

# REFORMULASI KEBIJAKAN ANGGARAN SEBAGAI UPAYA MENGATASI KESENJANGAN EKONOMI

Oleh: Ahmad Heri Firdaus

## Abstrak

*Di tengah melambatnya kinerja perekonomian global, pertumbuhan ekonomi Indonesia hingga Triwulan III-2012 mencatatkan diri sebagai nomor dua di Asia. Cemerlangnya pertumbuhan ekonomi ini juga diikuti oleh kinerja indikator ekonomi lainnya. Namun, gemilangnya kinerja makro ekonomi Indonesia sepanjang 2012 tersebut terasa rapuh, karena tidak segera tertransmisikan pada perbaikan tingkat kesejahteraan masyarakat secara nyata. Masih tingginya pengangguran dan kemiskinan, serta melebarinya ketimpangan disebabkan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang kurang berkualitas. Pertumbuhan ekonomi masih bertumpu pada sektor-sektor yang kedad terhadap penyerapan tenaga kerja, sehingga meminimalkan daya fungsinya dalam mengurangi jumlah pengangguran. Pemerintah memiliki kesempatan untuk memperbaiki masalah kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan ekonomi yaitu salah satunya melalui formulasi APBN agar penggunaannya lebih efektif dalam meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. APBN harus mampu menstimulasi perekonomian melalui komposisi belanja pemerintah yang selama ini lebih banyak dihabiskan untuk pos-pos yang kurang produktif. Pengeluaran terbesar Pemerintah Pusat sejauh ini lebih digunakan untuk belanja subsidi, belanja pegawai, dan pembayaran bunga utang. Akibatnya, postur APBN yang sebagian besar sudah tersandera oleh anggaran-anggaran rutin tersebut membuat ruang gerak fiskal tidak maksimal. Oleh karena itu, diperlukan perubahan fundamental pada struktur APBN agar ruang fiskal (fiscal space) dapat diperbesar.*

**Kata Kunci:** Kemiskinan, Kesenjangan, Pengangguran, Efektivitas APBN

## 1. PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi nasional dinilai telah menghasilkan pertumbuhan yang mengesankan. Pujian dan penghargaan dari dunia internasional kerap kali diperoleh karena Indonesia dianggap sukses melakukan reformasi ekonomi. Pertumbuhan ekonomi yang cenderung meningkat, stabilitas makro yang terus terjaga, inflasi yang lebih bisa dikendalikan (tidak pernah lagi menyentuh dua digit), rasio utang terhadap PDB yang semakin rendah (24 persen), peringkat investasi yang membaik (*investment grade*), indeks kepercayaan konsumen yang kian tinggi dan beberapa indikator ekonomi lainnya dapat menunjukkan kinerja yang dianggap baik.

Di tengah melambatnya kinerja perekonomian global akibat lambannya pemulihan krisis Amerika Serikat dan Uni Eropa, pertumbuhan ekonomi Indonesia hingga pada tahun 2012 mencatatkan diri sebagai nomor dua di Asia, yaitu sebesar 6,23 persen. Capaian pertumbuhan ekonomi ini diikuti oleh tingkat inflasi yang cukup terjaga, di angka 4,3 persen *yoy (year on year)* per Desember 2012; nilai tukar yang relatif stabil, sebesar Rp9.704 per dollar Amerika Serikat pada Desember 2012; serta cadangan devisa yang mencapai US\$110.297 juta per Oktober 2012.

Namun, relatif stabilnya kinerja makro ekonomi Indonesia sepanjang 2012 tersebut terasa rapuh, karena tidak segera tertransmisikan pada perbaikan tingkat kesejahteraan masyarakat secara nyata. Masih banyak persoalan mendasar ekonomi bangsa seperti angka kemiskinan yang sulit berkurang secara signifikan, jumlah pengangguran yang masih tinggi dan tingkat ketimpangan ekonomi yang semakin parah. Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi dan stabilitas makro ekonomi saja belum cukup untuk menjawab permasalahan fundamental ekonomi bangsa khususnya yang terkait dengan kesejahteraan rakyat secara luas.

## **2. KESENJANGAN DAN KETIMPANGAN EKONOMI**

Cemerlangnya kondisi makroekonomi Indonesia tidak diikuti oleh membaiknya tingkat kesejahteraan masyarakat secara signifikan, khususnya masyarakat lapisan ekonomi menengah ke bawah. Pembangunan ekonomi Indonesia yang telah menghasilkan pertumbuhan yang relatif bagus, di sisi lain meninggalkan residu yang dapat mengancam perekonomian nasional, yakni kemiskinan, ketimpangan ekonomi, dan pengangguran. Hingga Agustus 2012 jumlah pengangguran masih sebanyak 7,24 juta orang; jumlah penduduk miskin masih sebanyak 29,13 juta orang; serta indeks Rasio Gini naik dari 0,33 pada 2004 menjadi 0,41 pada 2011 yang menggambarkan pertumbuhan ekonomi yang dicapai masih bersifat eksklusif, yang didorong dan dinikmati golongan tertentu saja.

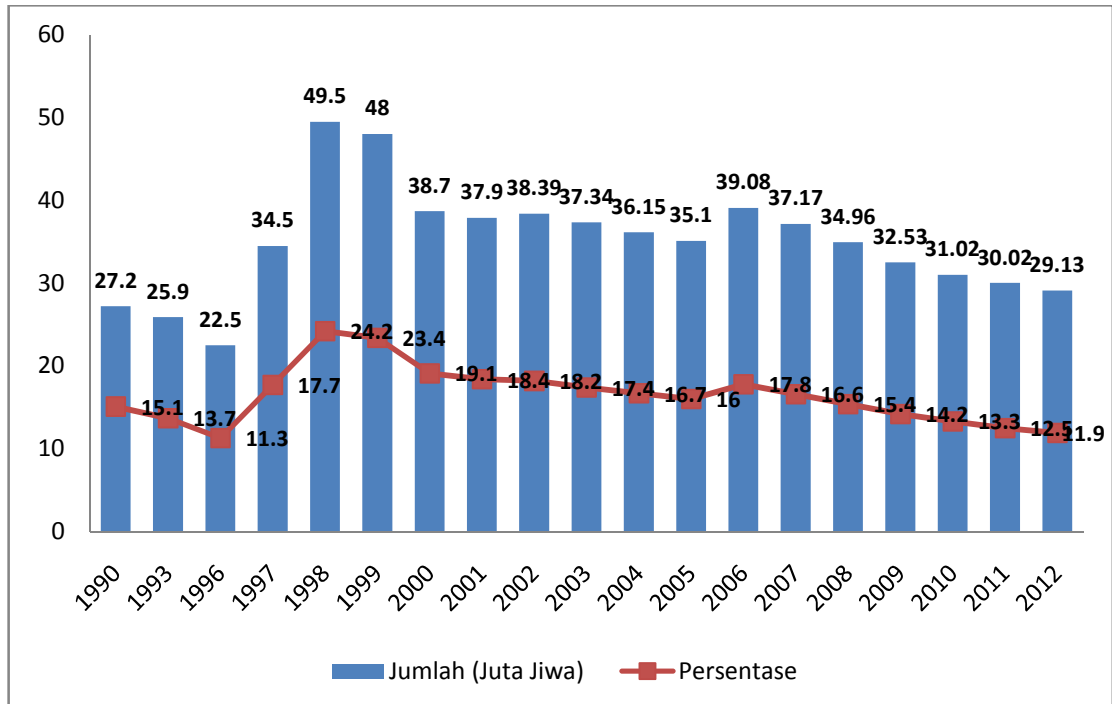
Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) per Agustus 2012 menjadi 6,14 persen turun dari 6,32 persen per Februari 2012. Hanya saja porsi tenaga kerja informal masih sangat dominan sekitar 62,7 persen. Perhitungan orang bekerja pun masih memunculkan perdebatan yang mengkalkulasi berdasarkan

lama kerja 1 (satu) jam dalam seminggu terakhir (negara lain minimal 15 jam dalam seminggu). Belum lagi masalah maraknya tenaga kerja *outsourcing* yang seringkali mengesampingkan hak-hak karyawan.

Gambaran ini tentu menunjukkan betapa rendahnya kualitas ketenagakerjaan Indonesia, meskipun jumlah pengangguran terus menurun. Keadaan ini akan terus bertahan tanpa perubahan strategi pembangunan dan desain kelembagaan yang terukur. Fenomena ini terjadi antara lain karena faktor desain insentif yang tidak berjalan di sektor pertanian, mahalnya biaya izin usaha, perilaku *rent-seeking* dalam promosi sektor ekonomi, akses permodalan yang tidak berjalan maksimal, dan ketiadaan perlindungan hukum terhadap sektor informal (Yustika, 2012)..

Dari segi kemiskinan di Indonesia, hingga Maret 2012 jumlah penduduk miskin turun menjadi 29,13 juta (turun dari 30,02 juta per Maret 2011). Secara persentase, tingkat kemiskinan per Maret 2012 menjadi 11,96 persen, membaik dari 12,49 persen. Meskipun stimulus dan berbagai kebijakan ekonomi telah dirancang untuk mengatasi masalah kemiskinan, namun penurunan jumlah orang miskin tidak menunjukkan data yang impresif. Berdasarkan data pada Gambar 1, pada 1990 persentase kemiskinan sebesar 15,1 persen atau setara 27,2 juta penduduk kala itu. Pada 2010, persentase penduduk miskin sebesar 13,33 persen atau sebesar 31,02 juta jiwa dan sedikit berkurang lagi pada 2012 menjadi 11,9 persen. Jadi, selama 20 tahun terakhir bisa dikatakan tidak ada kemajuan berarti dalam mengatasi kemiskinan karena persentase penduduk miskin tidak banyak mengalami penurunan. Hal ini terjadi sebagian disebabkan pemerintah tidak merumuskan kebijakan langsung (*direct policies*) yang mengaitkan kelembagaan dengan strategi pengurangan kemiskinan (*poverty reduction*).

**Gambar 1. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin (1990-2012)**



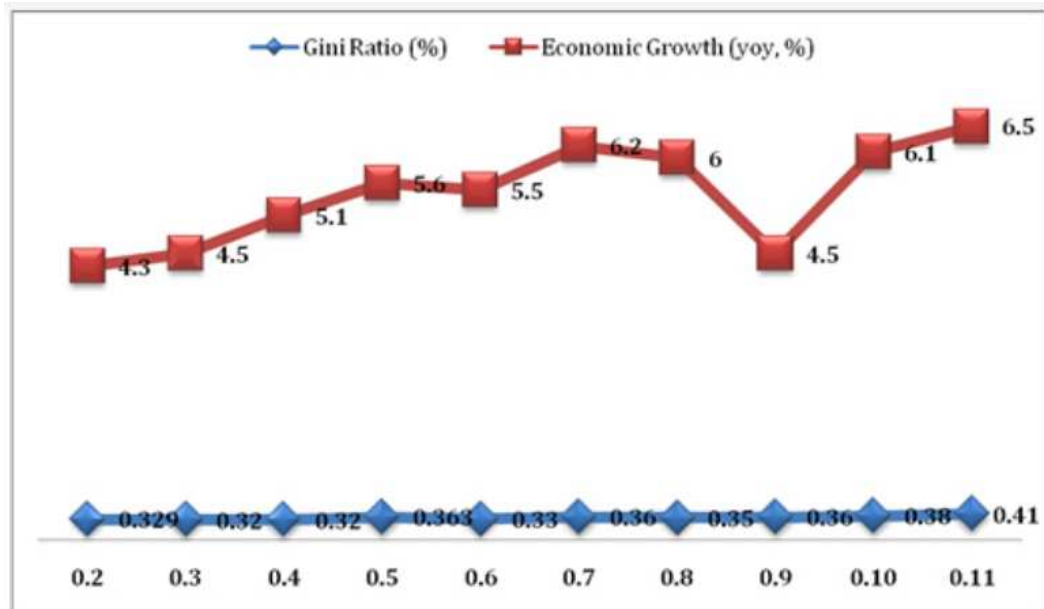
Sumber: Statistik Indonesia, BPS (berbagai tahun)

Pertumbuhan ekonomi yang stabil dalam beberapa tahun terakhir justru menjadi lahan yang subur bagi peningkatan ketimpangan pendapatan. Rasio Gini (yang menjadi alat ukur ketimpangan pendapatan dari skala 0 sampai) menunjukkan peningkatan. Pada tahun 1990, rasio gini Indonesia masih 0,29, lalu pada 2002 Rasio Gini meningkat menjadi 0,32. Keadaan tersebut semakin parah pada 2010 yang telah melesat menjadi 0,38 (makin tinggi berarti kian timpang), seperti tergambar pada Gambar 2. Bahkan, pada 2011 Rasio Gini Indonesia mencetak rekor baru menjadi 0,41 (BPS, 2012). Ini berarti untuk pertama kalinya Rasio Gini di Indonesia masuk dalam ketimpangan menengah (jika di bawah 0,4 berarti ketimpangan rendah). Rasio gini menunjukkan proporsi penduduk yang menikmati pendapatan dan kekayaan. Indeks gini 0,41 menunjukkan bahwa 1 persen penduduk menguasai hingga 41 persen total kekayaan di Indonesia.

Dalam catatan statistik, semenjak Indonesia melakukan pembangunan secara sistematis pada 1966 tidak pernah angka Gini Rasio menembus 0,4. Artinya, proses pembangunan makin lebih dinikmati oleh sekelompok kelas ekonomi saja, yaitu kelas menengah ke atas. Dengan kata lain, jika kemiskinan

absolut menurun (secara perlahan), maka kemiskinan relatif malah meningkat (Yustika, 2012).

**Gambar 2. Pertumbuhan Ekonomi dan Rasio Gini di Indonesia**



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2012

Sebenarnya pemerintah memiliki kesempatan untuk memperbaiki masalah pengangguran, kemiskinan dan ketimpangan ekonomi yaitu melalui kebijakan anggaran dalam formula APBN. APBN seharusnya dapat dijadikan alat untuk mewujudkan ekonomi yang lebih berkeadilan dan berkualitas serta berpihak kepada rakyat secara keseluruhan, Namun nampaknya hingga saat ini Pemerintah belum mampu menjadikan APBN sebagai instrumen untuk mengatasi permasalahan klasik bangsa. Diperlukan reformulasi mengenai kebijakan pengalokasian anggaran agar efektivitas APBN dapat tercapai sesuai dengan cita-cita konstitusi.

### **3. PROBLEMATIKA APBN DAN REFORMULASI KEBIJAKAN ANGGARAN**

Secara umum permasalahan serius dalam APBN Indonesia adalah tidak idealnya postur anggaran baik dari sisi pendapatan dan belanja. Dari sisi pendapatan masih rendahnya *tax ratio* adalah cerminan ketidakmampuan pemerintah dalam menggenjot pendapatan negara dari sektor pajak. Di sisi

belanja, permasalahannya lebih fundamental yaitu postur APBN sangat tidak proporsional. Postur belanja negara dari tahun ke tahun sekitar 70 persen hanya untuk membiayai birokrasi dan belanja rutin lainnya. Ditambah lagi pada APBN 2013 tersandera oleh besarnya subsidi BBM dan kewajiban pembayaran bunga utang. Disamping masalah postur anggaran, peran stimulus fiskal yang menjadi fungsi utama APBN tidak pernah optimal. Sejak era reformasi hampir tiap tahun problem klasik pola penyerapan anggaran selalu terus berulang. Alih-alih berbicara masalah kualitas dan efektifitas stimulus fiskal, untuk melakukan penyerapan anggaran sesuai *schedule* dan target saja tidak mampu direalisasikan dengan baik. Belum lagi masalah masih banyaknya pos-pos belanja yang tidak produktif dalam penggunaannya.

Secara rinci, pandangan mengenai struktur atau pola APBN Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Ekonomi lebih Besar Pasak daripada Tiang dan Absennya Stimulus Fiskal
2. Tersandera Subsidi BBM
  - o Subsidi BBM yang terus membengkak.
  - o Minimnya Strategi Deversifikasi Energi.
3. Anggaran tersandera utang
4. Inefisiensi Dana Transfer Daerah

Permasalahan lain APBN pasca reformasi yang hampir setiap akhir tahun tahun menjadi isu penting adalah masalah penyerapan anggaran. Sebelum reformasi, hampir setiap tahun APBN Indonesia terserap dengan cukup baik, bahkan melebihi dari rencana belanja. Hal ini kemudian berbalik sejak 2000 dimana realisasi belanja negara mengalami masalah dalam hal penyerapan. Tercatat hanya pada 2007 saja realisasi belanja negara melebihi apa yang dianggarkan pada APBN, sedangkan sisanya selalu terdapat sisa anggaran (Tabel 1).

**Tabel 1. Rencana dan Realisasi Belanja Negara 1990-2011 (triliun Rp)**

Tahun	APBN	Realisasi	Selisih	Tahun	APBN	Realisasi	Selisih
1990	36,1	39,8	-3,6	2001	354,6	341,6	13,0
1991	43,1	44,6	-1,5	2002	345,6	322,2	23,4
1992	50,3	52,0	-1,8	2003	377,2	376,5	0,7
1993	52,0	57,8	-5,8	2004	427,2	427,2	0,0
1994	59,2	62,6	-3,4	2005	565,1	509,6	55,4
1995	67,3	65,3	2,0	2006	699,1	667,1	32,0
1996	78,5	82,2	-3,7	2007	752,4	757,7	-5,3
1997	89,4	109,3	-19,9	2008	989,5	985,7	3,8
1998	230,6	172,7	58,0	2009	1.000,8	937,4	63,5
1999	43,1	44,6	-1,5	2010	1.126,1	1.042,1	84,0
2000	223,9	221,5	2,4	2011	1.320,8	1.295,0	25,8

Sumber : SEKI BI, diolah

Fenomena ini menjadi lebih aneh lagi ketika kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah belakangan ini adalah kebijakan defisit fiskal (*fiscal deficit*), yaitu belanja lebih besar daripada pendapatannya. Selain itu, tidak terserapnya anggaran ini juga menimbulkan pertanyaan mendasar untuk apa negara harus berhutang untuk anggaran yang pada akhirnya berlebih?

Terkait dengan upaya untuk memperbaiki permasalahan pengangguran, kemiskinan dan ketimpangan, salah satu pertanyaan fundamental dari masyarakat luas dalam pembahasan kebijakan anggaran atau kebijakan fiskal akhir-akhir ini adalah hubungan peningkatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dengan kesejahteraan rakyat. Banyak kalangan mengusulkan adanya indikator-indikator kesejahteraan rakyat masuk dalam penyusunan APBN. Hal ini dimaksudkan agar dampak dari APBN atau peran dari stimulus fiskal terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat lebih memberikan dampak yang terukur.

Beberapa indikator penting yang disarankan untuk dimasukkan dalam penyusunan APBN ke depan seperti tingkat kemiskinan, tingkat pengangguran dan masalah ketimpangan distribusi pendapatan yang dilihat dari indeks gini. *Pertama*, tingkat kemiskinan dan pengangguran. Indikator ini digunakan untuk melihat efektifitas penggunaan APBN dalam mengurangi kemiskinan dan pengangguran di Indonesia. Seharusnya, semakin meningkat dana APBN, semakin rendah tingkat kemiskinan dan pengangguran (berbanding terbalik)

dengan proporsi persentase yang sesuai dan relevan. *Kedua*, indeks gini. Indikator ini digunakan untuk memastikan bahwa pertumbuhan yang terjadi di Indonesia tetap adil. Semakin besar indeks gini, menggambarkan bahwa semakin timpang kemakmuran antara si Kaya dan si Miskin. Jika hal ini terjadi, berarti pertanda buruk bagi perekonomian Indonesia karena menunjukkan bahwa yang merasakan pertumbuhan ekonomi adalah kelompok kaya saja, sedangkan kelompok miskin kurang merasakan manfaatnya.

Dalam mereformulasi kebijakan anggaran ini, penting disampaikan politik fiskal yang menjadi dasar alokasi anggaran: (a) sebagian besar alokasi APBN tidak boleh dipakai untuk kepentingan birokrasi; (b) alokasi sektoral diarahkan untuk mengatasi problem kemiskinan, pengangguran, ketimpangan pendapatan: (c) bunga obligasi rekap tidak sepatutnya dibebankan lagi kepada APBN (pada 2013 dianggarkan bunga obligasi rekap sekitar Rp 8,52 triliun); (d) beban pembayaran cicilan pokok dan bunga utang perlu direnegosiasikan agar beban fiskal tidak terlalu berat. Jika pemerintah tidak memilih cara ini, maka opsi lainnya adalah menaikkan *tax ratio* menjadi 15 persen agar tidak terjadi defisit anggaran (dalam APBN Alternatif *tax ratio* ditetapkan sebesar 14 persen); dan (e) pemerintah harus memiliki komitmen menjalankan UU, sehingga alokasi kesehatan besarnya mesti menyesuaikan dengan amanah UU tersebut (Yustika, 2012).

#### **4. PENUTUP**

Reformulasi kebijakan anggaran diharapkan dapat memperbaiki permasalahan klasik bangsa yang selama ini sulit dibenahi. Dengan mengedepankan pada perbaikan masalah pengangguran, pengentasan kemiskinan dan ketimpangan ekonomi maka sektor riil seperti pertanian (dalam pengertian luas), perindustrian, UMKM, dan ketenagakerjaan harus mendapatkan prioritas dalam alokasi anggaran, mengingat sector-sector ini merupakan sektor penyerap tenaga kerja terbesar di Indonesia (55 persen - 60 persen). Anggaran sektor pertanian nantinya antara lain dipakai untuk: (1) membuka lahan sawah dan perbaikan infrastruktur pertanian, seperti irigasi, jalan desa, jembatan, waduk, bendungan, dan lain sebagainya. Berikutnya, anggaran untuk sektor perindustrian



diharapkan dipakai untuk mengembangkan industri pengolahan yang memanfaatkan bahan baku domestik, seperti perkebunan dan perikanan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Badan Pusat Statistik. Badan Pusat Statistik (BPS). Beberapa periode penerbitan.

Bank Indonesia. 2012. Menuju Pertumbuhan Berkesinambungan & Inklusif. Pertemuan Tahunan Perbankan 23 November 2012

Yustika, A.E. 2012. <http://ahmaderani.com/gemuruh-pembangunan-dan-defisit-kesejahteraan.html>. [diakses 15 Januari 2013]

Yustika, *et al.* 2012. Pembangunan Di Atas Pijakan Rapuh. Proyeksi Ekonomi Indonesia 2013. INDEF.