

# ANALISIS RUU TENTANG APBN

No. 08/an.PKA/APBN/IX/2020

## Evaluasi Indikator Sasaran Pembangunan dalam UU APBN

**PUSAT KAJIAN ANGGARAN**

**BADAN KEAHLIAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

## **RINGKASAN EKSEKUTIF**

### **EVALUASI INDIKATOR SASARAN PEMBANGUNAN DALAM UU APBN Realisasi, Catatan Kritis dan Tambah Parameter Baru**

Sejak 2011, proses pembahasan dan penetapan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UU APBN) di parlemen mengalami perubahan yang signifikan. Perubahan tersebut adalah kesepakatan DPR RI bersama pemerintah untuk memasukkan beberapa indikator yang dijadikan ukuran pencapaian sasaran pembangunan yang berkualitas sebagai salah satu norma dalam UU APBN, dimana hal ini tidak pernah diatur dalam UU APBN tahun-tahun sebelumnya. Secara kumulatif, ada delapan indikator sasaran pembangunan yang ditetapkan sebagai target yang harus dicapai oleh pemerintah dalam UU APBN 2011-2020. Namun, tidak semua indikator tersebut ditetapkan secara konsisten dalam APBN setiap tahunnya.

Dari sisi realisasi, dapat dikatakan bahwa tidak semua target indikator yang ditetapkan dapat terpenuhi setiap tahunnya. Meskipun demikian, mayoritas pencapaiannya mengalami tren yang terus membaik dari tahun ke tahun atau dengan kata lain tren kesejahteraan masyarakat terus membaik. Namun, ada beberapa hal yang harus menjadi perhatian pemerintah, agar perwujudan peningkatan kesejahteraan lebih nyata dirasakan oleh masyarakat Indonesia, bukan peningkatan yang sifatnya relatif semu. Pertama, angka kemiskinan yang menggunakan garis kemiskinan sebesar Rp440.538 per kapita per bulan pada 2019 belum sepenuhnya dapat dijadikan ukuran yang mencerminkan kemiskinan yang sesungguhnya. Kedua, angka kemiskinan di perdesaan masih tinggi dan penurunannya relatif lambat. Ketiga, indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan di perdesaan masih relatif tinggi. Keempat, profil kemiskinan provinsi yang berada di wilayah Nusa Tenggara, Maluku dan Papua masih memprihatinkan. Kelima, struktur ketenagakerjaan nasional masih didominasi oleh pekerja informal. Keenam, masih tingginya persentase pekerja tidak penuh. Terakhir, indeks pembangunan manusia provinsi di wilayah Nusa Tenggara, Maluku dan Papua masih terpaut cukup jauh dengan angka nasional dan provinsi lain.

Penetapan berbagai indikator sasaran pembangunan tersebut dapat dijadikan sebagai ukuran pencapaian kemakmuran rakyat yang diamanahkan konstitusi. Namun, yang perlu menjadi catatan adalah amanah konstitusi tidak hanya sebatas mewujudkan kemakmuran rakyat semata. Tetapi, yang diamanahkan oleh konstitusi adalah kemakmuran rakyat yang diikuti dengan terwujudnya keadilan sosial. Dalam UU APBN, penerapan prinsip keadilan atau pemerataan sebagai ukuran keberhasilan pengelolaan APBN yang sesuai dengan amanah konstitusi telah dilakukan, yakni melalui penetapan koefisien gini. Namun, penetapan koefisien gini tersebut belumlah mencerminkan pemerataan secara wilayah sebagaimana prinsip keadilan yang diamanahkan oleh konstitusi. Koefisien gini hanyalah ukuran ketimpangan atau ketidakmerataan pendapatan antar individu. Artinya, koefisien gini belum dapat dijadikan ukuran pemerataan antarwilayah. Oleh karena itu, perlu adanya penambahan indikator yang mampu menggambarkan perbaikan ketimpangan antarwilayah atau daerah dalam UU APBN di masa mendatang. Urgensi adanya indikator yang mampu mengukur ketimpangan wilayah antardaerah juga didasarkan pada persoalan klasik yang masih menjadi isu utama pembangunan nasional. Persoalan klasik tersebut adalah ketimpangan antar wilayah yang belum mengalami perbaikan yang signifikan.

# EVALUASI INDIKATOR SASARAN PEMBANGUNAN DALAM UU APBN

## Realisasi, Catatan Kritis dan Tambahkan Parameter Baru

Robby Alexander Sirait<sup>1</sup>

### PROLOG

Sejak 2011, proses pembahasan dan penetapan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UU APBN) di parlemen mengalami perubahan yang signifikan. Perubahan tersebut adalah kesepakatan DPR RI bersama pemerintah untuk memasukkan beberapa indikator yang dijadikan ukuran pencapaian sasaran pembangunan yang berkualitas sebagai salah satu norma dalam UU APBN, dimana hal ini tidak pernah diatur dalam UU APBN tahun-tahun sebelumnya. Indikator tersebut terdiri dari angka kemiskinan, tingkat pengangguran terbuka, daya serap tenaga kerja per 1 (satu) persen pertumbuhan ekonomi, nilai tukar petani, nilai tukar nelayan, koefisien gini, dan indeks pembangunan manusia.

Berbagai indikator yang ditetapkan tersebut dapat digunakan dan dimaknai sebagai ukuran tingkat kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat Indonesia. Dengan demikian, langkah perubahan dengan memasukkan beberapa indikator sasaran pembangunan dalam UU APBN semakin memperkuat implementasi Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan bahwa *“Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. Lantas, bagaimana perkembangan pencapaian indikator-indikator sasaran pembangunan tersebut setelah berjalan hampir satu dekade. Tulisan ini akan mencoba melakukan evaluasi terhadap pencapaian target indikator sasaran pembangunan dalam UU APBN tahun 2011 hingga saat ini. Selain itu, tulisan ini juga hendak menganalisis apakah diperlukan adanya penambahan indikator sasaran pembangunan dalam UU APBN yang dikaitkan dengan amanah konstitusi atau UUD 1945.

### DINAMIKA DAN CAPAIAN INDIKATOR SASARAN PEMBANGUNAN DALAM APBN

Sejak 2011 hingga saat ini, indikator sasaran pembangunan dalam APBN mengalami dinamika. Secara kumulatif, ada delapan indikator sasaran pembangunan yang ditetapkan sebagai target yang harus dicapai oleh pemerintah dalam UU APBN

---

<sup>1</sup>Analisis APBN Ahli Muda di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail: roby.sirait@dpr.go.id

2011-2020. Namun, tidak semua indikator tersebut ditetapkan secara konsisten dalam APBN setiap tahunnya. Pada 2011, hanya angka kemiskinan dan jumlah daya serap tenaga kerja per satu persen pertumbuhan ekonomi yang ditetapkan dalam UU APBN 2011. Di tahun selanjutnya hingga 2020 ada penambahan dan pengurangan indikator dalam norma UU APBN yang ditetapkan tiap tahunnya (tabel 1).

**Tabel 1.** Dinamika Perubahan Indikator Sasaran Pembangunan Dalam APBN 2011-2020<sup>2</sup>

Tahun	Kemiskinan	Daya serap tenaga kerja per 1% pertumbuhan ekonomi	Tingkat Pengangguran Terbuka	Gini Ratio	NTP	NTN	Indeks Pembangunan Manusia	Penyerapan Tenaga Kerja (orang)
2011	√	√						
2012	√	√	√					
2013	√	√	√					
2014	√	√	√	√	√	√		
2015	√	√	√	√			√	
2016	√		√	√			√	√
2017	√		√	√			√	
2018	√		√	√			√	
2019	√		√	√			√	
2020	√		√	√			√	

Sumber : UU APBN 2011 – 2020.

Sejak 2011 hingga 2020, angka kemiskinan konsisten menjadi salah satu indikator sasaran pembangunan yang ditetapkan dalam UU APBN. Pada 2011 dan 2017-2019, target angka kemiskinan dapat tercapai sesuai dengan yang ditetapkan dalam UU APBN. Sedangkan 2012 hingga 2016, angka kemiskinan masih berada di atas target yang ditetapkan.

Untuk parameter capaian ketenagakerjaan, indikator yang ditetapkan adalah daya serap tenaga kerja per satu persen per tumbuhan ekonomi dan tingkat pengangguran terbuka. Indikator daya serap hanya digunakan pada 2011 hingga 2015 dan pada 2012-2013 realisasinya masih di bawah target yang ditetapkan. Sedangkan untuk tingkat pengangguran terbuka digunakan sejak 2012 hingga saat ini. Sejak 2012, capaian tingkat pengangguran terbuka lebih rendah dibanding target hanya terjadi pada 2012 dan 2017.

Selain angka kemiskinan dan tingkat pengangguran, indikator yang ditetapkan dalam UU APBN sebagai ukuran tingkat kesejahteraan masyarakat adalah nilai tukar petani dan nilai tukar nelayan. Namun, kedua indikator ini hanya digunakan pada 2014 dan capaian realisasinya tidak seusai dengan target. Sedangkan sejak 2015, indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat yang ditetapkan dalam UU APBN adalah indeks pembangunan manusia. Sejak digunakan dalam UU APBN, capaian indeks pembangunan manusia berada di atas target terjadi pada 2015-2017. Sedangkan pada 2018-2019, realisasi indeks pembangunan manusia lebih rendah dibanding target yang ditetapkan.

Dalam mengukur pemerataan hasil pembangunan, DPR RI bersama pemerintah bersepakat menetapkan koefisien gini sebagai indikator sejak 2014. Pada 2014, penetapan target koefisien gini tidak spesifik pada angka tertentu, namun hanya ditargetkan turun dibanding tahun sebelumnya. Sedangkan sejak 2015, target koefisien

<sup>2</sup>Indikator Koefisien Gini, NTP dan NTN dalam UU APBN Perubahan Tahun 2014 tidak mencantumkan angka kuantitatif. Namun, hanya mencantumkan penurunan koefisien gini, serta peningkatan NTP dan NTN.

gini dalam UU APBN ditetapkan secara spesifik pada angka tertentu. Dalam kurun waktu 2015-2019, realisasi koefisien gini berada di bawah target atau memenuhi target hanya terjadi pada 2019<sup>3</sup>.

**Tabel 2. Target dan Realisasi Indikator Sasaran Pembangunan 2011-2019**

Tahun	Target dan Realisasi	Angka Kemiskinan (%)	Daya serap tenaga kerja per 1% pertumbuhan ekonomi	TPT (%)	Koefisien Gini	NTP	NTN	IPM
2011	Target	11,5 - 12,5	400,000					
	Realisasi	12,36	713,893					
2012	Target	10,5-11,5	450,000	6,4-6,6				
	Realisasi	11,66	323,612	6,13				
2013	Target	9,5-10,5	450,000	5,8-6,1				
	Realisasi	11,47	323,119	6,17				
2014	Target	9,0-10,5	200,000	5,6-5,9	Turun	Naik	Naik	
	Realisasi	10,96	446,277	5,94	Naik	Turun	Turun	
2015	Target	10,8	250,000	5,6	0,40			69,4
	Realisasi	11,13	548,545	6,18	0,402			69,55
2016	Target	9,0-10,0		5,2-5,5	0,39			70,1
	Realisasi	10,7		5,61	0,394			70,18
2017	Target	10,5		5,6	0,39			70,1
	Realisasi	10,12		5,50	0,391			70,81
2018	Target	9,5-10,0		5,0-5,3	0,38			71,5
	Realisasi	9,66		5,34	0,384			71,39
2019	Target	8,5-9,5		4,8-5,2	0,380-0,385			71,98
	Realisasi	9,22		5,28	0,380			71,92
2020	Target	8,5-9,0		4,8-5,0	0,375-0,380			72,51

Tercapai  
 Tidak Tercapai

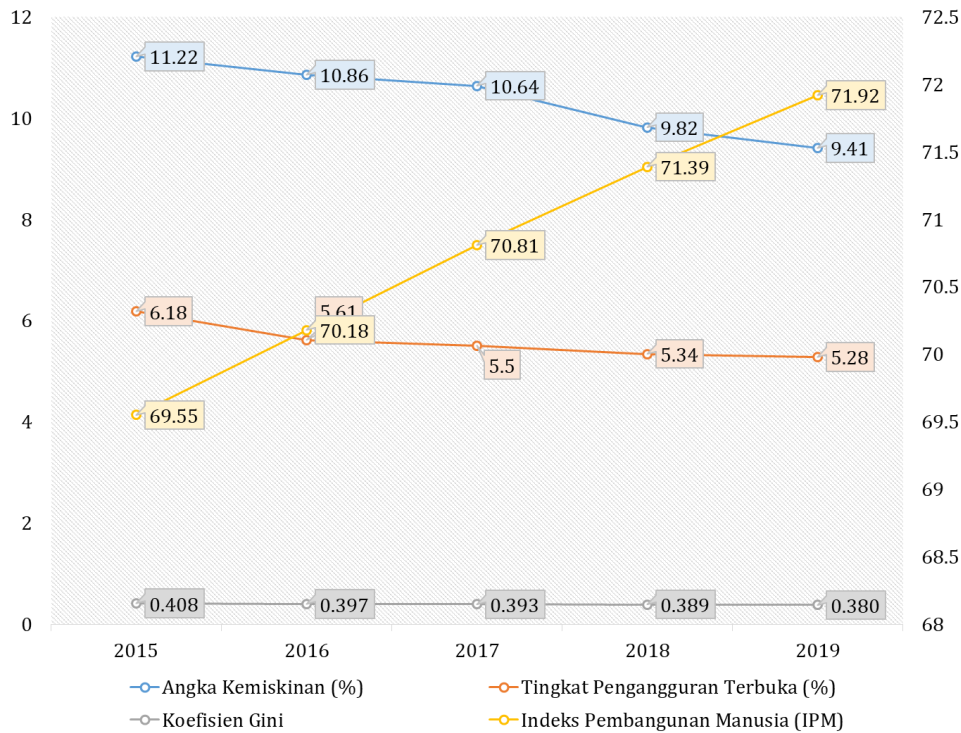
Sumber : UU APBN 2011 – 2020, Badan Pusat Statistik (diolah).

## CATATAN KRITIS INDIKATOR SASARAN PEMBANGUNAN DALAM UU APBN 2015-2019

Dalam lima tahun terakhir, indikator sasaran pembangunan yang konsisten ditetapkan dalam UU APBN setiap tahun adalah angka kemiskinan, tingkat pengangguran terbuka, koefisien gini dan indeks pembangunan manusia. Dalam kurun waktu 2015-2019, angka kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan pendapatan mengalami tren penurunan. Sedangkan indeks pembangunan manusia mengalami tren yang terus meningkat dari tahun ke tahun (gambar 1). Capaian indikator-indikator tersebut menunjukkan bahwa kesejahteraan masyarakat mengalami peningkatan sepanjang lima tahun terakhir. Selain itu, capaian tersebut juga dapat dijadikan cerminan kondisi ketimpangan pendapatan di Indonesia yang semakin membaik. Meskipun demikian, ada beberapa hal yang harus menjadi perhatian pemerintah, agar perwujudan peningkatan kesejahteraan lebih nyata dirasakan oleh masyarakat Indonesia, bukan peningkatan yang sifatnya relatif semu.

<sup>3</sup>Realisasi pada 2014 mengalami kenaikan dari 0,406 menjadi 0,414.

**Gambar 1.** Dalam lima tahun terakhir, keempat indikator sasaran pembangunan mengalami perbaikan dari tahun ke tahun



Sumber : Badan Pusat Statistik, diolah.

Pertama, angka kemiskinan yang menggunakan garis kemiskinan sebesar Rp440.538 per kapita per bulan<sup>4</sup> pada 2019 belum sepenuhnya dapat dijadikan ukuran yang mencerminkan kemiskinan yang sesungguhnya. Dengan menggunakan garis kemiskinan 2019 dan rata-rata jumlah anggota rumah tangga sebanyak 4 orang, maka pendapatan satu rumah tangga harus minimal Rp1.762.152 per bulan agar seluruh anggota rumah tangga berada di atas garis kemiskinan. Jika diasumsikan dalam satu rumah tangga yang bekerja hanya kepala rumah tangga, maka kepala rumah tangga tersebut harus berpenghasilan minimal Rp1.762.152 per bulan agar dia dan keluarganya tidak diklasifikasikan sebagai penduduk miskin. Di sisi lain, rata-rata upah buruh dari 17 sektor ekonomi yang diukur oleh Badan Pusat Statistik lebih tinggi dari kebutuhan minimal tersebut, yakni Rp2,913,897. Bahkan batas minimal pendapatan agar tidak miskin tersebut masih lebih rendah dibanding rata-rata upah buruh di sektor pertanian, industri pengolahan dan perdagangan yang mampu menyerap hampir 62 persen tenaga kerja Indonesia<sup>5</sup>. Dengan menggunakan rata-rata upah buruh yang berada diatas pendapatan minimal agar tidak dikategorikan miskin, maka seolah-olah dapat disimpulkan bahwa rata-rata buruh beserta anggota keluarganya di seluruh sektor bukan merupakan penduduk miskin. Kesimpulan yang sulit diterima mengingat kehidupan buruh di Indonesia masih erat dengan kemiskinan.

<sup>4</sup>Garis Kemiskinan Makanan sebesar Rp324.911 dan Garis Kemiskinan Bukan Makanan sebesar Rp115.627

<sup>5</sup>Rata-rata upah uruh di sektor Pertanian Rp2,031,206, sector industri pengolahan Rp2,842,842, dan sektor perdagangan Rp2,460,909.

Kedua, angka kemiskinan di perdesaan masih tinggi dan penurunannya relatif lambat. Dalam kurun waktu 2015-2019, angka kemiskinan di perdesaan mengalami tren yang menurun. Namun, persentasenya masih dua digit dan relatif tinggi, yakni sebesar 12,85 persen pada 2019. Angka ini masih terpaut jauh di atas angka kemiskinan nasional dan hampir dua kali lipat angka kemiskinan di wilayah perkotaan. Selain persentasenya masih tinggi, penurunan angka kemiskinan di perdesaan juga masih terasa lambat. Dalam kurun waktu yang sama, angka kemiskinan perdesaan pada 2019 hanya mampu turun 9,6 persen dibanding 2015. Capaian ini terpaut jauh dengan kemiskinan di perkotaan yang mampu turun sebesar 19,3 persen. Demikian juga terhadap angka kemiskinan nasional pada 2019 yang mampu turun sebesar 16,13 persen di banding 2015. Kondisi ini perlu mendapat perhatian pemerintah, mengingat sektor pertanian sebagai salah satu penyumbang PDB dan daya serap tertinggi ada di perdesaan, serta adanya perbedaan karakteristik perdesaan dengan perkotaan dalam konteks penurunan kemiskinan. Selain rendahnya kualitas sumber daya manusia, kondisi infrastruktur fisik yang mendukung pengembangan usaha masyarakat, serta kepemilikan aset produksi umumnya lemah, sulitnya penurunan kemiskinan di perdesaan disebabkan oleh perbedaan dengan wilayah perkotaan. Peluang mencari pekerjaan dan sumber-sumber penghasilan di perkotaan masih sangat terbuka, di perdesaan berbagai peluang yang tersedia bagi masyarakat desa umumnya makin terbatas (Suyanto, 2019).

Ketiga, indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan di perdesaan masih relatif tinggi. Pada 2019, indeks kedalaman kemiskinan perdesaan mencapai 2,18. Angka kedalaman ini dua kali lipat dibanding dengan indeks kedalaman perkotaan. Angka ini menyiratkan bahwa jarak rata-rata pengeluaran penduduk miskin di desa masih relatif jauh terhadap garis kemiskinan dan dua kali lipat lebih jauh dibanding penduduk miskin di perkotaan. Tidak berbeda jauh dengan kedalaman, indeks keparahan kemiskinan di perdesaan juga masih tinggi dan dua kali lipat dibanding perkotaan. Indeks keparahan di perdesaan pada 2019 sebesar 0,55 dan perkotaan 0,24. Perbedaan ini menyiratkan bahwa ketimpangan antar penduduk miskin di perdesaan dua kali lipat lebih timpang dibanding perkotaan. Perbedaan kedalaman dan keparahan kemiskinan yang signifikan antar perdesaan dan perkotaan tersebut menunjukkan bahwa kemiskinan di perdesaan jauh lebih buruk dibanding perkotaan. Hal ini harus menjadi perhatian dan fokus pemerintah untuk dicarikan pemecahan masalahnya di masa mendatang.

Keempat, profil kemiskinan provinsi yang berada di wilayah Nusa Tenggara, Maluku dan Papua masih memprihatinkan. Pada 2019, angka kemiskinan di Provinsi Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku, Papua dan Papua Barat masih sangat tinggi dan jauh di atas angka kemiskinan nasional dan rata-rata kemiskinan provinsi di wilayah Sumatera, Jawa dan Bali<sup>6</sup>. Angka kemiskinan keenam provinsi tersebut secara berurutan adalah sebesar 13,88 persen, 20,62 persen, 17, 65 persen, 21,51 persen, dan 26,55 persen. Kondisi ini harus menjadi perhatian pemerintah, apalagi

---

<sup>6</sup> Provinsi Maluku Utara memiliki angka kemiskinan di bawah angka kemiskinan nasional. Rata-rata kemiskinan Provinsi di wilayah Sumatera, Jawa dan Bali sebesar 8,55 persen.

indeks keparahan dan kedalaman kemiskinan di keenam provinsi tersebut juga terpaut jauh dibanding angka nasional dan provinsi lainnya.

Kelima, struktur ketenagakerjaan nasional masih didominasi oleh pekerja informal. Dalam kurun waktu 2015-2019, penduduk bekerja di sektor formal mengalami tren yang meningkat. Namun, persentase penduduk yang bekerja di sektor informal masih sangat tinggi yakni hampir sebesar 56 persen dari jumlah penduduk yang bekerja. Di sisi lain, salah satu klasifikasi pekerjaan informal adalah pekerjaan upahan informal yang mencakup karyawan tanpa kontrak resmi, jaminan pekerja atau perlindungan sosial yang dipekerjakan di usaha formal atau informal<sup>78</sup>. Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa pekerja informal merupakan pekerja yang tak pasti dan rendah jaminan kesejahteraannya. Artinya, pekerja sektor informal sangat dekat dan rentan terhadap kemiskinan. Hal ini senada dengan hasil penelitian Taufiq (2017) yang menemukan bahwa kepala rumah tangga di Indonesia yang selalu bekerja di sektor informal memiliki peluang yang lebih besar untuk mengalami insiden kemiskinan kronis maupun kemiskinan sementara<sup>9</sup>.

Keenam, masih tingginya persentase pekerja tidak penuh. Badan Pusat Statistik mendefinisikan pekerja tidak penuh adalah mereka yang bekerja di bawah jam kerja normal atau kurang dari 35 jam seminggu. Dalam kurun waktu 2015-2019, persentase pekerja tidak penuh mengalami tren yang menurun. Akan tetapi, jumlah pekerja tidak penuh pada 2019 masih relatif sangat tinggi, yakni 28,88 persen dari total penduduk yang bekerja atau setara 36,54 juta orang. Dengan menggunakan data rata-rata upah per jam secara nasional pada 2019 yang sebesar Rp15.857 dan Rp15.833 untuk pekerja pendidikan tertinggi SMA, maka dapat disimpulkan masih ada sekitar hampir 37 juta pekerja di Indonesia yang menerima upah hanya sekitar Rp2,2 juta setiap bulannya. Kondisi ini cukup memprihatinkan, terlebih jika memperhatikan sebaran pekerja tidak penuh menurut jumlah jam yang lebih terperinci. Berdasarkan sebaran jumlah jam yang lebih terperinci, terdapat sekitar 31 persen dari jumlah pekerja tidak penuh bekerja di bawah 15 jam per minggu. Artinya, ada sekitar 11,5 juta pekerja atau hampir setengah jumlah penduduk miskin<sup>10</sup> berpenghasilan di bawah Rp1 juta. Dengan kondisi yang seperti ini, sulit rasanya menyimpulkan bahwa kehidupan para pekerja dimaksud dalam taraf kesejahteraan yang memadai.

Terakhir, indeks pembangunan manusia provinsi di wilayah Nusa Tenggara, Maluku dan Papua masih terpaut cukup jauh dengan angka nasional dan provinsi lain.

---

<sup>7</sup> Badan Pusat Statistika. 2020. Indikator Pasar Tenaga Kerja Indonesia Februari 2020. Jakarta: Badan Pusat Statistik, hal 108.

<sup>8</sup> International Conference of Labour Statistician ke-17 mendefinisikan pekerja kegiatan informalsebagai "karyawan dengan hubungan kerja yang tidak tercakup dalam perundang-undangan atau dalam praktiknya, tidak tunduk pada undang-undang tenaga kerja, pajak, pendapatan, perlindungan sosial atau hak tertentu untuk jaminan kerja tertentu (pemberitahuan pemecatan sebelumnya, pembayaran yang buruk, dibayar tahunan atau izin sakit, dan sebagainya)"

<sup>9</sup> Miskin kronis apabila rata-rata konsumsi selama beberapa waktu (tahun) berada di bawah garis kemiskinan. Miskin transien (sementara) adalah mereka yang rata-rata pengeluaran per kapita di atas garis kemiskinan (z), meskipun mereka pernah miskin pada periode waktu tersebut

<sup>10</sup> Jumlah penduduk miskin per september 2019 sebanyak 24,79 juta orang (BPS, 2020)



Pada 2019, mayoritas provinsi yang berada di wilayah Nusa Tenggara, Maluku dan Papua merupakan provinsi yang termasuk dalam sepuluh besar angka indeks terendah dan terpaut cukup jauh dengan angka indeks nasional<sup>11</sup>. Provinsi Maluku, Maluku Utara dan Nusa Tenggara Barat relatif lebih baik dengan angka indeks sebesar 69,45 dan 68,70. Sedangkan Papua, Papua Barat dan Nusa Tenggara Timur adalah provinsi dengan angka indeks terendah. Angka indeks Provinsi Papua sebesar 60,84, Papua Barat sebesar 64,70, dan Nusa Tenggara Timur sebesar 65,23.

## **URGENSI INDIKATOR KETIMPANGAN DAERAH DALAM UU APBN**

Penetapan berbagai indikator sasaran pembangunan, khususnya angka kemiskinan, koefisien gini, tingkat pengangguran terbuka dan indeks pembangunan manusia, di dalam norma UU APBN setiap tahun sejalan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Artinya setiap rupiah alokasi dalam APBN harus diarahkan sebesar-besarnya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, yang dapat diukur pencapaiannya melalui berbagai indikator tersebut. Namun, yang perlu menjadi catatan adalah amanah konstitusi tidak hanya sebatas mewujudkan kemakmuran rakyat semata. Tetapi, yang diamanahkan oleh konstitusi adalah kemakmuran rakyat yang diikuti dengan terwujudnya keadilan sosial. Pembukaan UUD 1945 merupakan satu kesatuan dengan seluruh pasal pengaturan dalam UUD 1945. Artinya, seluruh pasal dalam UUD 1945 harus diterjemahkan dengan tetap menjiwai makna dari tujuan dan cita-cita pembentukan Negara Republik Indonesia sebagaimana disebutkan dalam pembukaan UUD 1945. Alinea keempat pembukaan UUD 1945 menyebutkan bahwa *“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk **memajukan kesejahteraan umum**, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang **berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial**, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada.....”*. Dalam alinea tersebut tersurat kata memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial yang sebenarnya saling berkaitan.

Dalam konteks pengelolaan APBN dan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, kedua kata dimaksud mensiratkan bahwa pengelolaannya harus diarahkan sebesar-besarnya untuk mewujudkan kemajuan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial. Artinya, kemajuan kesejahteraan tersebut haruslah berprinsip pemerataan dan menyentuh seluruh rakyat dan wilayah Indonesia dari Sabang sampai Merauke, dari Miangas hingga Pulau Rote. Tujuan akhir pengelolaan APBN tidak hanya sebatas kemajuan kesejahteraan semata, namun harus diikuti dengan pemerataan baik individu maupun wilayah. Dalam UU APBN,

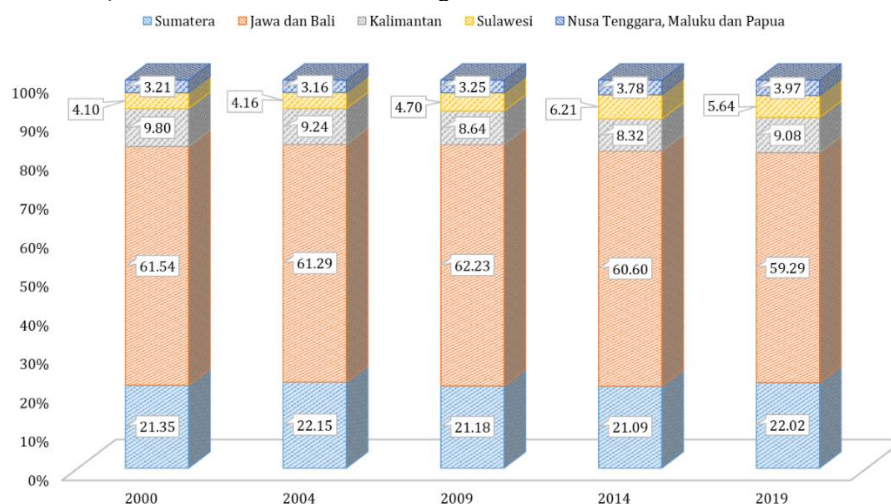
---

<sup>11</sup> Indeks pembangunan manusia secara nasional pada 2019 sebesar 71,92.

penerapan prinsip pemerataan sebagai ukuran keberhasilan pengelolaan APBN yang sesuai dengan amanah konstitusi telah dilakukan, yakni melalui penetapan koefisien gini. Namun, penetapan koefisien gini tersebut belumlah mencerminkan pemerataan secara wilayah sebagaimana prinsip keadilan yang diamahkan oleh konstitusi. Koefisien gini hanyalah ukuran ketimpangan atau ketidakmerataan pendapatan antar individu. Artinya, koefisien gini belum dapat dijadikan ukuran pemerataan antarwilayah. Oleh karena itu, perlu adanya penambahan indikator yang mampu menggambarkan perbaikan ketimpangan antarwilayah atau daerah dalam UU APBN di masa mendatang. Hal ini diperlukan agar pengelolaan APBN mampu mewujudkan peningkatan kemakmuran rakyat yang diikuti dengan terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana diamanahkan oleh konstitusi.

Urgensi adanya indikator yang mampu mengukur ketimpangan wilayah antar daerah juga didasarkan pada persoalan klasik yang masih menjadi isu utama pembangunan nasional. Persoalan klasik tersebut adalah ketimpangan antarwilayah yang belum mengalami perbaikan yang signifikan. Hal ini terlihat dari distribusi kue ekonomi nasional yang sekitar delapan puluh persen masih terkonsentrasi di Pulau Jawa, Bali dan Sumatera dan tidak berubah signifikan sepanjang 2000 hingga 2019 atau empat masa kepemimpinan nasional paska reformasi (gambar 2).

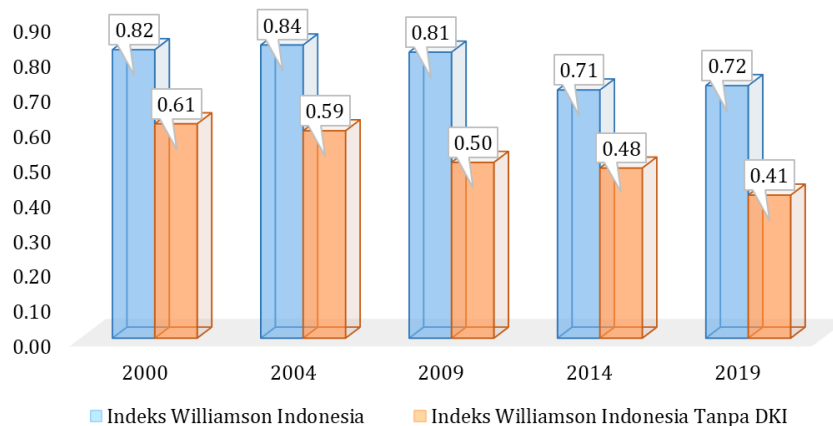
**Gambar 2.** Jawa, Bali dan Sumatera Menguasai 80 Persen Kue Ekonomi Nasional (%)



Sumber : Badan Pusat Statistik, diolah.

Ketimpangan antardaerah juga terlihat dari angka indeks williamson provinsi pada 2000 hingga 2019. Dalam dua dekade terakhir, ketimpangan antar provinsi di Indonesia cenderung mengalami penurunan atau perbaikan. Namun, ketimpangannya masih relatif tinggi, dimana indeks williamson antar provinsi pada 2019 masih sebesar 0,72 untuk keseluruhan provinsi dan 0,41 tanpa Provinsi DKI Jakarta (gambar 3). Selain ketimpangan masih tinggi, perbedaan angka indeks dengan dan tanpa Provinsi DKI Jakarta ini juga memberikan pesan bahwa ekonomi nasional masih sangat terkonsentrasi di Provinsi DKI Jakarta.

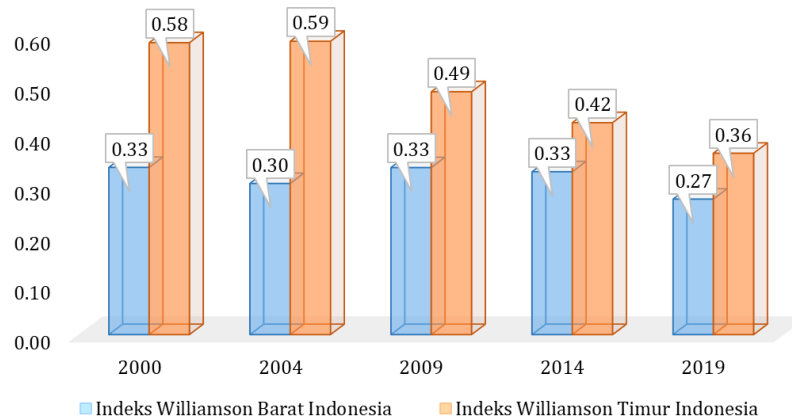
**Gambar 3.** Ketimpangan Antar Provinsi Di Indonesia Cenderung Membaik, Namun Masih Sangat Tinggi



Sumber : diolah penulis.

Berdasarkan wilayah barat dan timur Indonesia, ketimpangan antar provinsi di barat lebih rendah dibanding dengan timur (gambar 4). Kondisi ini memberikan pesan pada pemerintah bahwa selain porsi kue ekonomi nasional masih kecil di timur Indonesia, persoalan yang perlu jadi perhatian di timur Indonesia adalah masih relatif tingginya angka ketimpangan antar provinsi.

**Gambar 4.** Ketimpangan Antar Provinsi Di Timur Indonesia Lebih Tinggi Dibanding Barat Indonesia



Sumber : diolah penulis.

Sedangkan ketimpangan antar provinsi berdasarkan pulau, kondisi ketimpangan dalam dua dekade mengalami tren yang terus membaik. Namun, ketimpangan antar provinsi di Kalimantan dan Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua perlu mendapat perhatian lebih dibanding Sumatera, Jawa dan Bali, dan Sulawesi. Hal ini didasarkan pada angka ketimpangan di wilayah tersebut jauh lebih tinggi dibanding Sumatera, Jawa, Bali dan Sulawesi. Selain itu ketimpangan antar wilayah di kedua wilayah juga masih tinggi pada

2019, yang tergambar dengan angka indeks williamson sebesar 0,69 untuk Kalimantan dan 0,51 untuk Nusa Tenggara, Maluku dan Papua<sup>12</sup>.

#### **EPILOG : ADANYA INDIKATOR KETIMPANGAN ANTAR WILAYAH DALAM UU APBN**

Dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 secara tegas tersurat bahwa salah satu tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum yang berdasarkan keadilan sosial. Oleh karena itu, pengelolaan APBN dalam kerangka pembangunan nasional harus mampu mewujudkan peningkatan atau kemajuan tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia dengan bernafaskan keadilan sosial. Artinya, peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak dapat menjadi tujuan pembangunan yang hanya berdiri sendiri. Namun, peningkatan tersebut harus diikuti dengan pemerataan atau keadilan sosial, baik antar individu maupun antarwilayah.

Dalam UU APBN, pemerintah bersama DPR RI telah bersepakat untuk mengatur target angka kemiskinan, angka pengangguran dan indeks pembangunan manusia sebagai ukuran pencapaian kemajuan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan untuk pemerataan atau keadilan, koefisien gini dijadikan ukuran pemerataan kesejahteraan masyarakat. Namun, koefisien gini tersebut hanya mampu mencerminkan perbaikan ketimpangan pendapatan secara individu, belum mampu mencerminkan kondisi perbaikan ketimpangan antarwilayah. Oleh karena itu, pemerintah bersama DPR RI perlu bersepakat untuk memasukan indikator ketimpangan antarwilayah dalam UU APBN 2021 dan tahun-tahun selanjutnya, yang salah satu alternatifnya dapat menggunakan indeks williamson. Hal ini diperlukan agar pengelolaan APBN di masa mendatang lebih mampu menerjemahkan dan mewujudkan keadilan sosial yang telah diamanahkan oleh konstitusi.

Selain itu, dalam rangka memastikan pengelolaan APBN yang mampu memberikan dampak lebih signifikan terhadap kemajuan kesejahteraan masyarakat, DPR RI perlu memastikan APBN yang didesain dan dijalankan pemerintah secara konsisten berupaya menyelesaikan masih tingginya angka kemiskinan, lambatnya penurunan angka kemiskinan, serta tingginya ketimpangan dan kedalaman kemiskinan di perdesaan. Selain itu, konsistensi pemerintah juga diperlukan dalam menyelesaikan ketertinggalan Papua, Maluku dan Nusa Tenggara dibanding wilayah lain, serta perbaikan struktur ketenagakerjaan yang mampu memberikan peningkatan pendapatan dan kesejahteraan pekerja yang lebih baik.

---

<sup>12</sup> Angka indeks Williamson merupakan hasil olahan penulis.

## Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik. 2019. Statistik Indonesia 2019. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Badan Pusat Statistik. 2020. Statistik Indonesia 2020. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Badan Pusat Statistik. 2015. Perkembangan Nilai Tukar Petani, Harga Produsen Gabah dan Upah Buruh. Berita Resmi Statistik No.04/01/Th.XVIII, 2 Januari 2015, hal 1-19.
- Badan Pusat Statistika. 2020. Indikator Pasar Tenaga Kerja Indonesia Februari 2020. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Badan Pusat Statistika. 2019. Indikator Pasar Tenaga Kerja Indonesia Agustus 2019. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Suyanto, Bagong. 2019. Kemiskinan Turun, Bisakah Kesejahteraan Naik?. Diakses dari <https://republika.co.id/berita/kolom/wacana/19/07/23/pv3fax282-kemiskinan-turun-bisakah-kesejahteraan-naik>
- Taufiq, Nuri. 2017. Pengaruh Dinamika Sektor Pekerjaan Terhadap Dinamika Kemiskinan Di Indonesia. Sosio Konsepsia Vol. 7, No. 01, September - Desember, Tahun 2017, hal 1-14.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2019.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2013.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945



**PUSAT KAJIAN ANGGARAN  
BADAN KEAHLIAN DPR RI**

JL. JEND. GATOT SUBROTO - JAKARTA PUSAT  
TELP. (021) 5715635 - FAX (021) 5715635

[HTTP://www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)

EMAIL: [puskaji.anggaran@dpr.go.id](mailto:puskaji.anggaran@dpr.go.id)