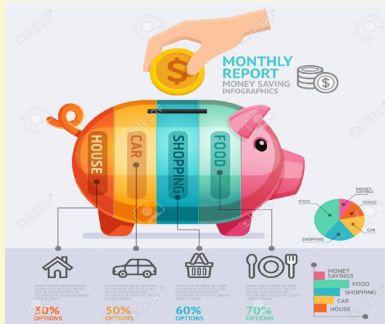


Analisis Ringkas Cepat

No. 02/arc.PKA/IV/2020



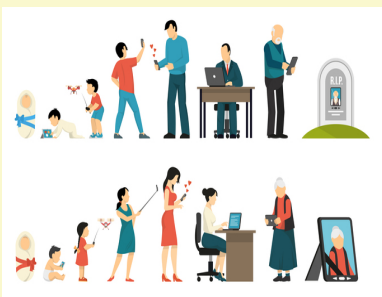
*Belanja Mengikat,
Mandatory Spending &
Ruang Fiskal APBN*

• 2 •



*Efisiensi dan Efektivitas
Belanja Pemerintah*

• 3 •



*Kinerja Indikator
Kesejahteraan Rakyat*

• 5 •

Efisiensi & Efektivitas Belanja Pegawai, Barang & Modal

Oleh Slamet Widodo

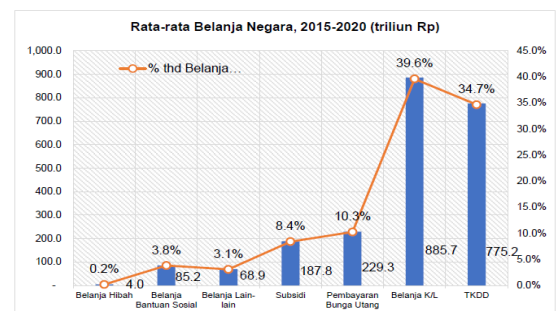
Tahun 2020 menjadi tahun pertama pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, sekaligus menjadi RPJM tahapan terakhir dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (2005-2025). Meskipun klaim pemerintah terhadap beberapa indikator kesejahteraan rakyat mengalami perbaikan sebagai hasil dari RPJM sebelumnya, kinerja APBN di tahun 2020 dihadapkan pada berbagai tantangan untuk dapat tumbuh lebih baik dari tahun-tahun sebelumnya. Gaung perlambatan dan ketidakpastian ekonomi global masih membayangi perekonomian domestik. Di sisi lain, peningkatan daya saing ekonomi menjadi salah satu isu penting untuk dapat meminimalisir dampak perlambatan ekonomi global. Berbagai insentif perpajakan yang ditujukan bagi dunia usaha dan stimulus belanja untuk meningkatkan daya beli masyarakat pada akhirnya bermuara pada upaya pemerintah untuk mengelola kualitas belanja negara dengan lebih baik.

Berdasarkan dokumen APBN tahun 2020, tema kebijakan fiskal yang ditempuh pemerintah di tahun 2020 adalah “Peningkatan Sumber Daya Manusia untuk Pertumbuhan Berkualitas” yang dituangkan ke dalam lima Prioritas Nasional yaitu: (1) Pembangunan Manusia dan Pengentasan Kemiskinan; (2) Infrastruktur dan Pemerataan Wilayah; (3) Nilai Tambah Sektor Riil, Industrialisasi, dan Kesempatan Kerja; (4) Ketahanan Pangan, Air, Energi, dan Lingkungan Hidup; dan (5) Stabilitas Pertahanan dan Keamanan.

Belanja negara sebagai instrumen fiskal menjadi perangkat bagi pemerintah untuk mendukung tercapainya tujuan tersebut. Untuk itu diperlukan komposisi belanja yang sehat dan responsif terhadap dinamika perubahan perekonomian global maupun domestik.

Belanja negara didominasi oleh komponen belanja K/L (belanja pegawai, barang dan modal) sebesar 39,6 persen.

Dalam periode tahun 2015-2020, rata-rata komposisi belanja negara didominasi oleh komponen belanja K/L (belanja pegawai, barang dan modal) sebesar 39,6 persen dan transfer ke daerah sebesar 34,7 persen. Selebihnya untuk pembayaran bunga utang (10,3 persen), subsidi (8,4 persen), dan 7,1 persen lainnya untuk belanja lain-lain, bantuan sosial dan belanja hibah. Artinya, seiring dengan semangat otonomi daerah, pemerintah pusat juga telah memberi porsi anggaran yang memadai bagi daerah untuk menjalankan otonominya.



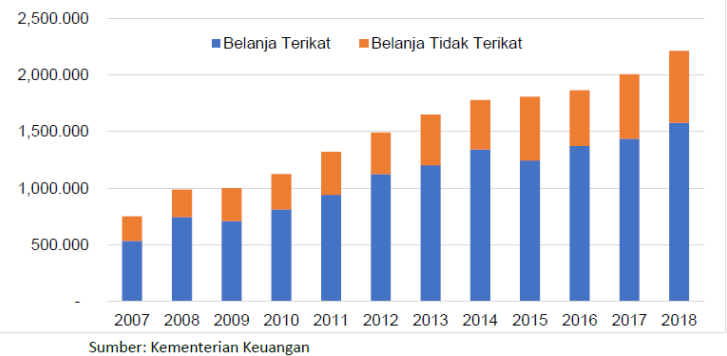
Sumber: Kementerian Keuangan

Alokasi Belanja Pemerintah

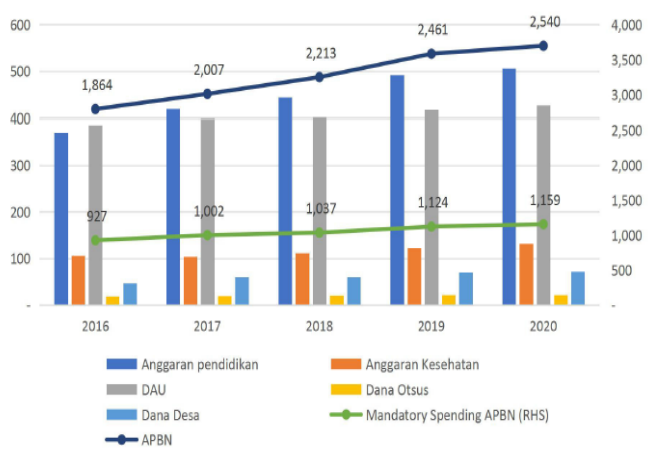
Pengelolaan APBN yang sehat bukan hanya diukur dari besarnya alokasi anggaran pembangunan saja, tetapi juga seberapa besar kewajiban pemerintah mengalokasikan anggaran belanja yang wajib dipenuhi baik untuk menjamin keberlangsungan kegiatan operasional pemerintah maupun dalam rangka memenuhi kewajiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengeluaran yang sifatnya wajib (*nondiscretionary spending*), meliputi belanja pegawai, pembayaran bunga utang, subsidi, dan sebagian belanja barang. Sedangkan belanja tidak wajib (*discretionary spending*), yaitu belanja modal, belanja hibah, bantuan sosial, sebagian belanja barang dan belanja lain-lain (NK 2012). Seiring dengan pelimpahan sebagian kewenangan pusat kepada daerah, pemerintah juga menjadikan alokasi dana perimbangan ke daerah sebagai komponen belanja mengikat yang harus dipenuhi. Secara rata-rata dalam tahun 2007 – 2018, proporsi APBN terdiri dari belanja mengikat sebesar 73 persen dari APBN dan belanja tidak mengikat sebesar 27 persen dari APBN.

Belanja Mengikat dan Tdk Mengikat, 2007-2018 (triliun Rp)



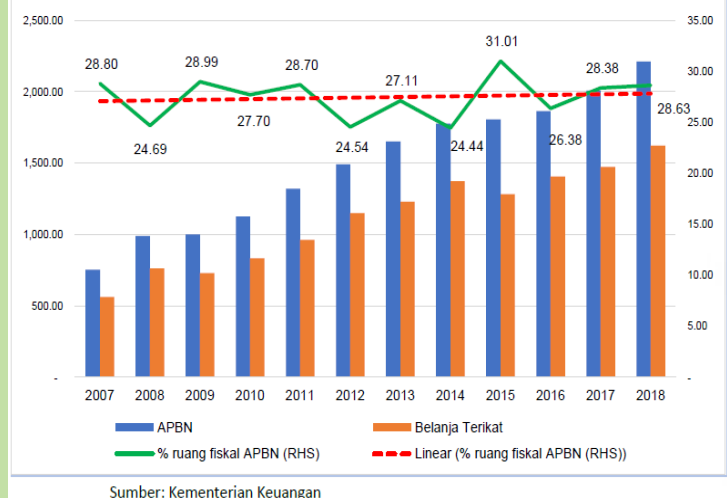
Grafik 3. Mandatory Spending APBN 2016-2020 (triliun Rp)



Selain belanja yang mengikat, pemerintah juga wajib mengalokasikan sejumlah tertentu dari APBN untuk beberapa sektor sesuai dengan mandat undang-undang. Mandatory spending APBN terdiri dari: a. Kewajiban menyediakan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN/ APBD (Amandemen UUD 1945 pasal 31 ayat (4)); b. Penyediaan dana perimbangan berupa Dana Alokasi Umum (DAU) sekurang-kurangnya 26 persen dari penerimaan dalam negeri netto, Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) (UU No. 33/2004); c. Dana otonomi khusus untuk Nanggroe Aceh Darussalam serta Papua dan Papua Barat masing-masing sebesar 2 persen dari DAU Nasional (UU No. 11/2006 dan UU No. 35/2008); d. Alokasi dana kesehatan sekurang-kurangnya sebesar 5 persen dari APBN di luar gaji (UU No. 36/2009); e. Dana Desa sekurang-kurangnya 10 persen dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/ kota dalam APBD setelah dikurangi DAK (UU No. 6/2014). Dalam periode tahun 2016 – 2020 *mandatory spending* mengalami peningkatan sebesar 80 persen yaitu dari Rp927 triliun menjadi sebesar Rp1.159 triliun, atau rata-rata sebesar 48 persen dari APBN setiap tahunnya.

Belanja mengikat dan *mandatory spending*, keduanya harus dipenuhi oleh APBN. Hal ini menggambarkan semakin terbatasnya ruang fiskal APBN. Secara rata-rata dalam periode tahun 2007 – 2018, ruang fiskal yang dimiliki pemerintah hanya berkisar 27,45 persen dari APBN. Minimnya ruang fiskal ini menuntut pemerintah memberikan prioritas atas program nasional tertentu di setiap tahunnya. Di sisi lain, semakin besarnya *mandatory spending* berpotensi memperbesar defisit APBN karena adanya tuntutan untuk menjalankan program prioritas yang sifatnya mendesak, seperti pengentasan kemiskinan, pembangunan infrastruktur, dll. Makin terbatasnya ruang fiskal terbatas pula pilihan pemerintah untuk memperbesar ruang fiskal. Diantaranya dengan cara: (1) meningkatkan pendapatan negara; (2) menajamkan prioritas belanja negara antara lain melalui pemotongan belanja negara yang bukan prioritas, penurunan belanja subsidi dan penyesuaian berkala pembayaran bunga utang; dan (3) meningkatkan efisiensi melalui peningkatan good governance dan pemberantasan korupsi (LKPP, 2011).

Ruang Fiskal APBN, 2007-2018



Efisiensi & Efektivitas Belanja Pemerintah

Dalam mengukur kualitas belanja negara, pemerintah menyerahkan kewenangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melaksanakan audit kinerja atas program yang dilaksanakan oleh pemerintah. Audit ini berlandaskan pada prinsip 3E yaitu;

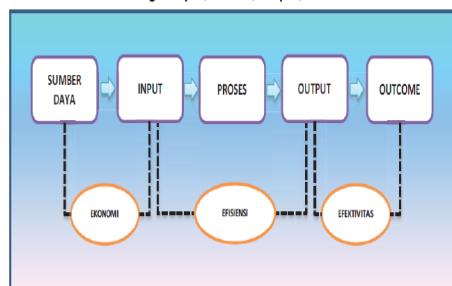
Ekonomis berkaitan dengan bagaimana pemerintah mengelola sumber daya dalam meminimalkan biaya perolehan *input* untuk digunakan dalam proses dengan tetap menjaga kualitas sejalan dengan praktik administrasi yang sehat dan kebijakan manajemen.

Efisiensi merupakan hubungan yang optimal antara *input* dan *output*, dalam arti bagaimana menghasilkan *output* tertentu dengan memanfaatkan *input* minimal.

Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan atau sasaran yang akan dicapai (*output*). Efektif bila *output* yang dihasilkan telah memenuhi tujuan yang telah ditetapkan.

Pada prinsipnya, konsep 3E yang menjadi dasar pemeriksaan kinerja berkaitan erat dengan konsep *input*, proses, *output*, dan *outcome*.

Hubungan Input, Proses, Output, Outcome



Sumber: IHPS I tahun 2014, BPK

Sejak tahun 2012, seluruh kementerian/lembaga telah menerapkan penganggaran berbasis kinerja (PBK). Berbeda dengan sistem penganggaran sebelumnya, *input* atau biaya dalam PBK harus dikaitkan dengan kegiatan, program, dan tujuan. Dengan kata lain, PBK lebih menekankan pada pencapaian keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) yang maksimal untuk penggunaan sejumlah dana anggaran tertentu dalam kerangka mewujudkan penganggaran dan belanja yang berkualitas. Namun demikian hasil pemeriksaan BPK menyatakan bahwa kebijakan terkait penganggaran dan belanja yang berkualitas belum sepenuhnya memadai bagi penerapan PBK secara penuh. Salah satu ciri utama PBK adalah anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dengan hasil yang diharapkan (*outcome*) atau penganggaran berbasis program (*money follow program*), sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi suatu kegiatan. BPK menyatakan bahwa ciri utama tersebut belum tercermin dalam dokumen perencanaan dan penganggaran yang ada sehingga mengakibatkan inefisiensi dan ketidakhematan pada penggunaan belanja pemerintah.

Dalam APBN belanja pemerintah terbagi menjadi belanja Kementerian/ lembaga (K/L) dan belanja non kementerian/lembaga (non K/L). Belanja K/L terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan belanja modal. Sementara belanja non K/L terdiri dari pembayaran bunga utang, belanja subsidi (energi dan non energi), belanja bantuan sosial, belanja hibah dan belanja lain-lain. Efisiensi dan efektivitas belanja pemerintah dapat dilihat dari kinerja belanja birokrasi pemerintah (yaitu belanja pegawai, belanja barang dan belanja modal) dan kinerja atau pola penyerapan APBN secara keseluruhan.

Rata-rata Realisasi Porsi Belanja, 2015-2018 dan Pertumbuhan 2015-2019

	Rata-rata Realisasi Porsi Belanja, 2015-2018					Pertumbuhan 2015-2019* (%)
	Anggaran (tril.Rp)	Realisasi (tril. Rp)	% thd BPP	% thd APBN	% Realisasi	
Belanja Pegawai	345,30	324,35	24,41%	15,84%	93,88%	7,6%
Belanja Barang	304,63	293,17	21,49%	13,94%	96,16%	9,4%
Belanja Modal	220,34	191,72	15,77%	10,25%	87,66%	-3,5%

Sumber: Kementerian Keuangan *) Realisasi tahun 2019 menggunakan angka proyeksi (*outlook*)

Dalam periode tahun 2015-2019, rata-rata proporsi belanja pegawai terhadap belanja pemerintah pusat sebesar 24,41 persen, diikuti belanja barang sebesar 21,49 persen, dan belanja modal sebesar 15,77 persen. Terhadap rata-rata belanja negara, proporsi belanja pegawai sebesar 15,84 persen, belanja barang sebesar 13,94 persen dan belanja modal sebesar 10,25 persen. Namun dari rata-rata persentase realisasinya dalam periode 2015-2019, realisasi belanja barang sebesar 96,16 persen, belanja pegawai sebesar 93,88 persen dan belanja modal sebesar 87,66 persen.

Dalam periode tahun 2015-2019, belanja pegawai mengalami pertumbuhan sebesar 7,6 persen dan alokasi anggaran meningkat sebesar 34 persen dari Rp281,14 triliun (2015) menjadi Rp376,44 triliun (2019). Belanja barang mengalami pertumbuhan sebesar 9,4 persen dan alokasi anggarannya meningkat sebesar 43% dari Rp233,28 triliun (2015) menjadi Rp334,16 triliun (2019). Sementara belanja modal mengalami pertumbuhan minus 5,3 persen dan alokasi anggarannya menurun sebesar 20 persen dari Rp215,43 triliun (2015) menjadi sebesar Rp173,35 triliun (2019).

Proporsi Belanja Pegawai, Tahun 2015-2020

Tahun	Anggaran (triliun Rp)	Realisasi (triliun Rp)	% thd BPP	% thd APBN	% Realisasi
2015	293,13	281,14	22,2%	14,8%	95,9%
2016	342,45	305,14	26,2%	16,3%	89,1%
2017	343,66	312,73	25,1%	16,1%	91,0%
2018	365,69	346,89	25,1%	16,5%	94,9%
2019 (outlook)	381,56	375,84	23,3%	15,5%	98,5%
2020 (APBN)	416,20	-	20,0%	13,3%	-

Sumber: Kementerian Keuangan

Belanja Barang

Pertumbuhan sebesar 9,4 persen dipengaruhi oleh beberapa hal, antara lain: (1) kebijakan reklasifikasi anggaran jenis belanja, yaitu perubahan akun belanja modal dan belanja bantuan sosial menjadi belanja barang; (2) kebijakan efisiensi belanja barang tahun 2016 dan 2017; (3) pelaksanaan kegiatan yang bersifat strategis tahun 2018, antara lain: Asian Games dan Asian Para Games, *Annual Meeting International Monetary Fund-World Bank*, dan persiapan pelaksanaan Pemilu tahun 2019; dan (4) penyelenggaraan Pemilu tahun 2019.

Proporsi Belanja Barang, Tahun 2015-2020

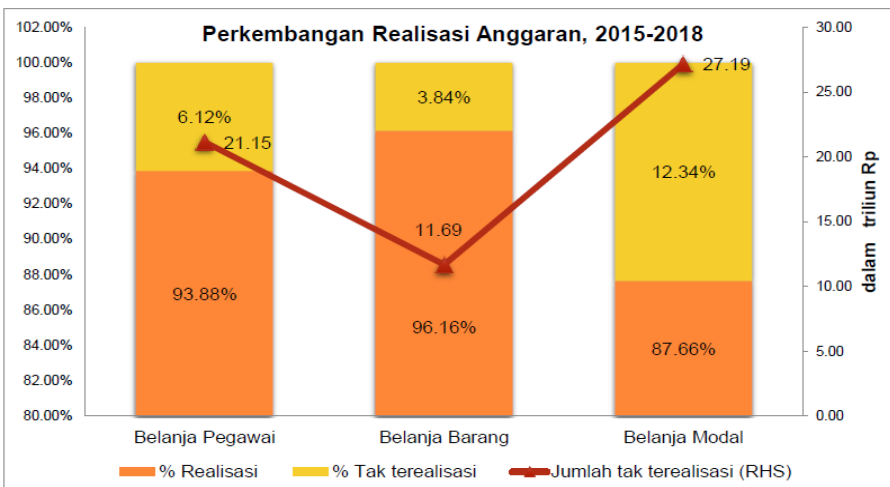
Tahun	Anggaran (triliun Rp)	Realisasi (triliun Rp)	% thd BPP	% thd APBN	% Realisasi
2015	238,82	233,28	18,1%	12,0%	97,7%
2016	304,24	259,65	23,3%	14,5%	85,3%
2017	294,72	291,46	21,6%	13,8%	98,9%
2018	340,13	347,47	23,4%	15,3%	102,2%
2019 (outlook)	345,23	333,98	21,1%	14,0%	96,7%
2020 (APBN)	337,17	-	12,4%	8,2%	-

Sumber: Kementerian Keuangan

Proporsi Belanja Modal, Tahun 2015-2020

Tahun	Anggaran (triliun Rp)	Realisasi (triliun Rp)	% thd BPP	% thd APBN	% Realisasi
2015	275,79	215,43	20,9%	13,9%	78,1%
2016	206,57	169,47	15,8%	9,9%	82,0%
2017	226,14	208,66	16,5%	10,6%	92,3%
2018	203,88	184,13	14,0%	9,2%	90,3%
2019 (outlook)	189,34	180,92	11,6%	7,7%	95,6%
2020 (APBN)	209,39	-	17,5%	11,6%	-

Sumber: Kementerian Keuangan



Belanja Pegawai

Pertumbuhan belanja pegawai sebesar 7,6 persen dikarenakan adanya kebijakan untuk: (1) menaikkan gaji pokok dan pensiun pokok; (2) pemberian gaji ke-13 dan THR untuk aparatur negara dan pensiunan; dan (3) perbaikan tunjangan kinerja pada K/L sejalan dengan capaian reformasi birokrasi K/L. Pemerintah juga mengantisipasi kebutuhan calon pegawai baru dan perubahan kebijakan pensiun. Selanjutnya, melalui alokasi belanja pegawai, pemerintah juga memperhatikan kesejahteraan para pensiunan melalui pembayaran manfaat pensiun, pensiun ke-13, THR bagi para pensiunan/veteran PNS/TNI/POLRI.

Belanja Modal

Sebagai salah satu instrumen utama pemerintah dalam menggerakkan roda ekonomi, belanja modal dalam kurun waktu tahun 2015–2019 mengalami pertumbuhan negatif 5,3 persen, yaitu dari Rp215.434,2 miliar pada tahun 2015 menjadi Rp173.352,7 miliar pada *outlook* APBN tahun 2019. Tingginya belanja modal pada tahun 2015, terutama dikarenakan pada tahun tersebut pemerintah mengedepankan pembangunan infrastruktur sebagai prioritas utama dalam pembangunan nasional.

Melihat rata-rata penyerapan anggaran belanja pemerintah sepanjang tahun 2015-2018, inefisiensi terbesar pada belanja modal dengan rata-rata penyerapan sebesar 87,66 persen. Dalam hal ini terdapat rata-rata 12,34 persen anggaran yang tidak terserap pada komponen belanja modal atau senilai rata-rata Rp27,19 triliun selama 2015-2018.

Indikator Kesejahteraan Rakyat

Kualitas belanja pemerintah dapat diukur dengan mengaitkan APBN dan kinerja indikator kesejahteraan yang sejak tahun 2010 telah tercantum dalam UU APBN setiap tahunnya.

Hadirnya pandemi Covid-19 target indikator kesejahteraan rakyat dalam APBN TA 2020 diperkirakan tidak akan tercapai.

Peningkatan kinerja pada keempat indikator kesejahteraan rakyat pada tahun 2020 mendapat tantangan berat dengan merebaknya pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang memaksa pemerintah menghitung ulang berbagai prioritas dan kebijakan, terutama pada sisi kebijakan belanja negara. Untuk mengurangi dampak dari pandemi ini, pemerintah mengeluarkan anggaran sebesar Rp405 triliun. Sebesar Rp75 triliun anggaran ini akan digunakan untuk sektor kesehatan, Rp110 triliun untuk jaring pengaman sosial, Rp70,1 triliun untuk insentif pajak bagi industri, dan Rp150 triliun untuk program pemulihan ekonomi nasional termasuk restrukturisasi kredit dan penjaminan serta pembiayaan untuk UMKM dan dunia usaha

Anggaran untuk menangani pandemi Covid-19 dan dampaknya bagi masyarakat dan dunia usaha, dipastikan akan memperlebar defisit APBN hingga mencapai 5 persen dari PDB. Untuk itu pemerintah mengeluarkan PERPU No. 1/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara & Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Perpu ini memuat berbagai kebijakan keuangan negara meliputi kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, dan kebijakan pembiayaan. Berkenaan dengan batasan defisit APBN, melalui Perpu ini, pemerintah menetapkan batasan defisit hingga melampaui 3 persen dari PDB selama masa penanganan pandemi dan/atau untuk menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan paling lama sampai dengan berakhirnya tahun anggaran 2022. Perpu ini juga mencabut ketentuan dalam pasal 46, UU No. 20/2019 tentang APBN Tahun 2020, yang memuat sasaran pembangunan yang berkualitas dalam bentuk penurunan kemiskinan (8,5 persen – 9,0 persen); tingkat pengangguran terbuka (4,8 persen – 5,0 persen); penurunan gini ratio (0,375 – 0,380); dan peningkatan IPM sebesar 72,51.

Hal ini berarti bahwa target indikator kesejahteraan rakyat yang tercantum dalam APBN TA 2020 diperkirakan tidak tercapai.

Indikator Kesejahteraan Rakyat dalam UU APBN

Indikator	Target	Tahun	Capaian
Penurunan Kemiskinan	9 – 10%	2015	11.13
	9 – 10%	2016	10.7
	10,5%	2017	10.12
	9,5 – 10%	2018	9.66
	8,5-9,5	2019	9.22
	8,5 – 9 %	2020	-
Tingkat Pengangguran Terbuka	5,5 - 5,7%	2015	6.18
	5,2 – 5,5%	2016	5.61
	5,6 %	2017	5.50
	5,0 – 5,3 %	2018	5.34
	4,8 – 5,2 %	2019	5.28
	4,8 – 5,0 %	2020	-
Gini ratio	Menurun	2015	0.40
	0,39	2016	0.394
	0,39	2017	0.391
	0,38	2018	0.384
	0,380 – 0,385	2019	0.380
	0,375 - 0,380	2020	-
IPM	70,1	2016	70.18
	70,1	2017	70.81
	71,5	2018	71.39
	71,98	2019	-
	72,51	2020	-

Sumber: Kementerian Keuangan dan BPS, data diolah

Tantangan Indikator Kesejahteraan - IPM

BPS mencatat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia berada di angka 71,39 sepanjang 2018. Angka tersebut meningkat sekitar 0,82 dibanding sebelumnya sebesar 70,81 pada 2017. UNDP menetapkan Indonesia masuk dalam kategori pembangunan manusia yang tinggi dan menempati ranking 111 dari 189 negara. Laporan UNDP juga menyatakan bahwa nilai IPM Indonesia apabila memasukkan variabel ketimpangan dalam indikator pendidikan, kesehatan dan pendapatan (*Inequality-adjusted Human Development Index*) sesungguhnya skor IPM Indonesia hanya berkisar 58,4 pada tahun 2018. Artinya masih terdapat ketimpangan sebesar 17,4 di bidang pendidikan, kesehatan, dan distribusi pendapatan.

Meskipun IPM mengalami peningkatan, namun disparitas atau kesenjangan IPM antar

kabupaten/kota masih tinggi. Berdasarkan provinsi, IPM Indonesia tertinggi ada di Provinsi DKI Jakarta dengan nilai mencapai 80,47. Setelah itu, diikuti oleh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta 79,53, Provinsi Kalimantan Timur 75,83, Provinsi Kepulauan Riau 74,84, dan Provinsi Bali 74,77. Sementara provinsi dengan IPM terendah, yaitu Papua sebesar 60,06. Diikuti Provinsi Papua Barat 63,74, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) 64,39, Provinsi Sulawesi Barat 65,1, dan Provinsi Kalimantan Barat 66,98. Untuk mencapai pemerataan IPM di setiap daerah, berbagai program yang dilaksanakan pemerintah harus berkualitas dan berlandaskan berlandaskan nilai-nilai sosial yang inklusif

Skor IPM Indonesia hanya berkisar 58,4 di 2018 Artinya masih terdapat ketimpangan sebesar 17,4 di bidang pendidikan, kesehatan, & distribusi pendapatan.

Tantangan Indikator Kesejahteraan - Tingkat Pengangguran Terbuka

Beberapa hal yang perlu dicermati terkait dengan isu pengangguran adalah: Tren angka TPT pada Februari setiap tahunnya menunjukkan penurunan. Pada Februari 2019, jumlah pengangguran berkurang sebanyak 50 ribu orang dari 6,87 juta orang pada Februari 2018 menjadi 6,82 juta orang. Meski demikian, BPS mencatat angka pengangguran terbuka di kota yang sebesar 6,3 persen masih lebih tinggi dibanding desa yakni 3,45 persen.

Sektor perdagangan menyerap tenaga kerja terbanyak dalam setahun belakangan dengan jumlah 920 ribu orang, yang disusul oleh sektor akomodasi makan dan minum dengan jumlah 700 ribu orang. Hanya saja, BPS mencatat pekerja sektor pertanian ternyata berkurang 590 ribu dalam setahun. Hal ini disebabkan pekerja di sektor pertanian memang rentan bergeser ke sektor lainnya.

Lulusan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) yang masih mendominasi angka pengangguran. Data BPS mengatakan, 8,92 persen dari total tingkat partisipasi angkatan kerja adalah pengangguran lulusan SMK. Kemudian, 7,92 persen dari total tingkat partisipasi angkatan kerja adalah pengangguran lulusan diploma.

BPS mencatat angka pengangguran terbuka di kota 6,3 persen masih lebih tinggi dibanding desa yakni 3,45 persen.

Tantangan Indikator Kesejahteraan - Rasio Gini

Ketimpangan di kota masih tinggi dibandingkan di desa. Trennya sejak tahun 2010 relatif tidak berubah yaitu 0,38-0,39 di kota dan 0,31 – 0,32 di desa. Hal yang sama juga tercermin dalam Distribusi Pembagian Pengeluaran per Kapita dan Indeks Gini, 2010-2019 yang relative tidak mengalami perubahan.

Ketimpangan dalam perspektif yang lebih luas tidak hanya tergambarkan melalui indikator pendapatan (pengeluaran) saja, tetapi juga menggambarkan kualitas pertumbuhan ekonomi. Laporan Bank Dunia pada 2015 menyebutkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia hanya dinikmati oleh 20 persen kelompok terkaya. Kelompok ini diidentifikasi sebagai kelas konsumen dengan pendapatan bersih per tahun di atas 3.600 dollar AS atau Rp 52,6 juta dan pengeluaran per hari nya sekitar 10 dollar AS hingga 100 dollar AS untuk makanan, transportasi, dan perlengkapan rumah tangga lainnya. Jumlahnya diprediksi 70 juta dan diproyeksikan akan mencapai 135 juta orang pada 2030 atau setengah dari total penduduk Indonesia. Pendapatan mereka meningkat dikarenakan

dua hal: kualifikasi pendidikan mereka tinggi dan permintaan pasar terhadap pekerja profesional terampil meningkat.

Namun di sisi lain, mereka yang berpendidikan rendah semakin sulit mengakses lapangan kerja. Mereka terjebak dalam pekerjaan dengan gaji rendah. Banyak dari mereka adalah petani dan nelayan di daerah pedesaan dan mereka yang bekerja di sektor informal. Karena kenaikan upah mereka lebih lambat dibanding gaji pekerja terampil, ketimpangan ekonomi di Indonesia melebar.

Karenanya kebijakan pemerintah untuk menyerap tenaga kerja di sektor-sektor yang labor intensive, seperti pertanian menjadi solusi untuk meminimalkan ketimpangan. Kebijakan lintas sektor dan lintas kementerian untuk memajukan sektor pertanian tidak saja berdampak pada proses pencapaian tujuan ketahanan pangan nasional namun juga distribusi tenaga kerja yang lebih merata pada berbagai sektor ekonomi. Industrialisasi sektor pertanian sudah saatnya diterapkan di negara agraris ini.



Tantangan Indikator Kesejahteraan - Kemiskinan

Keberhasilan pemerintah mencapai single digit tingkat kemiskinan di tahun 2019 harus dipertahankan, mengingat tren penurunan tingkat kemiskinan mulai melandai beberapa tahun belakangan ini. Upaya pemerintah untuk menuju dan mempertahankan single digit persentase penduduk miskin berpotensi mengalami kesulitan akibat beberapa kebijakan yang cenderung menurunkan daya beli masyarakat dan menggeser penduduk miskin yang tepat berada sedikit di atas garis kemiskinan menjadi miskin kembali.

Beberapa kebijakan yang tidak mendukung program pengentasan kemiskinan antara lain: **pertama**, kenaikan iuran premi BPJS Kesehatan yang mulai diterapkan pemerintah tahun 2020. Kenaikan premi ini sesuai dengan mandat Perpres No. 75/2019 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 82/2018 tentang Jaminan Kesehatan, yaitu Pasal 34 (ayat 1) yang menetapkan iuran peserta bukan penerima upah (PBPU) dan peserta bukan pekerja (BP) sebesar Rp42.000,00 per orang per bulan dengan manfaat pelayanan di ruang perawatan Kelas III; Rp110.000,00 per orang per bulan dengan manfaat pelayanan di ruang perawatan Kelas II; dan Rp160.000,00 per orang per bulan dengan manfaat pelayanan di ruang perawatan Kelas I. Besaran iuran ini mulai berlaku 1 Januari 2020 (ayat 2).

Rencana tersebut menuai protes dari masyarakat sehingga Mahkamah Agung mengabulkan sebagian uji materi dari Perpres tersebut dan menyatakan bahwa pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Atas putusan ini maka premi untuk peserta PBPU dan BP, atau disebut dengan peserta mandiri, tidak mengalami kenaikan. Sementara untuk peserta penerima bantuan iuran (PBI) dan peserta pekerja penerima upah (PPU) tetap mengalami kenaikan.

Kedua, fluktuasi harga pangan seiring meningkatnya konsumsi dalam negeri juga menjadi tantangan dalam mempertahankan *single digit* angka kemiskinan. Fluktuasi harga pangan berpengaruh kepada daya beli masyarakat. Tingginya harga kebutuhan

pokok pangan cenderung menekan daya beli masyarakat miskin. Di sisi lain, pemerintah dihadapkan pada upaya menjaga stok pangan dalam negeri seiring dengan meningkatnya permintaan domestik. Kemunduran musim tanam akibat faktor cuaca dan potensi banjir di beberapa wilayah di Indonesia pada akhirnya menjadikan impor pangan sebagai pilihan untuk menjaga konsumsi dalam negeri.

Peluncuran *big data* pangan diharapkan dapat meningkatkan akurasi data kebutuhan stok pangan nasional, terutama beras, sebagai dasar melakukan kebijakan impor pangan. Melalui *Agricultural War Room* yang diluncurkan Kementerian Pertanian, pemerintah menjamin ketersediaan data pertanian yang akurat sesuai dengan kondisi di lapangan sebagai dasar penyusunan program, kebijakan dan pencapaian target pembangunan pertanian. Dengan demikian ke depan diharapkan tidak ada lagi perbedaan stok pangan nasional antar kementerian. Pada akhirnya stabilisasi harga kebutuhan pokok pangan tergantung pada ketepatan pemerintah melakukan pendataan stok pangan nasional untuk menjaga permintaan dalam negeri. Di samping itu, keterlambatan respon pemerintah atas kebijakan impor juga menyebabkan tindakan spekulasi yang memicu kenaikan harga komoditas pangan. Sebagai contoh, meroketnya harga bawang putih beberapa pada awal tahun ini akibat dari belum adanya kepastian pasokan bawang putih pada awal 2020 dan dimanfaatkan distributor untuk menahan pasokannya.

Kebijakan **ketiga** yang tidak mendukung program pengentasan kemiskinan yaitu rencana kenaikan harga LPG 3 kg yang selama ini umumnya digunakan oleh rumah tangga miskin dan usaha kecil. Kenaikan ini berpotensi meningkatkan pengeluaran mereka. Membengkaknya kuota LPG 3 kg dalam dua tahun terakhir mengindikasikan meningkatnya konsumsi masyarakat terhadap produk ini sebagai bahan bakar utama pengganti minyak yang tidak lagi mendapat subsidi pemerintah. Di sisi lain, tingginya realisasi berarti bahwa pengalokasian subsidi ini tidak tepat sasaran. Karenanya, untuk memperbaiki ketepatan penyaluran, mulai tahun 2020 pemerintah akan melakukan skema distribusi sistem tertutup berdasarkan target sasaran yang telah diidentifikasi *by name by address*. Harga LPG 3 kg akan dipatok berdasarkan harga keekonomian bagi masyarakat umum, namun pemerintah tetap memberikan harga subsidi kepada target sasaran subsidi berdasarkan data penerima subsidi *by name by address*. Validitas basis data yang dimiliki pemerintah menjadi hal penting yang perlu diteliti untuk menjamin ketepatan sasaran para penerima subsidi harga ini. Tidak kalah pentingnya pelaku UMKM yang selama ini memanfaatkan LPG 3 kg untuk usaha mereka karena kepraktisan ukurannya dibandingkan dengan ukuran 12 kg.

Tantangan Indikator Kesejahteraan - Kemiskinan, lanjutan...

Kebijakan **keempat** yang dapat menurunkan daya beli masyarakat dan mengganggu pencapaian angka kemiskinan adalah Rencana kenaikan tarif dasar listrik untuk golongan rumah tangga dengan daya 900 VA. Meskipun rencana kenaikan ini mengalami penundaan hingga pertengahan tahun ini, sama halnya dengan subsidi LPG 3 kg, rencana penghapusan subsidi listrik dengan daya 900 VA juga berlandaskan ketidaktepatan sasaran. Berdasarkan hasil verifikasi dan validasi Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin (DTPPFM), dari 23,0 juta pelanggan rumah tangga daya listrik 900 VA, hanya terdapat 6,5 juta pelanggan dengan kategori miskin dan rentan, sedangkan sisanya sebanyak 16,5 juta pelanggan dikategorikan sebagai rumah tangga mampu. Pemberian subsidi selanjutnya memang kepada golongan rumah tangga yang benar-benar membutuhkan dan karenanya validitas data yang mampu memetakan jumlah rumah tangga kategori miskin dan rentan miskin menjadi sangat penting. Keberpihakan pemerintah terhadap UMKM juga harus dipertimbangkan karena sektor ini mampu menyerap tenaga kerja dan kerap disinergikan dengan upaya-upaya pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan.

Rekomendasi

- Pemerintah perlu memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (input) dengan hasil yang diharapkan (outcome) atau penganggaran berbasis program (money follow program), sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi suatu kegiatan. Selama ini kinerja APBN hanya terfokus pada berapa besar persentase penyerapan anggaran, sehingga sulit untuk mengukur kinerja efektivitasnya bila dikaitkan dengan outcome/dampak dari kegiatan.
- Belanja modal menjadi komponen belanja operasional pemerintah yang memiliki serapan terendah dibandingkan belanja pegawai dan belanja barang, dengan rata-rata penyerapan sebesar 87,66 persen selama periode tahun 2015-2018. Komponen belanja modal juga tumbuh negatif dalam periode 2015-2019, yaitu sebesar minus 3,5 persen. Sebagian komponen belanja modal, seperti pembangunan gedung dapat digunakan untuk kegiatan lain yang lebih prioritas.
- Pemerintah perlu mensinergikan berbagai kebijakan yang memiliki tujuan yang sama dalam hal pengentasan kemiskinan dan mempertahankan/meningkatkan daya beli masyarakat kurang mampu. Kebijakan subsidi harus berlandaskan pada data yang valid dan terpadu sehingga menjamin ketepatan sasaran penerima subsidi.



Kritik/Saran
<http://puskajianggaran.dpr.go.id/kontak>

Alamat:
 Pusat Kajian Anggaran
 Badan Keahlian DPR RI

Tel: 021-5715635 | Fax: 021-5715635
 Web: www.puskajianggaran.dpr.go.id