisi perekonomian yang baik, kenaikan penerimaan perpajakan juga merupakan buah dari keberhasilan Depkeu melakukan reformasi pajak dan kepastian.

Salah satu kunci sukses SMI di bidang ini adalah ketepatannya dalam menentukan figur-figur untuk menduduki pos-pos penting di Depkeu. Figur seperti Darmin Nasution (Ditjen Pajak) dan Anwar Supriadi (Ditjen Bea Cukai) adalah sosok-sosok penting yang ikut menentukan suksesnya SMI dalam menjaga kontribusi penerimaan APBN. Tentunya, ini tidak berarti mengabaikan peran figur lainnya di lingkungan Depkeu. Penegakan hukum dan reformasi pajak dan bea cukai telah mampu memberikan andil yang besar bagi peningkatan penerimaan APBN.

Prestasi menonjol SMI lainnya adalah keberhasilannya mengelola utang pemerintah agar tetap terkendali. Dalam lima tahun terakhir ini, utang pemerintah memang mengalami peningkatan. Namun, efek multiplier utang terhadap perekonomian juga tinggi, sebagaimana terlihat dari meningkatnya Produk Domestik Bruto (PDB) kita. Implikasinya, rasio utang kita terhadap PDB terus mengalami penurunan. Pada akhir tahun 2004, rasio utang terhadap PDB sebesar 56%, namun pada akhir 2008 berhasil ditekan menjadi 33% dan pada tahun 2009 ini ditargetkan menurun menjadi 32%.

Komposisi utang pemerintah juga kini lebih aman karena strukturnya yang lebih banyak ke utang domestik. Pada tahun 2004, rasio utang luar negeri terhadap PDB sebesar 28% dan rasio utang dalam negeri sebesar 28% terhadap PDB. Pada tahun 2008, rasio utang luar negeri terhadap PDB sebesar 21% dan rasio utang dalam negeri sebesar 12% terhadap PDB. Implikasinya, defisit APBN juga berhasil ditekan pada level yang rendah, yaitu kurang dari 2%. Indonesia kini juga memperoleh perbaikan peringkat dari lembaga *rating* internasional. Pada 11 Juni 2009, Moody's menaikkan

* KORAN TEMPO, Senin, 29 Juni 2009 hal. A10.

prospek utang Indonesia dari stabil ke positif, meski peringkat utang kita tidak mengalami perubahan yaitu tetap di posisi Ba3.

Namun demikian, keberhasilan SMI dalam menjaga disiplin APBN, belum diikuti oleh sisi realisasi belanja APBN. Padahal, keberhasilan menjaga disiplin APBN bisa dianggap sebagai sikap terlalu hati-hati (*prudent*) bila tidak diikuti sisi belanja yang ekspansif. Pada tahun 2008, APBN kita mengalami kelebihan pembiayaan (SILPA) Rp51,3 triliun. Realisasi belanja APBN memang meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2008, belanja pemerintah pusat meningkat 37,3% dan transfer ke daerah meningkat 15,5% dibandingkan tahun 2007.

Namun kalau kita cermati, pola realisasi belanja APBN tetap tidak mengalami perubahan. Realisasi belanja APBN tetap kusut di muka dan membengkak di belakang. Bahkan, hingga pertengahan tahun pun realisasi belanja APBN masih kurang 50% dari APBN. Pada APBN 2009 ini, hingga Triwulan I 2009, realisasi belanja baru mencapai 15,40% total APBN. Realisasi APBN 2009 hingga 30 April 2009 mencatat surplus Rp11,2 triliun. Sementara itu, stimulus fiskal yang dialokasikan hingga Rp73 triliun tidak berjalan efektif. Bahkan, stimulus untuk infrastruktur tahun 2009 baru terealisasi kurang dari 5%. Apa implikasinya dengan pola realisasi belanja seperti ini?

Pertama, pertumbuhan ekonomi sebagai dampak dari kebijakan fiskal akhirnya tidak terjadi secara merata sepanjang tahun. Padahal, kita menghadapi problem ekonomi yang sama di sepanjang tahun. *Kedua*, karena belanja menumpuk di akhir tahun, efektivitas belanja negara juga menjadi berkurang. Bukan rahasia lagi, demi menjaga agar tahun depan masih mendapatkan anggaran yang minimal sama, setiap instansi “berlomba” membelanjakan anggaran yang semestinya tak perlu.

Memang, kekurangan-kekurangan ini bukanlah semata-mata tanggung jawab Menkeu dan Depkeu. Banyak hal yang ikut andil dalam melanggengkan pola yang keliru ini, seperti DPR dan kesiapan departemen pengguna APBN. Hanya, Depkeu sebagai institusi strategis, sesungguhnya bisa menjadi motor untuk mendobrak kebuntuan itu. Sebagai contoh, ketika pemerintah memfokuskan percepatan program infrastruktur, sesungguhnya itu dapat menjadi sinyal pada sisi mana prioritas reformasi harus dijalankan.

Ada sisi lebih dan kekurangan pada diri SMI sebagai Menkeu. Namun demikian, secara umum, SMI dan jajarannya di Depkeu telah menunjukkan kinerjanya secara baik. Kedepan, kalau SMI masih dipercaya lagi menjadi Menkeu, seyogyanya dirinya menyadari kekurangannya itu. Sebab pada dasarnya, disiplin fiskal (yang kini menjadi prestasinya yang menonjol) tidak harus mengorbankan sisi ekspansi APBN.***