

APBN adalah Hak Rakyat¹

Dr. Arif Budimanta²

Anggaran Pendapatan Belanja negara (APBN) menurut Pasal 23 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang (UU), dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rancangan UU APBN diajukan oleh Presiden kemudian dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan daerah.

Ketika pemerintah dan DPR menyepakati UU No 22 Tahun 2011 tentang APBN 2012 pada Oktober tahun silam, komitmen kita jelas yaitu menjaga amanat UU yang sudah disepakati itu, terutama Pasal 7 Ayat 6 yang inti pesannya sangat jernih : tidak ada kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi sepanjang tahun ini.

Sebegitu pentingnya soal subsidi BBM dibahas dalam UU APBN karena BBM adalah barang publik, dan merupakan kebutuhan esensial bagi warga negara ataupun pelaku ekonomi. Tujuan akhir subsidi BBM adalah pengendalian harga, baik harga kebutuhan pokok ataupun biaya produksi dan jasa yang manfaatnya dirasakan oleh rakyat secara keseluruhan.

Karena terbatasnya anggaran negara dan semakin menipisnya ketersediaan minyak bumi, maka Undang –Undang tersebut juga mengamanatkan pemerintah untuk menyiapkan langkah-langkah lanjutan berupa konversi BBM ke gas dan pembatasan peredaran BBM bersubsidi. Klausul ini sejalan dengan visi jangka panjang kita dalam rangka membangun negara yang lebih sehat dan rakyat sejahtera.

Kita yakin pemerintah pun begitu. Namun apa daya, tampaknya pemerintah tidak mampu menjaga amanat yang sudah disepakati bersama tersebut. Pengajuan kenaikan harga BBM bersubsidi dengan berbagai alasan, akhirnya disampaikan ke DPR.

Satu hal yang perlu dicatat di sini, bahwa pemerintah tidak *deliver* terhadap amanat yang sudah disepakati bersama. Kenaikan harga minyak mentah di pasar internasional dijadikan dalil bakal terganggunya anggaran pemerintah, seandainya harga BBM bersubsidi tidak dinaikkan.

Upaya pemerintah berbagi penderitaan (*sharing the pain*) dengan rakyat melalui kenaikan BBM ini adalah substansi yang ditolak oleh banyak pihak, kita perbandingan justru sebaliknya, seharusnya penderitaan rakyat yang diambil alih oleh pemerintah.

Tapi keputusan sudah diambil. Terbit ayat baru yang membolehkan pemerintah menaikkan harga BBM bersubsidi seandainya harga minyak mentah Indonesia (ICP) sudah 15 persen minimum, di atas harga patokan APBN yang USD 105 per barel dalam jangka waktu enam

¹ Artikel ini Dimuat dalam **majalah Tempo edisi Senin 9 April 2012**

² Arif Budimanta, Direktur Eksekutif Megawati Institute

bulan dan ayat mengenai pembatasan dan pengendalian BBM kemudian dihapus dalam UU APBNP 2012.

Kendati demikian, kebijakan pemerintah ini menyisakan pertanyaan besar bagi kita apa benar kondisi anggaran begitu tertekan dengan kenaikan harga minyak mentah sekarang ini? Coba kita hitung kembali dengan asumsi yang sudah dibuat sendiri oleh pemerintah.

Katakanlah harga minyak mentah di pasar internasional terus naik, seperti menghantui pemerintah selama ini, hingga ke posisi US\$ 125 per barel. Dengan patokan US\$ 105 dalam APBN, berarti ada selisih US\$ 20 per barel yang harus ditambah oleh APBN. Jumlah ini jika disetarakan menjadi Rp 1.132 per liter.

Mengingat jumlah BBM yang disubsidi sebesar 40 juta kiloliter atau 40 miliar liter, beban tambahan dari total selisih tersebut mencapai Rp 45,28 triliun. Kemudian dimasukkan lagi dengan pajak dan lain-lain, tambahan beban anggaran menjadi sekitar Rp 52,08 triliun.

Dari mana dana tambahan subsidi ini diperoleh? Ternyata pemerintah lebih suka berbagi penderitaan tersebut dengan mengajak rakyat menanggung bersama-sama. Caranya dengan menaikkan harga BBM bersubsidi dalam negeri.

Mungkin pemerintah tidak sempat menghitung penambahan pendapatan yang diperoleh negara dengan kenaikan harga minyak mentah di pasar internasional. Atau mungkin tergesa-gesa ingin segera ada kenaikan harga. Entah mana yang benar. Bagi saya yang meyakini bahwa pemerintahan diisi oleh orang-orang dengan kredibilitas tinggi, tentu masih ada jalan lain untuk tidak berbagi beban dengan rakyat.

Kalau tadi kita hitung dari sisi beban tambahan, sekarang coba kita lihat dari sisi kenikmatan akibat kenaikan harga di pasar internasional. Pemerintah sudah menurunkan produksi minyak mentah Indonesia sebesar 930 ribu barel per hari. Dalam setahun, jumlahnya mencapai 338,52 juta barel.

Dengan jumlah itu, menggunakan asumsi selisih harga USD 20 per barel seperti yang digunakan untuk menghitung beban tambahan, maka kelebihan penerimaan menjadi USD 6,77 miliar. Setelah penerimaan tersebut dibagi dengan dengan kontraktor yang mengelola produksi sebesar 15 persen, tambahan yang seharusnya diterima negara tersisa USD 5,76 miliar atau sekitar Rp 51,79 triliun.

Dari hitungan sederhana ini saja, semestinya ada kelebihan Rp 6,51 triliun sepanjang tahun anggaran 2012. Jangan lupa, beban tambahan yang terakumulasi menjadi Rp 52,08 triliun sudah memasukan unsur pajak-pajak sebesar 15 persen.

Padahal pajak yang dihitung menjadi beban pemerintah itu, akan dikembalikan lagi ke negara oleh Pertamina. Lazim dikenal sebagai *self compensating*. Keluar dari kantong kiri, masuk lagi ke kantong kanan. Sehingga sebenarnya, dihitung ataupun tidak dalam tambahan anggaran, tidak akan bermakna apa-apa. Sebab faktanya pemerintah tidak mengeluarkan dana untuk hal itu, kecuali memang ada distorsi dalam perjalanan bolak-balik dari kantong kiri ke kanan tadi.

Perhitungan sederhana ini, entah mungkin pemerintah menggunakan cara yang lebih rumit, memperlihatkan kelebihan pendapatan masih lebih besar dibandingkan tambahan beban subsidi. Bahkan kalau mengacu pada hitungan tersebut setiap ada kenaikan minyak mentah di pasar internasional sebesar USD 1, dengan asumsi jumlah BBM bersubsidi tetap, maka selisih antara tambahan pendapatan dengan tambahan pengeluaran masih Rp 325,53 miliar.

Transparansi hitung-hitungan menjadi sangat penting agar tidak membuat kita terjebak pada dikotomi asal menerima dan asal menolak rencana kenaikan BBM bersubsidi. Kalau ini yang terjadi, maka yang muncul hanyalah debat kusir. Kita semua ingin yang terbaik bagi rakyat. Dan sekali lagi, kita yakin pemerintah pun begitu.

Kita berharap ada transparansi sehingga semangat DPR dan pemerintah tetap lurus pada jalur Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33. Salah satu ayat dalam pasal itu menyebutkan, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Jadi, DPR maupun pemerintah dalam hal ini, hanyalah diamanahkan untuk merawat dan menjaga agar bisa memberikan kemakmuran pada pemiliknyanya: rakyat.

Jangan sampai pula, yang terjadi seperti dalam permainan antara agen dan prinsipal. Sebagai agen, pemerintah dengan keuntungannya memiliki informasi lebih banyak dibandingkan DPR sebagai prinsipal – pihak yang memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengelola anggaran – telah menciptakan informasi yang tidak simetrik. Sehingga pemerintah bisa seenaknya mengambil kebijakan dengan cara menyembunyikan informasi yang sebenarnya.

Tentu kita tidak ingin hal ini terjadi. Tak ada yang menginginkan terciptanya *unfair condition* dalam permainan prinsipal dan agen ini. Untuk itu, di sinilah pentingnya ada transparansi, termasuk dalam hitung-hitungan pemerintah yang begitu berhasrat ingin menaikkan harga BBM bersubsidi.

Dengan modal hitungan sederhana itu terlihat, seandainya kelebihan pendapatan dari kenaikan harga minyak mentah itu dikembalikan untuk kebutuhan subsidi minyak dalam negeri, tentu tidak akan ada beban tambahan dalam anggaran. Memang ceritanya akan berbeda seandainya kelebihan itu digunakan untuk kepentingan yang lain.

Widjoyo (2010) mengatakan bahwa ekonomi Indonesia haruslah diarahkan bagaimana menciptakan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Hatta (1979) mengatakan masyarakat adil dan makmur memuat dan berisikan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan.

Rasanya tidaklah bijak berbagi penderitaan dengan rakyat ketika letak persolan sebenarnya di APBN kita ada di kualitas pertumbuhan ekonomi maupun kapabilitas manajemen pembangunan yang belum prima seperti apa yang diamanatkan konstitusi dan yang dikatakan oleh Hatta dan Widjoyo.