

**INDONESIA
PRO POOR
BUDGET
REVIEW 2016**



(MIMPI) ANGGARAN UNTUK RAKYAT MISKIN

**ARAH DAN STRATEGI PENGELOLAAN
APBN DARI ERA ORDE BARU
HINGGA ERA REFORMASI**



**INDONESIA
PRO POOR
BUDGET
REVIEW 2016**

(MIMPI) ANGGARAN UNTUK RAKYAT MISKIN

**ARAH DAN STRATEGI PENGELOLAAN
APBN DARI ERA ORDE BARU
HINGGA ERA REFORMASI**

(Mimpi) Anggaran Untuk Rakyat Miskin: Arah dan Strategi Pengelolaan APBN dari Era Orde Baru Hingga Era Reformasi

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN: 978-602-7807-64-8

Editor: Yusuf Wibisono

♣ Analisis Bab 1: Yusuf Wibisono, ♣ Analisis Bab 2: Yusuf Wibisono, Lailatus Shofiyah ♣ Analisis Bab 3: Yusuf Wibisono, Rachmad Satriotomo ♣ Analisis Bab 4: Yusuf Wibisono ♣ Analisis Bab 5: Yusuf Wibisono, Moh. Soleh Nurzaman ♣ Analisis Bab 6: Yusuf Wibisono, Moh. Soleh Nurzaman ♣ Analisis Bab 7: Yusuf Wibisono, Kenny Devita Indraswari ♣ Analisis Bab 8: Yusuf Wibisono ♣ Analisis Bab 9: Yusuf Wibisono

© 2016 Indonesia Dompot Dhuafa

Jl. Ir. H. Juanda No. 50

Perkantoran Ciputat Indah Permai D-26

Ciputat, Jakarta 15419

Telp. 62-21-7416050

Laporan ini disusun oleh staf peneliti Indonesia Development and Islamic Studies (IDEAS), dengan dukungan pendanaan dari Yayasan Dompot Dhuafa. Temuan-temuan, interpretasi dan kesimpulan-kesimpulan dalam laporan ini tidak mewakili dan tidak mencerminkan pendapat Yayasan Dompot Dhuafa.

DAFTAR ISI

Ringkasan Eksekutif	iv
Bab I. Pengelolaan APBN dan Kinerja Kebijakan Fiskal	1
1.1. Pemerintah dan Pembangunan: Peran Kebijakan Fiskal	1
1.2. Pengelolaan Awal APBN: Dari Orde Lama ke Orde Baru	3
1.3. Krisis Ekonomi dan Perubahan Pengelolaan APBN	11
1.4. Pengelolaan APBN di Era Demokrasi dan Desentralisasi	15
Bab II. Penanggulangan Kemiskinan dan Anggaran yang Berpihak pada Kelompok Miskin	19
2.1. Penanggulangan Kemiskinan: Antara Cita dan Realita	19
2.2. Strategi Penanggulangan Kemiskinan dari Masa ke Masa	24
2.3. Arah Strategi dan Kebijakan ke Depan	33
Bab III. Politik Anggaran dan Kesejahteraan Publik	41
3.1. Penanggulangan Kemiskinan Sebagai Indikator Kinerja Anggaran Publik.....	41
3.2. Politik Anggaran, Pertumbuhan Inklusif dan Kesejahteraan Masyarakat.....	48
3.3. Penanggulangan Kemiskinan dan Prioritas Anggaran Publik.....	58
Bab IV. Menciptakan Ruang Fiskal: Antara Prioritas Anggaran dan Keberpihakan Negara.....	65
4.1. Fragmentasi Struktur Pajak dan Erosi Basis Perpajakan.....	65
4.2. Belanja Terikat dan Beban Utang.....	70
4.3. Belanja yang Diwajibkan dan Kesejahteraan Publik.....	72
4.4. Tekanan Pengeluaran dan Ruang Gerak Fiskal.....	75
4.5. Menciptakan Ruang Fiskal	78
Bab V. Defisit Anggaran, Politik Utang dan Keberlanjutan Anggaran.....	83
5.1. Defisit Anggaran, Pembiayaan Anggaran dan Kesejahteraan Publik.....	83
5.2. Utang Pemerintah dan Keberlanjutan Anggaran	88
5.3. Politik Utang dan Reformasi Pembiayaan Anggaran	93
Bab VI. Belanja Publik dan Kesejahteraan Rakyat.....	101
6.1. Kesejahteraan Rakyat dan Belanja Birokrasi	101
6.2. Pembangunan Infrastruktur, Kapasitas Produksi dan Belanja Modal.....	106
6.3. Belanja Sosial dan Perlindungan Pada Kelompok Miskin.....	114
Bab VII. Penanggulangan Kemiskinan di Era Otonomi Daerah	119
7.1. Otonomi Daerah dan Kemiskinan Regional	119
7.2. Desentralisasi Fiskal dan Penanggulangan Kemiskinan di Daerah.....	123
7.3. Postur Anggaran Daerah dan Belanja Daerah untuk Orang Miskin	130
Bab VIII. Kontra Draft APBN: Konsep dan Agenda Menuju Anggaran Publik untuk Rakyat Miskin.....	135
8.1. Negara dan Kesejahteraan Publik	135
8.2. Tujuan dan Indikator Kinerja Anggaran Publik	138
8.3. Reformasi Perpajakan dan Optimalisasi Pendapatan Negara Bukan Pajak	141
8.4. Efisiensi Sektor Publik dan Prioritas Ulang Belanja Pemerintah Pusat.....	143

8.5. Arah Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa	146
8.6. Mengendalikan Defisit Anggaran dan Reformasi Pengelolaan Utang Pemerintah.....	148
8.7. Politik Anggaran Untuk Penanggulangan Kemiskinan dan Kesejahteraan Bangsa	150

Bab IX. Catatan Atas APBN-P 2015 dan Prospek APBN 2016: Harapan dan Kenyataan Anggaran Publik Era Presiden “Rakyat”	155
--	------------

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Politik dan Defisit Anggaran, 1964-1965	4
Tabel 2.1. Jenis-Jenis Program Penanggulangan Kemiskinan dalam APBN di Era Orde Baru, 1969-1998.....	26
Tabel 2.2. Komparasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan	29
Tabel 2.3. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi	29
Tabel 2.4. Program Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi	31
Tabel 2.5. Jenis-Jenis Program Penanggulangan Kemiskinan dalam APBN di Era Reformasi, 2005-2014	32
Tabel 3.1. Asumsi Dasar APBN, 1998-2002 (Data Realisasi)	44
Tabel 3.2. Sasaran Kebijakan Ekonomi Makro, 2008-2012 (Target Indikatif)	45
Tabel 3.3. Sasaran Pertumbuhan Ekonomi yang Berkualitas dalam Pelaksanaan APBN, 2011- 2015	46
Tabel 3.4. Sasaran Pertumbuhan Ekonomi yang Berkualitas dalam Pelaksanaan APBN Terkini, 2014-2016 ..	47
Tabel 4.1. Mandatory Spending di Era Reformasi, 2001-2014	73
Tabel 5.1. Defisit Anggaran dan Evolusi Pembiayaan Anggaran	93
Tabel 8.1. Kontra-Draft Sasaran Kebijakan Ekonomi Makro 8 2.....	139
Tabel 8.2. Kontra Draft Sasaran Pertumbuhan Ekonomi yang Berkualitas dalam Pelaksanaan APBN.....	140
Tabel 8.3. Penerimaan Negara dan Politik Pajak, 2014-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB).....	141
Tabel 8.4. Kontra Draft Penerimaan Negara dan Politik Pajak, 2017-2020 (% dari PDB)	143
Tabel 8.5. Belanja Negara dan Politik Anggaran, 2014-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB)	145
Tabel 8.6. Kontra Draft Belanja Negara dan Politik Anggaran, 2017-2020 (% dari PDB)	146
Tabel 8.7. Transfer ke Daerah dan Dana Desa, 2014-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB)	147
Tabel 8.8. Kontra Draft Transfer ke Daerah dan Dana Desa, 2017-2020 (% dari PDB)	147
Tabel 8.9. Defisit Anggaran dan Politik Utang, 2014-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB)	149
Tabel 8.10. Kontra Draft Defisit Anggaran dan Politik Utang, 2017-2020 (% dari PDB)	150
Tabel 8.11. Kisah 2 Presiden: Postur Anggaran dan Politik Anggaran, 2014-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB)	151
Tabel 8.12. Kontra Draft Postur APBN, 2017-2020 (% dari PDB)	152
Tabel 9.1. Kinerja dan Kredibilitas Kebijakan Fiskal Presiden Widodo, 2015-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB)	157

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1. Program Stabilisasi dan Peran Pemerintah, 1961-1971 (% ,kecuali Belanja Konsumsi Pemerintah dalam % dari PDB)	5
Gambar 1.2. Adopsi Anggaran Berimbang dan Ekspansi Ukuran Pemerintah, 1969-1999 (% dari PDB)	5
Gambar 1.3. Sumber Pembiayaan Pembangunan, 1969-1999 (% dari PDB)	7
Gambar 1.4. Tabungan Pemerintah, Dana Pembangunan dan Pengeluaran Pembangunan, 1969-1999 (% dari PDB)	8
Gambar 1.5. Penerimaan Negara dan Belanja Negara, 1969-1999 (% dari PDB)	7
Gambar 1.6. Oil Boom dan Rezim Fiskal Pemalas, 1969-1999 (% dari PDB, kecuali Harga Minyak Internasional dalam US\$ per Barrel)	10
Gambar 1.7. Defisit dan Ilusi Anggaran Berimbang, 1969-1999 (% dari PDB)	10
Gambar 1.8. Pertumbuhan Ekonomi dan Beban Utang Luar Negeri, 1989-1999 (% dari PDB, kecuali Pertumbuhan Ekonomi dalam %)	12
Gambar 1.9. Kebijakan Fiskal, Biaya Krisis, dan Counter Cycle Policy, 1995-1999 (% dari PDB, kecuali Pertumbuhan Ekonomi dalam %)	13
Gambar 1.10. Pengelolaan APBN Pasca Krisis, 2000-2005 (% dari PDB)	14
Gambar 1.11. Kebijakan Fiskal Pasca Krisis, 2000-2005 (% dari PDB)	14
Gambar 1.12. Keuangan Negara di Indonesia Baru, 2005-2014 (% dari PDB)	17
Gambar 1.13. Kebijakan Fiskal Era Reformasi, 2005-2014 (% dari PDB)	17
Gambar 2.1. Penduduk Miskin dan Hampir Miskin: Garis Kemiskinan dan Jumlah Penduduk Miskin Terimplikasi (Juta Orang)	20
Gambar 2.2. Angka Kemiskinan “Makro” dan “Mikro” (% dan Juta Orang)	21
Gambar 2.2. Angka Kemiskinan “Makro” dan “Mikro” (% dan Juta Orang)	22
Gambar 2.4. Komitmen Kesejahteraan: Target Tingkat Kemiskinan dan Pengangguran (% dari Total Penduduk dan Angkatan Kerja)	22
Gambar 2.5. Komitmen Pemerintah: Antara Cita dan Realita	23
Gambar 2.6. Penanggulangan Kemiskinan Era Orde Baru (Juta Orang dan %)	25
Gambar 2.7. Program Penanggulangan Kemiskinan Era Orde Baru (%)	26
Gambar 2.8. Distribusi Pendapatan di Era Orde Baru berdasarkan Pangsa Pendapatan (%) dan Gini Ratio	27
Gambar 2.9. Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi (Juta Orang dan %)	32
Gambar 2.10. Paradoks Pertumbuhan Ekonomi dan Kesejahteraan: Perkembangan Angka Kemiskinan dan Pengangguran Pasca Krisis 1998	33
Gambar 2.11. Kualitas Pertumbuhan Ekonomi: Penciptaan Lapangan Kerja dan Penanggulangan Kemiskinan Pasca Krisis 1998	34
Gambar 2.12. Distribusi Pendapatan di Era Reformasi berdasarkan Pangsa Pendapatan (%) dan Gini Ratio	35
Gambar 2.13. Anggaran Program Penanggulangan Kemiskinan di APBN, Era Orde Baru dan Era Reformasi (% dari Total Belanja Negara)	37
Gambar 2.14. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Komprehensif	39

Gambar 3.1. Revenue Incident Era Orde Baru: Kinerja Penerimaan Perpajakan dan Peran Relatif Komponen-nya, 1969-1999 (% dari PDB dan % dari Total Penerimaan Perpajakan, Kecuali PDB per Kapita dalam US\$)	49
Gambar 3.2. Spending Incident Era Orde Baru: Pengeluaran Rutin dan Peran Relatif Komponen-nya, 1969-1999 (% dari PDB)	50
Gambar 3.3. Beban Bunga dan Cicilan Utang: Peran Stok Utang Luar Negeri dan Nilai Tukar Rupiah Terhadap US\$, 1969-1999 (Rp Miliar dan US\$ Miliar)	51
Gambar 3.4. Spending Incident Era Orde Baru: Pengeluaran Pembangunan Berdasarkan Sektor, Repelita I - VI (% dari Total Pengeluaran Pembangunan)	52
Gambar 3.5. Fiscal Incident Era Orde Baru: Perkembangan Penduduk Miskin dan Gini Ratio, 1970-1996.....	52
Gambar 3.6. Revenue Incident Era Reformasi: Kinerja Penerimaan Perpajakan dan Peran Relatif Komponen-nya, 2001-2014 (% dari PDB dan % dari Total Penerimaan Perpajakan, Kecuali PDB per Kapita dalam US\$)	53
Gambar 3.7. Spending Incident Era Reformasi: Belanja Terikat dan Peran Relatif Komponennya, 2001-2014 (% dari PDB)	54
Gambar 3.8. Spending Incident Era Reformasi: Belanja Pemerintah Pusat Berdasarkan Fungsian Belanja Pelayanan Umum, 2001-2014 (% dari PDB)	55
Gambar 3.9. Spending Incident Era Reformasi: Belanja Sosial dan Belanja Militer, Hukum dan Ekonomi, 2001-2014 (% dari PDB)	56
Gambar 3.10. Fiscal Incident Era Reformasi: Perkembangan Penduduk Miskin dan Gini Ratio, 2001-2014	57
Gambar 3.11. Prioritas Anggaran Era Orde Baru: Belanja Penanggulangan Kemiskinan, 1969- 1998 (% dari PDB)	59
Gambar 3.12. Prioritas Belanja Penanggulangan Kemiskinan Era Orde Baru, 1969-1998 (%dari PDB)	60
Gambar 3.13. Prioritas Anggaran Era Reformasi: Belanja Penanggulangan Kemiskinan, 2005- 2014 (% dari PDB)	60
Gambar 3.14. Prioritas Belanja Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi, 2005-2014 (%dari PDB)	61
Gambar 3.15. Prioritas Belanja Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi: Belanja Subsidi, 2005-2014 (% dari PDB)	62
Gambar 3.16. Prioritas Belanja Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi: Belanja Bantuan Sosial, 2005-2014 (% dari PDB)	63
Gambar 4.1. Peran Penerimaan Perpajakan: Era Orde Baru dan Era Reformasi, 1969-2014 (%dari PDB dan % dari Total Penerimaan Negara)	66
Gambar 4.2. Struktur Pajak dan Fragmentasi Penerimaan Negara, 2005-2014 (% dari Total Penerimaan Negara)	67
Gambar 4.3. Stagnasi Kinerja Pajak Penghasilan dan Pajak Pertambahan Nilai di Era Reformasi, 2001-2014 (% dari PDB)	68
Gambar 4.4. Elastisitas Pajak dan Erosi Basis Perpajakan, 2006-2014	69
Gambar 4.5. Kekayaan 40 Orang Terkaya dan Distribusi Pendapatan di Indonesia	70
Gambar 4.5. Struktur Belanja Terikat, 1969-2014 (% dari PDB)	71
Gambar 4.6. Defisit Keseimbangan Primer dan Beban Utang, 2005-2014	71
Gambar 4.7. Beban Pengeluaran dan Prioritas Anggaran Era Krisis (% dari PDB)	73
Gambar 4.8. Earmarking dan Implementasi Mandatory Spending, 2005-2014	74
Gambar 4.9. Non-Discretionary Expenditure dan Ruang Gerak Fiskal: Belanja Terikat dan Peran Relatif Komponennya, 2001-2014 (% dari PDB)	75

Gambar 4.10. Memimpikan Fiscal Space :Antara Beban dan Prioritas Anggaran, 2001-2014 (% dari PDB dan Rp Miliar)	76
Gambar 4.11. Analisis Structural Gap: Pertumbuhan Nominal dan Keberlanjutan Anggaran Negara, 1969-2014 (%)	77
Gambar 4.12. Analisis Structural Gap: Keseimbangan Tingkat Pendapatan dan Belanja Negara, 1969-2014 (% dari PDB)	78
Gambar 4.13. Ruang Gerak Fiskal dan Kebijakan Fiskal Sebagai Countercyclical Policy, 1969- 2014 (% dari PDB dan US\$)	78
Gambar 4.14. Keseimbangan Primer dan Ponzi Finance, 2005-2014 (% dari PDB)	79
Gambar 4.15. Fiscal Space dan Ketergantungan pada Utang, 2005-2014 (% dari PDB)	80
Gambar 4.16. Kemauan Politik Pemerintah dan Fiscal Space, 2005-2014 (% dari PDB)	81
Gambar 5.1. Defisit Anggaran Era Orde Baru dan Era Reformasi, 1969-2014 (% dari PDB)	84
Gambar 5.2. Defisit Ganda Keuangan Publik: Defisit Keseimbangan Primer dan Defisit Anggaran, 2001-2014 (Rp Triliun dan % dari PDB)	85
Gambar 5.3. Defisit Anggaran, Ruang Fiskal dan Belanja untuk Kesejahteraan, 2001-2014 (% dari Total APBN)	86
Gambar 5.4. Utang yang Mahal: Bunga dan Cicilan Pokok Utang, 1969-2014	87
Gambar 5.5. Penggunaan Sektorial Utang Luar Negeri, 2005-2014 (% dari Total Utang Luar Negeri)	88
Gambar 5.6. Utang yang Menggunung: Stok Utang Pemerintah, 1998-2015	89
Gambar 5.7. Stok Utang Pemerintah, Penerimaan Perpajakan dan Beban Anggaran Negara, 2001-2015	90
Gambar 5.8. Keseimbangan Primer dan Disiplin Fiskal: Hedged Finance dalam Keuangan Negara, 1969-2014 (% dari PDB)	91
Gambar 5.9. Utang Baru, Defisit Anggaran dan Stok Utang: Kondisi Kini dan Proyeksi ke Depan, 2004-2020 (Rp Triliun)	92
Gambar 5.10. Diversifikasi Kreditor dan Biaya Utang: Harga Mahal Kemandirian, 2000-2014 (Rp Triliun dan %)	94
Gambar 5.11. Beban Utang dan Kemampuan Mengembalikan Utang, 2005-2014	96
Gambar 5.12. Diversifikasi Utang, Ketergantungan pada Modal Asing dan Fluktuasi Nilai Tukar Rupiah, 1998-2015	97
Gambar 6.1. Indeks Pembangunan Manusia: Nasional dan Provinsi, 1980-2014	102
Gambar 6.2. Kemiskinan di Indonesia: P0, P1 dan P2, 2013-2015	103
Gambar 6.3. Belanja Birokrasi (% dari PDB) dan Kinerja Pemerintah (Government Effectiveness Index), 1996-2016	104
Gambar 6.4. Komponen Belanja Pegawai, 2005-2014 (% dari PDB)	105
Gambar 6.5. Komponen Belanja Barang, 2005-2014 (% dari PDB)	106
Gambar 6.6. Belanja Modal dan Komponennya, 2005-2014 (% dari PDB)	107
Gambar 6.7. Kapasitas Produksi Sektor Pertanian dan Perkebunan, 1970-2014	108
Gambar 6.8. Kapasitas Jalan dan Jumlah Kendaraan Bermotor, 1968-2014	109
Gambar 6.9. Panjang Jaringan Rel (Km) dan Jumlah Sarana Kereta Api Siap Operasi (Unit), 1867-2014	110
Gambar 6.10. Infrastruktur Permukiman dan Penyediaan Listrik, 1965-2014	112
Gambar 6.11. Kesenjangan Antar Kawasan (Gini Rasio) dan Kesenjangan Antar Kelompok Pendapatan (% Pangsa Pendapatan), 1976-2014	112
Gambar 6.12. Proyeksi Kebutuhan Pendanaan Pembangunan Infrastruktur berdasarkan Sumber Pembiayaan, 2015-2019 (Rp Triliun)	113

Gambar 6.13. Karakteristik Sosial dan Ekonomi Rumah Tangga Miskin: Tingkat Pendidikan Kepala Rumah Tangga dan Sumber Penghasilan Utama, 2013-2014	115
Gambar 6.12. Reformasi Anggaran dan Realokasi Belanja Publik (% dari APBN dan % dari PDB), 2005-2016	116
Gambar 6.13. Belanja Sosial dan Belanja Militer (% dari APBN), 2005-2016	117
Gambar 7.1. Jumlah Wilayah Administratif Indonesia, 1969 – 2015	120
Gambar 7.2. Transfer Pemerintah Pusat ke Daerah, 1969 – 2014 (% dari PDB)	121
Gambar 7.3. Provinsi dengan Tingkat Kemiskinan (% dari Total Penduduk) dan Jumlah Penduduk Miskin (Ribu Jiwa) Tertinggi, Maret 2007 – September 2014	122
Gambar 7.4. Bantuan Pembangunan Daerah di Era Orde Baru (% dari Pengeluaran) dan Distribusi Alokasinya (% dari Total Bantuan Pembangunan Daerah), 1969 – 1998	123
Gambar 7.5. Transfer ke Daerah dan Dana Perimbangan, 2001-2016 (% dari PDB)	124
Gambar 7.6. DBH, DAK dan Dana Transfer Lainnya, 2001-2016 (% dari PDB)	126
Gambar 7.7. Alokasi DAU berdasarkan Provinsi dan Jumlah Penduduk Miskin, 2014	127
Gambar 7.8. Alokasi DBH berdasarkan Provinsi dan Jumlah Penduduk Miskin, 2014	128
Gambar 7.9. Alokasi DAK berdasarkan Provinsi dan Jumlah Penduduk Miskin, 2014	128
Gambar 7.10. Alokasi Dana Desa berdasarkan Provinsi dan Jumlah Desa Miskin, 2015	129
Gambar 7.11. Postur Anggaran Daerah Seluruh Provinsi dan Kabupaten/Kota, 2007 - 2014 (% dari PDB)	131
Gambar 7.13. Struktur Penerimaan dan Belanja Daerah, 2007 – 2014 (% dari PDB)	132
Gambar 7.14. Struktur Penerimaan dan Belanja Daerah, 2007 – 2014 (% dari PDB)	133
Gambar 7.15. Realisasi Belanja Pegawai: Kasus Nusa Tenggara Timur dan Kalimantan Selatan, 2014 (% dari APBD)	134
Gambar 8.1. Model “Welfare State” di Indonesia Berdasarkan UUD 1945	137
Gambar 8.2. Reformasi Anggaran dan Ruang Gerak Fiskal: Proyeksi Fiscal Space dan Belanja Terikat, 2016-2020 (% dari PDB)	153
Gambar 9.1. “Extra Effort” Perpajakan dan Likuiditas Perbankan: Penerimaan Perpajakan Januari - Desember 2015 dan Suku Bunga JIBOR Desember 2015 – Januari 2016	158
Gambar 9.2. “Normal Effort” Perpajakan dan Likuiditas Perbankan: Penerimaan Perpajakan Januari - Desember 2014 dan Suku Bunga JIBOR Desember 2014 – Januari 2015	160
Gambar 9.3. Realokasi Belanja Tidak Produktif ke Belanja Produktif: Antara Idealitas dan Realitas, 2015-2016 (% dari Total APBN)	160
Gambar 9.4. Kabinet Gemuk dan Kegagalan Reformasi Birokrasi: Belanja Pegawai dan Belanja Barang, 2014-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB)	161
Gambar 9.5. Politik Anggaran Presiden Widodo: Antara Keberpihakan pada Investor dan Kelompok Miskin, APBN 2016 (% dari Total APBN)	162

RINGKASAN EKSEKUTIF

Bab I. Pengelolaan APBN dan Kinerja Kebijakan Fiskal

- Di Indonesia, berdasarkan konstitusi, negara adalah “*development agents*” yang tidak hanya mendorong *equality of opportunity*, namun juga secara aktif berupaya menegakkan keadilan sosial (*equality of outcome*). Implikasinya, negara berperan penting dalam penyediaan barang dan jasa publik (*provider state*) menuju *unconditional welfare state*, dengan kebijakan fiskal (keuangan negara) secara aktif menjalankan fungsi redistribusi pendapatan untuk keadilan sosial.
- Arah kebijakan fiskal di era orde baru ditujukan untuk meraih 3 tujuan utama: yaitu, menjamin stabilitas makroekonomi, menurunkan ketergantungan pada bantuan luar negeri, dan memperbaiki distribusi pendapatan. Dengan adopsi prinsip “anggaran berimbang” tujuan stabilitas makroekonomi secara umum dapat dicapai yang ditandai dengan turunnya hiperinflasi secara cepat dan dijaga di tingkat yang rendah. Namun ketergantungan pada utang luar negeri secara umum gagal diturunkan. Sedangkan tujuan distribusi pendapatan sebagian tercapai melalui sisi belanja negara yang cukup berpihak ke kelompok miskin, khususnya melalui pengeluaran pembangunan. Namun di sisi penerimaan negara, tujuan pemerataan relatif tidak tercapai mengingat rendahnya kinerja penerimaan perpajakan.
- Pasca krisis ekonomi 1997-1998 dan jatuhnya rezim orde baru, terjadi perubahan fundamental pada pengelolaan keuangan negara, yaitu dikeluarkannya bantuan luar negeri dari pos penerimaan negara yang kini diakui sepenuhnya sebagai sumber pembiayaan anggaran negara, diikuti kemudian dengan peralihan dalam sumber pembiayaan pembangunan yang diprioritaskan pada pembiayaan domestik yang dipandang memberi independensi lebih tinggi dibandingkan pembiayaan luar negeri yang cenderung mengikat.

Bab II. Penanggulangan Kemiskinan dan Anggaran yang Berpihak pada Kelompok Miskin

- Masalah kemiskinan di Indonesia bersifat masif dan persisten, sehingga dapat dikatakan merupakan masalah struktural. Besarnya kelompok “hampir miskin” menyebabkan banyak penduduk berada posisi yang rentan dan mudah terjatuh pada kemiskinan. Di era reformasi, penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja telah menjadi jargon semua pemimpin nasional. Pasca pemilihan presiden secara langsung untuk pertama kalinya pada 2004, setiap rezim penguasa memiliki target politik untuk menanggulangi kemiskinan dan pengangguran.
- Strategi penanggulangan kemiskinan era orde baru secara umum bergantung pada kebijakan ekonomi makro, yang berfokus pada pertumbuhan ekonomi dengan stabilitas harga. Sedangkan kebijakan spesifik yang berupaya menurunkan kemiskinan, terlihat bersifat pragmatis dan ad hoc. Pasca krisis ekonomi 1998, terjadi perubahan pemikiran tentang strategi penanggulangan kemiskinan secara mendasar di Indonesia, dimana kini kemiskinan diakui sebagai masalah multidimensi. Strategi dan kebijakan dalam strategi nasional penanggulangan kemiskinan (SNPK) didasarkan pada pendekatan berbasis hak (*basic rights approach*). Namun dalam prakteknya, strategi penanggulangan kemiskinan yang diadopsi lebih bersifat pragmatis-teknis, bukan substantif-filosofis sebagaimana SNPK.
- Pasca krisis ekonomi 1998, terlihat bahwa strategi penanggulangan kemiskinan berbasis pertumbuhan ekonomi adalah tidak efektif. Minimnya kontribusi pertumbuhan ekonomi dalam menghasilkan kesejahteraan, menunjukkan secara jelas bahwa pertumbuhan ekonomi belum bersifat inklusif. Seluruh pro-poor measures menunjukkan bahwa manfaat pertumbuhan ekonomi pasca krisis 1998 tidak dinikmati oleh kelompok miskin, namun lebih banyak menguntungkan kelompok kaya. Strategi penanggulangan kemiskinan yang hanya sekedar berfokus pada jaring pengaman sosial, perbaikan akses pelayanan dasar dan pemberdayaan ekonomi dengan berbasis pemikiran “poor because poor”, menjadi tidak memadai.

Bab III. Politik Anggaran dan Kesejahteraan Publik

- Berdasarkan konstitusi, negara diwajibkan memenuhi sejumlah besar “positive rights” warga negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial. Namun, secara menarik, konstitusi tidak menjadikan karitas dan filantropi negara sebagai titik tolak penanggulangan kemiskinan, melainkan penciptaan lapangan kerja yang layak bagi kemanusiaan. Upaya mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi menjadi panglima pembangunan dan seringkali menjadi pembenaran supremasi pasar dan pemilik modal atas kedaulatan rakyat. UU No. 17/2003 menjadi dasar yang kuat bagi masuknya target-target indikatif pembangunan secara rinci di RKP sebagai indikator kinerja APBN, terutama terkait dengan target kesejahteraan rakyat. Sejak 2011, UU APBN secara resmi kini mencantumkan sasaran pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dalam pelaksanaan APBN. Munculnya indikator penyerapan tenaga kerja per 1% pertumbuhan ekonomi adalah sebuah terobosan besar, pemenuhan amanat Pasal 27 ayat 2 UUD 1945.
- Politik anggaran era orde baru bersifat ambigu. Dari sisi revenue incident, sistem fiskal terlihat cenderung bersifat regresif. Sedangkan dilihat dari sisi spending incident, sistem fiskal era orde baru sebaliknya terlihat cenderung bersifat progresif. Sementara itu, politik anggaran era reformasi cenderung bersifat regresif. Dari sisi revenue incident, sistem fiskal terlihat bersifat netral dengan kecenderungan regresif. Sedangkan dilihat dari sisi spending incident, sistem fiskal era reformasi juga terlihat bersifat netral dengan kecenderungan regresif. Menciptakan pertumbuhan inklusif tidak cukup hanya dengan kebijakan subsidi dan transfer pendapatan, namun juga dengan kebijakan reformasi faktor produksi. Hanya dengan redistribusi faktor produksi di awal pembangunan secara berkeadilan, maka pertumbuhan ekonomi akan berjalan beriringan dengan redistribusi pendapatan, dan secara otomatis akan menanggulangi kemiskinan secara permanen.
- Secara menarik, anggaran penanggulangan kemiskinan era orde baru tidaklah rendah, namun cukup signifikan meski mengalami pasang surut karena terlihat banyak berasal dari oil bonanza pasca kenaikan harga minyak dunia. Sementara itu, sesuai dengan hipotesis awal, anggaran penanggulangan kemiskinan di era reformasi adalah signifikan. Berbeda dengan era orde baru, prioritas anggaran penanggulangan kemiskinan era reformasi terlihat kurang memberi perhatian yang memadai ke pembangunan pedesaan dan pertanian.

Bab IV. Menciptakan Ruang Fiskal: Antara Prioritas Anggaran dan Keberpihakan Negara

- Memastikan penerimaan negara yang signifikan dan terus bertumbuh adalah krusial untuk pro-poor budget. Penerimaan perpajakan memegang peran kunci dalam penerimaan negara. Di era orde baru, kinerja perpajakan melemah pasca naiknya harga minyak dunia yang meningkatkan pendapatan minyak dan gas bumi secara signifikan. Kecenderungan stagnasi penerimaan perpajakan di era reformasi pasca krisis 1998 adalah mencemaskan. Tidak ada penambahan basis perpajakan dalam lima belas tahun terakhir. Fragmentasi penerimaan negara berimplikasi bahwa pemerintah seharusnya berkonsentrasi pada PPh dan PPN untuk optimalisasi penerimaan negara.
- Belanja terikat pemerintah (non-discretionary spending) kepada pihak lain yang signifikan adalah kendala terbesar untuk belanja publik yang berpihak pada kelompok miskin. Komponen belanja terikat yang terlihat paling signifikan dan terus bertumbuh adalah pembayaran bunga dan cicilan pokok utang, yaitu rata-rata 1,3% dari PDB pada 1969-1983, 5,2% dari PDB pada 1984-1999 dan 3,9% dari PDB pada 2005-2014. Defisit keseimbangan primer mengindikasikan bahwa penerimaan pemerintah bahkan tidak mencukupi untuk hanya sekedar membayar bunga utang, terlebih lagi cicilan pokoknya (ponzi finance).
- Kombinasi ketidakpuasan publik terhadap politik anggaran dan sistem politik multipartai dan pemilihan langsung oleh rakyat, telah mendorong lahirnya berbagai aturan perundang-undangan hingga perubahan konstitusi yang mewajibkan adanya alokasi anggaran yang memadai untuk kesejahteraan rakyat (mandatory spending). Meski demikian, dalam penetapan prioritas anggaran, mandatory spending secara umum ternyata tetap terkalahkan dari belanja terikat, seperti belanja pegawai dan pembayaran

bunga utang.

- Terbatasnya ruang fiskal (fiscal space) selalu bersumber dari dua arah: lemahnya penerimaan negara, khususnya penerimaan perpajakan, dan inefisiensi sektor publik, terutama beban utang. Inefisiensi sektor publik yang terjadi secara masif dan persisten, akan membawa anggaran publik pada kondisi structural gap: kondisi ketika pertumbuhan belanja negara selalu lebih tinggi dari pertumbuhan penerimaan negara dalam jangka panjang. Dengan tekanan pengeluaran yang tinggi di semua waktu, anggaran publik nyaris tidak memiliki ruang untuk melakukan maneuver terutama di saat krisis. Kebijakan fiskal cenderung bersifat procyclical.
- Tekanan fiskal yang besar secara umum berakhir dengan defisit anggaran yang kemudian ditutup dengan utang pemerintah. Tergerusnya surplus keseimbangan primer, bahkan hingga bernilai negatif, menandakan bahwa pemerintah sudah tidak mampu membayar bunga utang, terlebih lagi cicilan pokok utang yang jatuh tempo, kecuali dengan membuat utang baru sepanjang waktu atau menjual aset (ponzi finance). Dengan kondisi keuangan yang rentan, program-program pembangunan yang termasuk dalam discretionary expenditure rawan mengalami pemangkasan alokasi anggaran. Pemberian utang baru untuk mencegah default umumnya diikuti dengan penerapan penyesuaian struktural, yang memberi prioritas pada pembayaran utang dibandingkan perlindungan negara debitor. Structural adjustment menjadi alasan untuk pemotongan anggaran belanja sosial dan belanja infrastruktur.

Bab V. Defisit Anggaran, Politik Utang dan Keberlanjutan Anggaran

- Dalam rentang waktu yang panjang, anggaran publik Indonesia selalu mengalami defisit yang signifikan dan persisten. Defisit anggaran telah menjadi aturan dibandingkan sebuah pengecualian. Sejatinya, defisit anggaran adalah counter-cycle policy, yang berupaya meningkatkan ruang gerak fiskal pemerintah agar dapat memprioritaskan dan menambah alokasi dana ke pos belanja yang diinginkannya. Namun belanja “mengikat” secara konsisten terus mendominasi belanja negara, terlepas dari defisit anggaran yang dilakukan. Kebijakan defisit anggaran tidak berimplikasi pada meningkatnya ruang gerak fiskal (fiscal space).
- Defisit anggaran seringkali diklaim bertujuan untuk menciptakan kemakmuran dan keamanan untuk rakyat. Faktanya, defisit anggaran lebih banyak didorong oleh alokasi anggaran yang lebih diprioritaskan untuk “belanja mengikat” yang dipandang bersifat wajib, yaitu belanja pegawai, pembayaran bunga utang, dan transfer ke daerah. Prioritas anggaran menempatkan kepentingan birokrasi pemerintah pusat, investor, dan birokrasi pemerintah daerah lebih tinggi dari kepentingan rakyat, khususnya rakyat miskin. Dengan besarnya non-discretionary expenditure, maka belanja untuk stimulus fiskal dan perlindungan sosial yang dibawah diskresi pemerintah, seringkali harus dibiayai dengan utang. Atas nama rakyat kemudian defisit anggaran dilakukan. Pembiayaan defisit, terutama utang, menjadi terbenarkan dan bahkan menjadi tugas mulia.
- Defisit anggaran telah menjadi kebutuhan permanen (structural deficit), bukan lagi kebutuhan temporer untuk melawan siklus perekonomian (cyclical deficit). Dengan defisit anggaran yang persisten, dimana surplus anggaran tidak pernah terjadi, maka implikasinya stok utang terus meningkat dari waktu ke waktu. Mengukur stok utang pemerintah sebagai persentase dari PDB adalah bermasalah, secara sederhana karena pemerintah tidak memiliki akses ke seluruh PDB. Membandingkan stok utang terhadap penerimaan pajak akan menghasilkan gambaran yang lebih tepat tentang beban utang terhadap keuangan negara. Batas atas yang diterapkan terhadap stok utang pemerintah seharusnya bukan 60% terhadap PDB, namun 60% terhadap penerimaan pajak. Dengan indikator ini, kondisi pengelolaan keuangan negara adalah sangat mengkhawatirkan.
- Beban utang pemerintah telah sangat memberatkan keuangan negara dan semakin tidak berkelanjutan. Utang baru bukanlah fungsi dari defisit anggaran, namun fungsi dari stok utang pemerintah. Negara tidak pernah mampu membayar cicilan pokok dan bunga utang kecuali dengan membuat utang baru. Ini adalah skema Ponzi. Dengan kondisi ini, stok utang pemerintah tidak akan pernah berkurang dengan strategi dan pola pengelolaan utang yang ada saat ini.

- Strategi refinancing untuk memenuhi kewajiban pembayaran pokok dan bunga utang yang jatuh tempo, membuat pengelolaan utang terlihat mirip skema Ponzi. Utang baru dibuat untuk menutup kewajiban utang lama, stok utang tidak pernah menurun. Dengan arah kebijakan seperti ini, pengelolaan portofolio utang hanya sekedar *debt switching* dan *buy back*, dengan pemanis *terms and conditions* yang lebih baik. Penurunan stok utang (*debt reduction*) harus ditempuh dengan *extra efforts* yang sangat mahal: menggunakan surplus keseimbangan primer yang diraih dari peningkatan pajak dan penjualan sumber daya alam yang berlimpah untuk menebus utang.

Bab VI. Belanja Publik dan Kesejahteraan Rakyat

- Konstitusi menegaskan bahwa penciptaan kesejahteraan bagi seluruh warga merupakan amanat perjuangan kemerdekaan. Hingga kini, jumlah penduduk miskin masih signifikan dengan derajat keparahan yang semakin tinggi disertai melemahnya perkembangan tingkat kesejahteraan penduduk yang dalam komparasi regional juga terlihat semakin tertinggal dari negara sekawasan.
- Upaya penciptaan kesejahteraan mutlak membutuhkan dan diawali oleh pemerintahan dengan tata kelola yang baik. Birokrasi yang bersih, transparan, dan kuat, adalah modal dasar paling penting bagi penanggulangan kemiskinan dan pertumbuhan yang berkelanjutan. Meski telah banyak reformasi dilakukan, namun hingga kini wajah birokrasi secara umum belum banyak berubah dari stereotype lama. Ironisnya, birokrasi yang lemah ini setiap tahunnya menghabiskan hampir setengah APBN.
- Ciri terpenting infrastruktur adalah eksternalitas positif yang tinggi dimana kehadirannya akan memberikan keuntungan bagi semua pelaku ekonomi di suatu wilayah. Namun pembangunan infrastruktur tidak dapat diserahkan ke pihak swasta (*market failure*) sehingga akan sangat mengandalkan peran pemerintah. Ironisnya, belanja infrastruktur pemerintah pusat mengalami stagnasi panjang di bawah 2% dari PDB per tahun. Kemampuan pemerintah yang semakin melemah dalam membangun infrastruktur, terlihat berkorelasi dengan stagnasi kapasitas produksi dan karenanya menahan pertumbuhan ekonomi. Secara menarik, pelemahan kemampuan pembiayaan pemerintah untuk pembangunan infrastruktur, terutama pasca krisis ekonomi 1997-1998, juga terlihat beriringan dengan meningkatnya kesenjangan ekonomi. Hal ini menguatkan hipotesis bahwa infrastruktur terutama dicirikan oleh eksternalitas positif yang tinggi.
- Inti dari setiap negara yang menjamin kesejahteraan setiap warga-nya (*welfare state*) adalah eksistensi sistem jaminan sosial yang bersifat universal (*universal social security system*). Individu mendapat perlindungan dan akses pelayanan sosial semata karena mereka adalah warga negara (*social citizenship*). Belanja sosial akan meningkatkan kualitas angkatan kerja yang akan masuk ke pasar tenaga kerja. Jika diikuti dengan belanja ekonomi yang memadai, penciptaan tenaga kerja yang berkualitas ini akan diserap pasar tenaga kerja secara optimal. Hal ini pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi, yang akan menjadi basis penerimaan perpajakan yang kuat untuk belanja sosial dan ekonomi yang lebih besar di masa mendatang. Siklus kesejahteraan – lapangan kerja – pertumbuhan ekonomi ini merupakan bentuk empiris dari model pertumbuhan negara-negara kesejahteraan.

Bab VII. Penanggulangan Kemiskinan di Era Otonomi Daerah

- Di Indonesia, daerah selalu mendapat perhatian khusus, persatuan nasional telah menjadi komponen utama negara sejak Indonesia merdeka. Rezim orde baru mengelola dinamika spasial dengan pendekatan sentralisasi, dimana hubungan keuangan pusat-daerah dibangun diatas hegemoni pusat terhadap daerah. Pasca adopsi otonomi daerah secara luas, hubungan keuangan pusat-daerah mencerminkan proses penyerahan sebagian kewenangan kepada daerah.
- Dengan dukungan pendanaan dari pemerintah pusat yang kuat, posisi pemerintah lokal yang berada di tingkatan paling dekat dengan rakyat, serta pelaksanaan APBD yang sepenuhnya berada di daerah, maka seharusnya arah dan prioritas pembangunan akan sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat, terutama terkait penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat, terlebih dengan pemekaran wilayah yang masif. Namun, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal terlihat tidak banyak berkorelasi

dengan percepatan penanggulangan kemiskinan.

- Agenda penanggulangan kemiskinan memiliki dua dimensi spasial. Pertama, kantong kemiskinan yang sangat terkonsentrasi di Jawa, meski memiliki kelengkapan infrastruktur sosial-ekonomi dan dengan tingkat kemiskinan yang lebih rendah dari rata-rata nasional. Kedua, insiden kemiskinan yang sangat tinggi di luar Jawa, dengan bentang alam yang sangat luas dan mengalami ketertinggalan infrastruktur sosial-ekonomi serta memiliki jumlah penduduk yang sedikit.
- Di era reformasi, transfer ke daerah dan dana desa mencapai rata-rata 5,7% dari PDB per tahun pada 2001-2016, dengan kecenderungan meningkat dari kisaran 5% dari PDB pada 2001 menjadi di kisaran 6% dari PDB pada 2016. Secara umum, arah kebijakan terkini dari transfer ke daerah adalah positif. Kecenderungan menurunnya pangsa DAU dan meningkatnya pangsa DAK dalam dana perimbangan menunjukkan pergeseran prioritas dari dana transfer block grants menuju ke specific grants. Dengan fakta rendahnya kapasitas dan keberpihakan pada rakyat dari sebagian besar pemerintah daerah, block grants cenderung tidak efektif untuk akselerasi penanggulangan kemiskinan. Pemerintah pusat dapat mendorong agenda prioritas ini melalui specific grants.
- Ukuran pemerintah daerah (size of local government) meningkat signifikan seiring desentralisasi fiskal. Namun besarnya dana SiLPA menunjukkan rendahnya kinerja perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan. Meningkatnya kemandirian daerah merupakan hal yang positif dimana daerah akan mampu meningkatkan postur APBD tanpa bergantung pada transfer dari pusat. Namun kebijakan pajak dan retribusi daerah (revenue incidence) diduga bersifat regresif. Sisi belanja daerah (spending incidence) juga cenderung bersifat regresif, atau setidaknya netral. Belanja birokrasi daerah bersifat non-discretionary, bahkan meningkat ditengah krisis. Namun, belanja modal dan belanja sosial daerah adalah residual, serupa dengan pola APBN.
- Dengan prioritas kebijakan fiskal daerah diletakkan pada belanja birokrasi daerah, sumber daya keuangan daerah yang terbatas sebagian besar terserap untuk operasional pemerintah daerah. DAU hampir seluruhnya habis untuk membiayai belanja pegawai, sedangkan PAD bahkan tidak mencukupi untuk membiayai belanja barang dan jasa. Untuk belanja modal dan belanja sosial, sebagian besar daerah hanya mengandalkan pada DAK dan lain-lain pendapatan daerah yang sah, karena DBH terkonsentrasi di sebagian kecil daerah penghasil SDA dan pusat ekonomi nasional.

Bab VIII. Kontra Draft APBN: Konsep dan Agenda Menuju Anggaran Publik untuk Rakyat Miskin

- Model “welfare state” Indonesia berdasarkan UUD 1945 akan terdiri dari 4 pilar utama yaitu: sistem jaminan sosial universal dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara, penciptaan lapangan kerja secara luas sebagai titik tolak pembangunan, dan “menyusun ulang” perekonomian dalam rangka redistribusi alat produktif, pertumbuhan yang inklusif dan berbasis pemerataan (redistribution with growth) dengan sektor-sektor strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, serta reformasi birokrasi dan penguatan kapasitas fiskal untuk penciptaan pemerintahan yang kuat dan responsif.
- Sasaran kebijakan ekonomi makro semestinya tidak sekedar terdiri dari indikator-indikator makroekonomi yang hanyalah tujuan antara (intermediate goals), namun dikaitkan secara langsung untuk pencapaian tujuan bernegara sebagai tujuan utama (ultimate goals), dengan demikian merefleksikan secara langsung tujuan pengelolaan keuangan negara. Di saat yang sama, sasaran pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dalam pelaksanaan APBN didorong dengan menjangkar kesejahteraan secara langsung pada pertumbuhan ekonomi, sehingga fokus kebijakan fiskal adalah penciptaan lapangan kerja, sebagaimana cita-cita Pasal 27 ayat 2 UUD 1945, bukan akumulasi modal dan arus investasi asing.
- Pasca krisis 1998, penerimaan perpajakan mengalami stagnasi di kisaran 11% dari PDB. Rendahnya kinerja penerimaan fiskal Indonesia ini bukan disebabkan oleh rendahnya potensi penerimaan negara. Penelitian ini meyakini bahwa dalam jangka menengah Indonesia mampu meningkatkan penerimaan perpajakannya hingga 15,4% dari PDB pada 2020, dengan secara serius melakukan reformasi dan extra efforts di bidang perpajakan.
- Pasca krisis ekonomi 1998, postur anggaran meningkat hingga di kisaran 20% dari PDB. Namun pasca

krisis global 2008, postur anggaran menyusut hingga di kisaran 16% dari PDB. Seiring pemulihan ekonomi, postur anggaran kembali meningkat di kisaran 18% dari PDB. Penelitian ini mendorong agar dalam jangka menengah Indonesia meningkatkan belanja negara sesuai dengan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara, selaras dengan amanat Pasal 12 ayat 1 UU No. 17/2003. Belanja negara diproyeksikan akan sama dengan penerimaan negara pada 2020 di kisaran 18,7% dari PDB. Lebih jauh lagi, penelitian ini juga mendorong dilakukannya perubahan politik anggaran secara signifikan, sebagai bentuk kebijakan afirmatif pada kelompok miskin dan upaya penanggulangan kemiskinan.

- Penelitian ini mendorong upaya menahan pemekaran wilayah yang lebih didorong oleh motivasi politik dan upaya mengejar rente ekonomi dibandingkan motivasi kesejahteraan rakyat. Dengan langkah ini, diharapkan alokasi DAU dapat ditekan dibawah 3% dari PDB pada 2020. Di sisi lain, arah kebijakan DAK dan dana desa perlu untuk dilanjutkan dan dikuatkan. DAK dan dana desa diproyeksikan meningkat masing-masing hingga diatas 2% dan 0,5% dari PDB, dalam rangka mempromosikan prioritas nasional di tingkat daerah dan desa, khususnya untuk penanggulangan kemiskinan dan percepatan pembangunan infrastruktur.
- Penelitian ini mendorong disiplin keuangan yang ketat pada anggaran negara yang ditujukan secara spesifik untuk mencapai anggaran berimbang menuju kemandirian keuangan negara. Indikator utamanya adalah defisit anggaran yang diproyeksikan ditekan hingga nol pada 2020, belanja negara sepenuhnya dibiayai oleh penerimaan negara. Untuk menopang target anggaran berimbang ini, maka defisit keseimbangan primer harus dihapuskan dan ditingkatkan menjadi surplus di kisaran 0,50% dari PDB. Namun hal ini hanya sekedar memenuhi kewajiban pembayaran bunga utang secara sehat, belum termasuk untuk melunasi cicilan pokok utang, karena itu belum menghapus sepenuhnya kebutuhan pemerintah untuk membuat utang baru.
- Strategi mendasar dalam pengelolaan keuangan negara adalah anggaran berimbang, sesuai UU No. 17/2003 Pasal 12 ayat (1), yaitu bahwa anggaran publik harus disusun berdasarkan keseimbangan antara kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan menghimpun pendapatan negara. Penelitian ini mendorong peningkatan postur anggaran namun dengan disiplin keuangan secara ketat melalui adopsi anggaran berimbang. Diiringi extra efforts yang terarah dan terukur, penerimaan perpajakan diyakini dapat mencapai 15,4% pada 2020, dan menjadi penopang utama pendapatan negara di tingkatan 18,7% dari PDB. Pada tingkatan ini, belanja negara akan sepenuhnya dibiayai oleh pendapatan negara, postur anggaran sepenuhnya fungsi dari penerimaan negara.
- Kemandirian anggaran merupakan langkah pertama dan utama menuju anggaran publik yang berpihak pada rakyat miskin (pro-poor budget). Dengan APBN tanpa utang baru, dan diiringi langkah progresif menurunkan beban bunga dan cicilan pokok utang lama, diyakini akan banyak sumber daya keuangan publik yang dapat diselamatkan. Hal ini akan menjadi sumber ruang fiskal yang signifikan untuk berjalannya berbagai program yang berpihak pada rakyat, utamanya program penanggulangan kemiskinan. Reformasi ini juga sesuai dengan semangat prinsip pertanggungjawaban antar generasi dalam Pasal 12 ayat (4) UU No. 17/2003 dimana surplus dan ruang gerak fiskal selayaknya diprioritaskan untuk pengurangan utang, pembentukan dana cadangan dan peningkatan jaminan sosial.

Bab IX. Catatan Atas APBN-P 2015 dan Prospek APBN 2016: Harapan dan Kenyataan Anggaran Publik Era Presiden “Rakyat”

- Kombinasi dari kesalahan kebijakan fiskal dan konservatifnya kebijakan moneter, dan suramnya kondisi ekonomi global di satu sisi, dengan kegagalan reformasi perpajakan, birokrasi yang semakin tambun dan rendahnya penyerapan anggaran di sisi yang lain, telah berkontribusi signifikan terhadap jatuhnya kredibilitas kebijakan fiskal Presiden Widodo di tahun pertama pemerintahannya. Menjadi krusial bagi pemerintah untuk segera membuat kebijakan afirmatif dalam rangka menjaga kredibilitas APBN dan kebijakan fiskal ke depan.
- Selain diuji dengan kinerja ekonomi makro, kredibilitas APBN 2016 juga diuji dengan komitmen kerakyatan yang didengungkan sejak awal kampanye pemilu presiden hingga pelaksanaan reformasi

anggaran. Alokasi subsidi energi menurun drastis dari 16,9% dari total APBN 2015 menjadi hanya 6,9% dari total APBN-P 2015 dan kini hanya 4,9% dari total APBN 2016. Namun terlihat bahwa belanja produktif, khususnya belanja modal, tidak meningkat secara proporsional dengan penurunan subsidi energi. Demikian pula belanja bantuan sosial, sebagai skema kompensasi sekaligus mitigasi penurunan daya beli rakyat, tidak meningkat secara signifikan.

- Sebagai Presiden yang dipersepsikan secara kuat sebagai “merakyat”, kebijakan fiskal Presiden Widodo juga mendapat tantangan terkait keberpihakan terhadap kelompok miskin. Pada APBN 2016, untuk pertama kalinya dalam sejarah, alokasi pembayaran bunga utang melebihi alokasi untuk belanja subsidi, sesuatu yang segera akan dimaknai bahwa kepentingan rakyat lebih rendah dari kepentingan investor. Ketika subsidi energi dicabut secara signifikan, subsidi non-energi nyaris tidak mengalami peningkatan yang berarti kecuali subsidi bunga kredit program. Subsidi bunga kredit program yang telah meningkat lima setengah kali lipat dari APBN-P 2015, hanya setara dengan biaya pengelolaan utang dalam negeri, yaitu SBN. Sedangkan subsidi PSO (public service obligation) hanya setara dengan biaya pengelolaan utang luar negeri.
- Reformasi anggaran terlihat keras ke rakyat namun sangat lembut ke investor dan birokrasi. Dan untuk “menghormati” investor dan “mengkompensasi” rendahnya kinerja birokrasi dalam menghimpun penerimaan dan efisiensi belanja, pemerintah terus menumpuk utang baru dalam jumlah signifikan dan terus meningkat. Untuk mendekatkan antara harapan dan kenyataan dalam pengelolaan anggaran publik, kemauan dan keberanian politik Presiden Widodo semestinya tidak hanya ditujukan ke rakyat, namun pada saat yang bersamaan juga ke investor dan birokrasi.

BAB I. PENGELOLAAN APBN DAN KINERJA KEBIJAKAN FISKAL



I.1 Pemerintah dan Pembangunan: Peran Kebijakan Fiskal

Secara teoritis, keuangan negara (*public finance*) muncul disebabkan karena warga negara memiliki hak-hak untuk menerima barang dan jasa tertentu yang dipandang penting untuk kehidupan mereka. Negara dibebankan kewajiban untuk melakukan penyediaan keuangan dalam rangka agar hak-hak tersebut terpenuhi. Ketika ada hak warga negara yang harus dipenuhi, maka keuangan publik dibutuhkan sesuai dengan keputusan operasional bagaimana penyediaan hak-hak tersebut dilakukan. Secara umum, terdapat tiga kutub pemikiran utama dalam wacana teoritis keuangan negara ini.

Mazhab *libertarianism* sepenuhnya percaya pada “tanggung jawab individu”, negara hanya melakukan intervensi secara minimal, semata untuk melindungi warga negara dari kekerasan, gangguan dan diskriminasi. Kehidupan seseorang adalah hasil dari pasar, dan pasar selalu adil, tidak ada keadilan sosial. Tidak ada kebijakan untuk persamaan, tidak ada kebutuhan untuk *welfare state*, tidak ada kebutuhan untuk *public finance* kecuali hukum dan ketertiban. Intervensi pemerintah dipandang kontraproduktif, akan mematikan inisiatif individual, menghancurkan budaya sedekah dan kegiatan filantropi, serta akan menciptakan ketergantungan pada negara dan “*moral hazard*”. Peran terbaik untuk negara adalah “*laissez-faire*”, meninggalkan pasar untuk melakukan apa yang terbaik menurut mereka, yaitu menciptakan “*private finance*” berupa *profits* dan *incomes*. Intervensi pemerintah hanya akan menciptakan kebutuhan untuk intervensi selanjutnya dalam *vicious circle*.

Di Indonesia, berdasarkan konstitusi, negara adalah “development agents” yang tidak hanya mendorong equality of opportunity, namun juga secara aktif berupaya menegakkan keadilan sosial (equality of outcome) ... Implikasinya, negara berperan penting dalam penyediaan barang dan jasa publik (provider state) menuju unconditional welfare state, dengan kebijakan fiskal (keuangan negara) secara aktif menjalankan fungsi redistribusi pendapatan untuk keadilan sosial.

Sementara itu, mazhab *neo-liberalism* percaya pada “tanggung jawab individu”, namun mereka juga percaya bahwa pasar tidak selalu adil karena tidak semua orang memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan hasil yang adil dari pasar. Negara harus menjamin sejumlah “*limited positive rights*” warga negara, sehingga dibutuhkan *public finance* yang cukup substansial. Namun demikian peran negara tetap terbatas, hanya sekedar memungkinkan setiap warga negara mampu mengakses pasar secara adil. Meski negara dapat dipercaya, kompeten, tidak korup, dan tidak bekerja untuk kepentingan pejabat publik, namun intervensi pemerintah hanya dapat dibenarkan jika membuat pasar bekerja lebih baik. Peran negara dibatasi hanya sekedar “*enabling state*”, memungkinkan orang mencukupi kebutuhan dirinya melalui *private sector*, tidak bergantung pada *public sector*, *public finance* adalah komplemen *private finance*.

Sedangkan dalam pandangan mazhab *collectivism*, setiap individu adalah bagian integral dari masyarakat dan tidak dapat berfungsi tanpanya. Kesalingtergantungan membutuhkan kolektivitas daripada individualitas untuk memenuhi “*social needs*”. Warga negara memiliki “*full positive rights*”, hak ekonomi dan sosial yang ekstensif. Maka pasar harus dikontrol langsung oleh negara, bahkan ditujukan untuk menjamin “*equality of outcome*”. Hak kepemilikan individu digantikan oleh kepemilikan bersama dan modal sosial. Keuntungan pribadi dilarang jika merugikan kesejahteraan sosial. Dengan demikian, negara menjadi *all-encompassing*, dengan ukuran *public finance* yang sangat substansial dalam rangka menyediakan “*unconditional welfare state*” untuk mencapai “*social justice*”. Peran negara adalah “*provider state*”, keuangan publik tidak dibatasi dan membiayai seluruh barang dan jasa publik sesuai kebutuhan warga negara, *public finance* sepenuhnya menggantikan *private finance*.

Di Indonesia, berdasarkan UUD 1945, negara diharuskan menjamin sejumlah “*limited positive rights*” warga negara, seperti hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat 2), hak mendapat pengajaran (Pasal 31 ayat 1), serta fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara (Pasal 34).

Dalam UUD 1945 yang telah di-amandemen, hak sosial dan ekonomi warga negara semakin diperluas, menuju “*extensive positive rights*”. Pada perubahan kedua UUD 1945 (2000), setiap warga negara berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah (Pasal 28B ayat 1), berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya (Pasal 28C ayat 1), berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak (Pasal 28D ayat 2), berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28H ayat 1), dan berhak atas jaminan sosial (Pasal 28H ayat 3).

Pada perubahan keempat UUD 1945 (2002), negara dibebankan tugas untuk membiayai pendidikan dasar (Pasal 31 ayat 2), mengalokasikan anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBN dan APBD (Pasal 31 ayat 4), mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu (Pasal 34 ayat

2), serta menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak (Pasal 34 ayat 3).

Dengan demikian, di Indonesia, negara bukanlah “*minimal state*” atau “*necessary evil*”, dan bahkan bukan pula sekedar “*enabling state*” yang hanya memodifikasi pasar seraya tetap memuja individualisme. Di Indonesia, berdasarkan konstitusi, negara adalah “*development agents*” yang tidak hanya mendorong *equality of opportunity*, namun juga secara aktif berupaya menegakkan keadilan sosial (*equality of outcome*). Meski mengakui dan menghormati hak milik individual, namun negara secara jelas diamanatkan untuk menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan orang per orang. Implikasinya, negara berperan penting dalam penyediaan barang dan jasa publik (*provider state*) menuju *unconditional welfare state*, dengan kebijakan fiskal (keuangan negara) secara aktif menjalankan fungsi redistribusi pendapatan untuk keadilan sosial.

1.2 Pengelolaan Awal APBN: Dari Orde Lama ke Orde Baru

Pada masa awal kemerdekaan, segera setelah penyerahan kedaulatan secara efektif pada 27 Desember 1949, negara menghadapi tantangan yang sangat berat. Pendudukan Jepang dan perjuangan bersenjata melawan Belanda, telah sangat memiskinkan Indonesia. Pemerintah menghadapi tantangan ekonomi yang berat, terutama untuk meningkatkan taraf hidup rakyat, meningkatkan produksi, serta mendorong perdagangan dan industri. Tantangan terbesar adalah membiayai perbaikan dan pembangunan infrastruktur di penjuru negeri.

Sejak awal 1950-an, terutama setelah berakhirnya era pendapatan ekspor tinggi dari “*Korea Boom*”, anggaran negara selalu mengalami defisit dikarenakan terbatasnya pendapatan perpajakan dan tingginya tekanan belanja terutama untuk gaji tentara dan pegawai negeri akibat membengkaknya birokrasi. Implikasi ekonomi dari Konferensi Meja Bundar semakin menambah berat kondisi keuangan negara, terutama terkait jaminan terus beroperasinya bisnis Belanda secara luas di Indonesia dan pengambilalihan utang pemerintah Belanda sebelum perang sekitar 4,3 miliar gulden. Saat bersamaan, kondisi politik dalam negeri Indonesia kemudian menjadi semakin tidak stabil, terutama karena berbagai pemberontakan di daerah dan pengambil alihan aset Belanda pada 1957-1958, dimana kedua hal tersebut sangat membebani keuangan pemerintah.

Pada 1959, Presiden Soekarno meluncurkan “*Demokrasi Terpimpin*” dan “*Ekonomi Terpimpin*”, mengadopsi “*sosialisme ala Indonesia*” dan menekankan pembangunan kepribadian Indonesia. Namun arah baru pembangunan ini justru membawa negara lebih banyak bergelimang dalam agenda politik, kampanye militer, dan berbagai proyek mercusuar yang semakin memperparah defisit anggaran. Defisit anggaran melonjak drastis dari 17% dari belanja pada 1960, menjadi 63% dari belanja pada 1965.

Penerimaan utama negara pada periode 1950-an adalah pajak perdagangan luar negeri. Sejak awal 1960-an, penerimaan pajak ini jatuh karena melemahnya pasar komoditas ekspor dan meningkatnya penyelundupan akibat nilai tukar Rupiah yang *overvalued*. Di saat yang sama, pemerintah tidak mampu menekan pengeluarannya yang terus meningkat, terutama untuk membiayai kampanye politik, operasi militer pembebasan Irian Barat

dan ganyang Malaysia, impor beras dan subsidi, serta pembangunan proyek-proyek mercusuar seperti stadion Senayan dan Monas.

Tabel I.1. Politik dan Defisit Anggaran, 1964-1965

	Nominal (Rp Juta)		% dari PDB	
	1964	1965	1964	1965
Penerimaan Negara	283	923	3,8	3,7
Pengeluaran Negara	681	2.526	9,0	10,1
Defisit/Surplus Anggaran	-398	-1.603	-5,3	-6,4

Sumber: diolah dari Thee Kian Wie (2012)

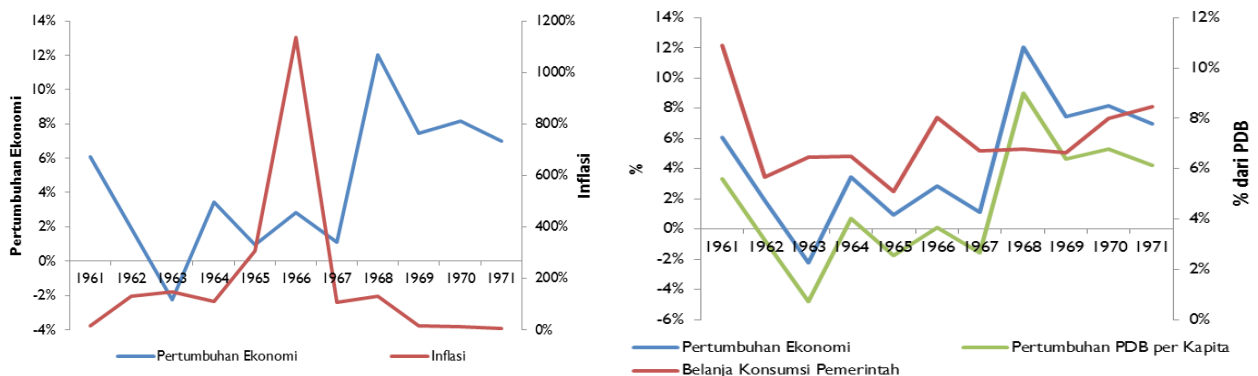
Dengan stagnasi, bahkan erosi, penerimaan perpajakan, lonjakan defisit anggaran ini secara sederhana hanya dibiayai dengan pencetakan uang baru. Implikasi hal ini adalah langsung: ekspansi moneter meningkat pesat yang dideteksi dari pertumbuhan uang beredar (M1) yang dengan cepat menanjak dari 37% pada 1960 menjadi 302% pada 1965. Inflasi-pun meledak, dari 19% pada 1960 menjadi 594% pada 1965. Pada periode ini, anggaran negara merupakan penyumbang terbesar, dan secara langsung, pada inflasi. Hal ini semakin memperburuk kondisi perekonomian. Sejak awal hingga pertengahan 1960-an, perekonomian mengalami kontraksi setelah mengalami stagnasi sejak akhir 1950-an.

Setelah kejatuhan rezim orde lama, pemerintahan baru mewarisi perekonomian yang nyaris hancur. Indonesia saat itu gagal membayar utang luar negeri \$ 2,4 milyar, inflasi meroket 600%, produksi industri hanya dibawah 20% dari kapasitas, birokrasi yang lemah dan korupsi yang merajalela, serta infrastruktur transportasi air, kereta dan jalan sudah usang. Segera setelah naik ke puncak kekuasaan pada 1966, Presiden Soeharto memerintahkan Tim Ekonomi-nya yang didominasi kelompok teknokrat dari Universitas Indonesia, menyusun Program Stabilisasi dan Program Rehabilitasi.

Program Stabilisasi memiliki tujuan utama menghentikan laju hiperinflasi, dengan instrumen kebijakan utama adalah adopsi prinsip “anggaran berimbang” (*balanced budget*). Dengan adopsi prinsip “anggaran berimbang”, laju defisit anggaran ditekan secara drastis dan tidak ada lagi pencetakan uang untuk menutup defisit. Namun langkah ini menyisakan masalah besar di kemudian hari, yaitu ketergantungan terhadap utang luar negeri. Defisit anggaran yang tersisa ditutup dengan utang luar negeri, yang secara tidak lazim diperlakukan sebagai bagian dari penerimaan negara.

Terlepas dari kekurangannya, adopsi prinsip “anggaran berimbang” ini secara efektif menekan inflasi, dari 636% pada 1966 menjadi hanya 9% pada 1970. Bahkan menurut data World Bank, inflasi berdasarkan indeks harga konsumen menembus 1.130% pada 1966 dan berhasil turun menjadi 12% pada 1970. Stabilitas harga-harga ini pada gilirannya kemudian berkontribusi besar dalam stabilitas makroekonomi di sepanjang era orde baru. Pengelolaan keuangan negara pasca 1966 ditandai dengan berakhirnya pemerintah sebagai penyumbang utama inflasi. Pada gambar I.1. juga terlihat bahwa peran pemerintah dalam perekonomian terus menurun sejak 1961, seiring kejatuhan perekonomian, dan kemudian meningkat pasca 1966, seiring pemulihan dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

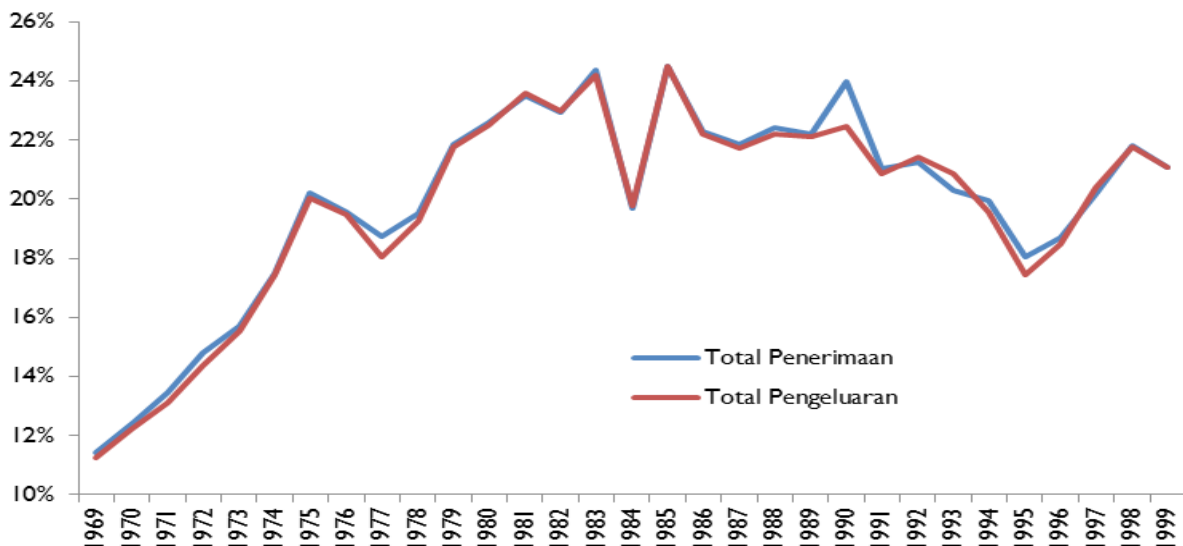
Gambar 1.1. Program Stabilisasi dan Peran Pemerintah, 1961-1971 (% ,kecuali Belanja Konsumsi Pemerintah dalam % dari PDB)



Sumber: diolah dari World Bank database

Sementara itu Program Rehabilitasi berfokus pada perbaikan infrastruktur fisik dan fasilitas produksi. Fokus utama pembangunan infrastruktur fisik diletakkan pada infrastruktur pertanian, khususnya yang terkait dengan produksi dan distribusi pangan, seperti irigasi, jalan dan jembatan. Politik anggaran secara jelas memprioritaskan sektor pertanian, khususnya sub-sektor tanaman pangan, dibandingkan dengan sektor industri manufaktur.

Gambar 1.2. Adopsi Anggaran Berimbang dan Ekspansi Ukuran Pemerintah, 1969-1999 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Pengelolaan keuangan negara pasca 1966, sebagaimana pada gambar 1.2, terlihat secara ketat mengadopsi prinsip “anggaran berimbang”, dimana sisi penerimaan dan sisi pengeluaran negara selalu dijaga berimbang. Dengan menjamin bahwa pengeluaran ditentukan oleh penerimaan, pemerintah mampu mengontrol tekanan politik yang mendorong pengeluaran ke

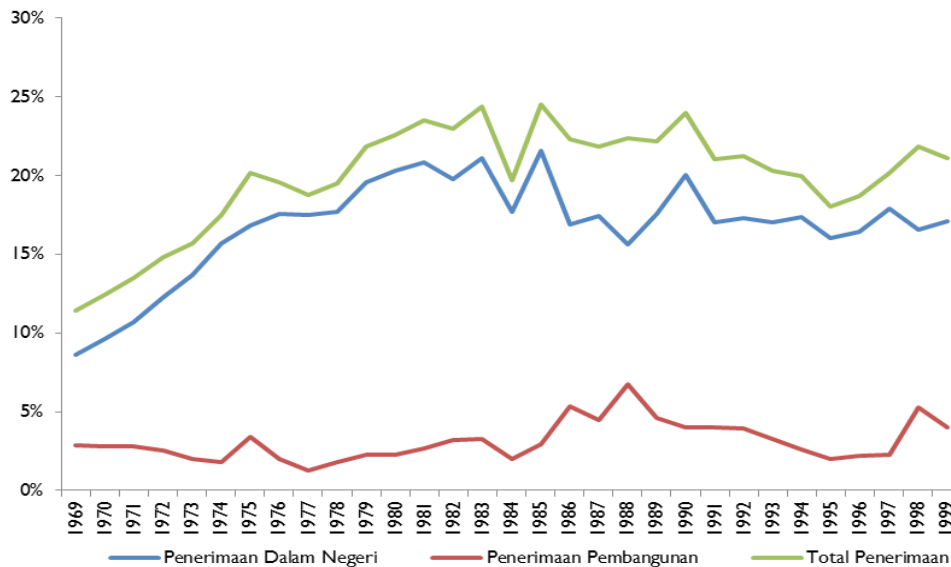
tingkat yang tidak berkelanjutan. Dengan terjaganya pengeluaran, maka tidak ada defisit anggaran, dan karenanya tidak ada kebutuhan untuk mencetak uang untuk membiayainya. Dengan demikian, inflasi dan stabilitas makroekonomi dapat terjaga dengan baik.

Perkembangan sisi belanja negara juga merepresentasikan ukuran dari pemerintah (*size of the government*). Ukuran pemerintah meningkat drastis dari kisaran 11% dari PDB pada 1969 menjadi di kisaran 24% dari PDB pada 1983. Meningkatnya ukuran pemerintah secara drastis sejak 1974 ini banyak disumbang oleh *oil boom* akibat krisis di Timur Tengah. Seiring jatuhnya harga internasional minyak, ukuran pemerintah kemudian menyusut menjadi hanya di kisaran 17% dari PDB pada 1995.

Namun, ukuran pemerintah era orde baru ditengarai jauh lebih tinggi dari angka resmi diatas dikarenakan besarnya dana non-bujeter (*off-budget expenditure*), seperti bisnis kalangan militer, termasuk pembangunan industri-industri strategis yang besar, bisnis kroni dan keluarga Presiden Suharto serta bisnis BUMN, khususnya BUMN perbankan yang merupakan pemain dominan dalam penyaluran kredit nasional, yang seringkali aktivitasnya merupakan operasi kuasi-fiskal. Contoh paling terkenal disini adalah kasus Pertamina, dimana pada era *oil boom*, pajak penghasilan minyak milik pemerintah secara sederhana dialokasikan langsung untuk membiayai berbagai proyek mercusuar Pertamina.

Terlepas dari kinerja yang mengesankan, namun secara mudah dapat dilihat bahwa disiplin anggaran yang berkontribusi besar dalam stabilitas makroekonomi era orde baru ini diraih dengan “manipulasi akuntansi” keuangan negara, dimana sebagian penerimaan negara sebenarnya bersumber dari utang luar negeri, yang dalam APBN diperlakukan sebagai bagian dari penerimaan negara dan disebut dengan istilah “penerimaan pembangunan”. Dengan kata lain, anggaran menjadi “berimbang” hanya karena komponen defisit anggaran diperlakukan sebagai “penerimaan”. Meski menggunakan jargon utang luar negeri hanyalah pelengkap pembiayaan pembangunan, namun jelas terlihat di sepanjang periode kekuasaannya, rezim orde baru terus bergantung pada utang luar negeri, yang mencapai puncaknya pada 1986 dan 1988, masing-masing mencapai 5,4% dan 6,8% dari PDB seiring krisis jatuhnya harga minyak dunia, serta pada krisis ekonomi 1998 dimana utang luar negeri mencapai 5.3% dari PDB.

Kebijakan outward looking yang dijalankan rezim orde baru sejak awal kekuasaannya, secara mudah dapat dilacak dari motif mencari bantuan luar negeri ini. Kombinasi dari diplomasi ke Barat dan liberalisasi investasi, telah menarik utang luar negeri dan investasi asing dalam jumlah signifikan yang berkontribusi besar dalam pertumbuhan ekonomi yang cepat. Peran kunci utang luar negeri dalam pembangunan nasional terlihat dari fleksibilitas yang diberikan komunitas internasional terhadap rezim orde baru. Utang luar negeri terlihat signifikan pada awal pembangunan, kemudian menurun seiring *oil boom*, meningkat drastis pada saat krisis akibat jatuhnya harga minyak internasional pada 1984, kembali menurun seiring keberhasilan deregulasi dan transformasi struktural ke strategi promosi ekspor, dan kembali meningkat drastis saat krisis mata uang 1998 menerpa.

Gambar 1.3. Sumber Pembiayaan Pembangunan, 1969-1999 (% dari PDB)

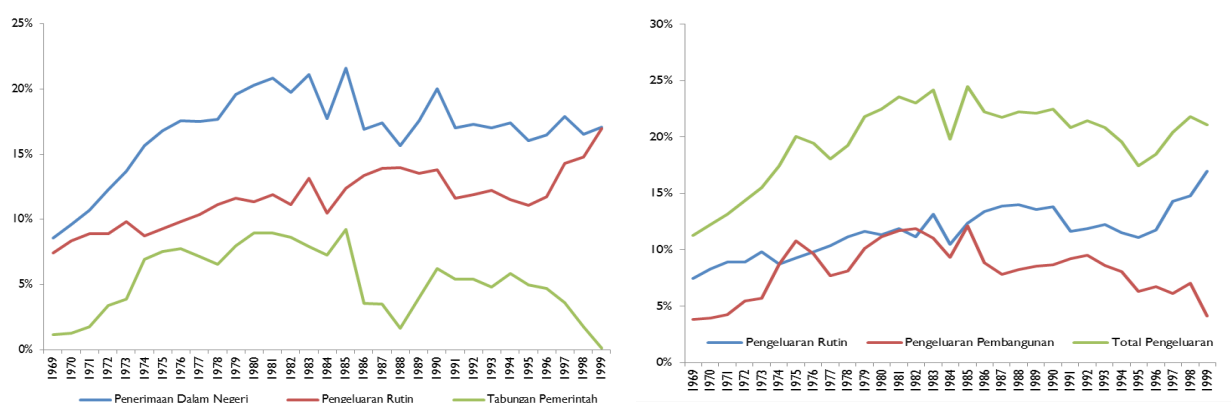
Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Pengelolaan keuangan negara era orde baru memunculkan sejumlah jargon lain, yaitu tabungan pemerintah dan dana pembangunan. Sisi penerimaan berasal dari sumber internal, yaitu Penerimaan Dalam Negeri, dan sumber eksternal, yaitu “Penerimaan Pembangunan”. Sedangkan sisi pengeluaran secara umum diklasifikasikan menjadi Pengeluaran Rutin, yaitu belanja operasional pemerintah, dan Pengeluaran Pembangunan, yaitu belanja modal. “Tabungan Pemerintah” adalah selisih antara penerimaan “asli” pemerintah, yaitu penerimaan dalam negeri, dan pengeluaran rutin. Tabungan Pemerintah ditambah bantuan luar negeri sebagai “pelengkap”, yaitu penerimaan pembangunan, merupakan “Dana Pembangunan”: dana yang akan menjadi sumber pembiayaan pembangunan. Semakin besar dana pembangunan, semakin besar pengeluaran pembangunan.

Dalam gambar 1.4. terlihat bahwa tabungan pemerintah berfluktuasi seiring turun-naiknya penerimaan dalam negeri. Fluktuasi tabungan pemerintah ini kemudian secara efektif diredam oleh fleksibilitas “penerimaan pembangunan”, sehingga menjamin stabilitas pengeluaran pembangunan. Dengan demikian, utang luar negeri di era orde baru bukanlah sekedar pelengkap pembiayaan pembangunan, namun telah menjadi instrumen utama pembiayaan anggaran negara, khususnya di masa krisis.

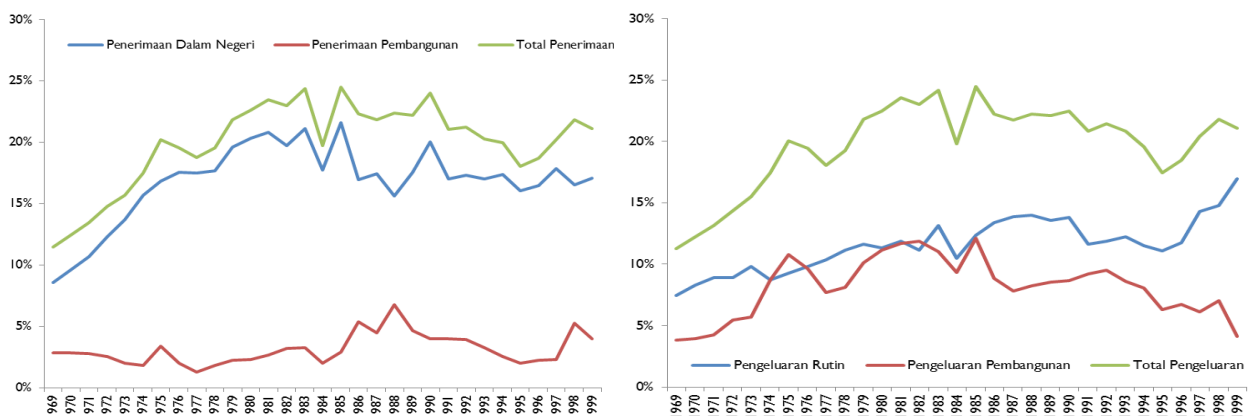
Secara umum, arah kebijakan fiskal di era orde baru ditujukan untuk meraih 3 tujuan utama: yaitu, menjamin stabilitas makroekonomi, menurunkan ketergantungan pada bantuan luar negeri, dan memperbaiki distribusi pendapatan. Dengan tiga indikator utama ini, kinerja pengelolaan keuangan negara era orde baru menunjukkan hasil yang ambigu.

Gambar I.4. Tabungan Pemerintah, Dana Pembangunan dan Pengeluaran Pembangunan, 1969-1999 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Gambar I.5. Penerimaan Negara dan Belanja Negara, 1969-1999 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Dengan adopsi prinsip “anggaran berimbang”, dimana total pengeluaran dijaga selalu identik dengan total penerimaan, tujuan stabilitas makroekonomi secara umum dapat dicapai yang ditandai dengan turunnya hiperinflasi secara cepat dan dijaga di tingkat yang rendah. Namun ketergantungan pada utang luar negeri secara umum gagal diturunkan, meski Indonesia mendapat penerimaan sangat besar dari *oil boom* dan memiliki peluang meningkatkan penerimaan pajak dari pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Sedangkan tujuan distribusi pendapatan sebagian tercapai melalui sisi belanja negara yang cukup berpihak ke kelompok miskin, khususnya melalui pengeluaran pembangunan. Indonesia mampu mencapai swasembada pangan pada 1984, di saat yang sama penduduk miskin mampu diturunkan secara signifikan dan pertumbuhan penduduk ditekan pada tingkat yang moderat. Di era orde baru, Indonesia tercatat sebagai salah satu negara dengan tingkat penurunan kemiskinan tercepat di dunia. Pendapatan per kapita meningkat pesat dari dibawah US\$ 100 pada 1970 menembus diatas US\$ 1.100 pada 1996, dan angka kemiskinan menurun drastis dari

sekitar 60% dari jumlah penduduk pada 1970 menjadi sekitar 11% pada 1996. Namun di sisi penerimaan negara, tujuan pemerataan relatif tidak tercapai mengingat rendahnya kinerja penerimaan perpajakan, khususnya dari kelompok kaya. Besarnya penerimaan migas telah menciptakan rezim fiskal yang pemalas: penerimaan perpajakan tidak pernah tumbuh selaras dengan pertumbuhan ekonomi kecuali setelah peran penerimaan migas menurun signifikan.

Gambar 1.6. secara jelas memperlihatkan ketergantungan Indonesia terhadap penerimaan minyak dan gas bumi (migas), khususnya pada periode 1974-1985. Pada periode 1974-1978, penerimaan migas rata-rata merupakan 54,3% dari total penerimaan dalam negeri. Pada periode 1979-1985, angka ini bahkan melonjak hingga 66,4%. Pemerintah secara jelas gagal meningkatkan kinerja penerimaan perpajakan pada periode *oil boom* ini dimana pada periode 1974-1985 ini pertumbuhan ekonomi rata-rata berada di atas 7% per tahun. Pada periode ini, kinerja penerimaan perpajakan mengalami stagnasi di kisaran 6,4% dari PDB. Rendahnya kinerja rezim perpajakan di tengah pertumbuhan ekonomi tinggi mengindikasikan rendahnya kesadaran membayar pajak dan besarnya tingkat ketidakpatuhan membayar pajak. Dengan maraknya *crony capitalism* di periode ini, rezim fiskal era orde baru mungkin sekali bersifat regresif: beban pajak kelompok miskin jauh lebih tinggi dari beban pajak kelompok kaya.

Kinerja rezim perpajakan meningkat pesat hanya setelah jatuhnya harga minyak dunia dan karenanya penerimaan migas. Pasca reformasi perpajakan 1984, kinerja penerimaan perpajakan meningkat hingga berlipat lebih dari dua kali, dari hanya 5,3% dari PDB pada 1984 menjadi 11,6% dari PDB pada 1994. Jika kinerja penerimaan perpajakan pasca reformasi ini dijadikan *benchmark*, maka kerugian fiskal akibat tidak tergalinya potensi pajak di periode *lost decade* antara 1974-1984 ini berkisar 5% dari PDB per tahun, lebih dari cukup untuk menghapuskan ketergantungan terhadap utang luar negeri yang di kisaran 3% dari PDB per tahunnya.

Dari sudut pandang ekonomi, fitur utama pengelolaan keuangan negara era orde baru, “anggaran berimbang”, jelas tidak memiliki makna, sebagaimana terlihat dalam gambar 1.7. Bila “penerimaan pembangunan” dikeluarkan dari penerimaan negara, dengan mudah kita melihat bahwa anggaran negara selalu mengalami defisit dalam rentang 3 dekade. Anggaran berimbang adalah ilusi yang diciptakan rezim.

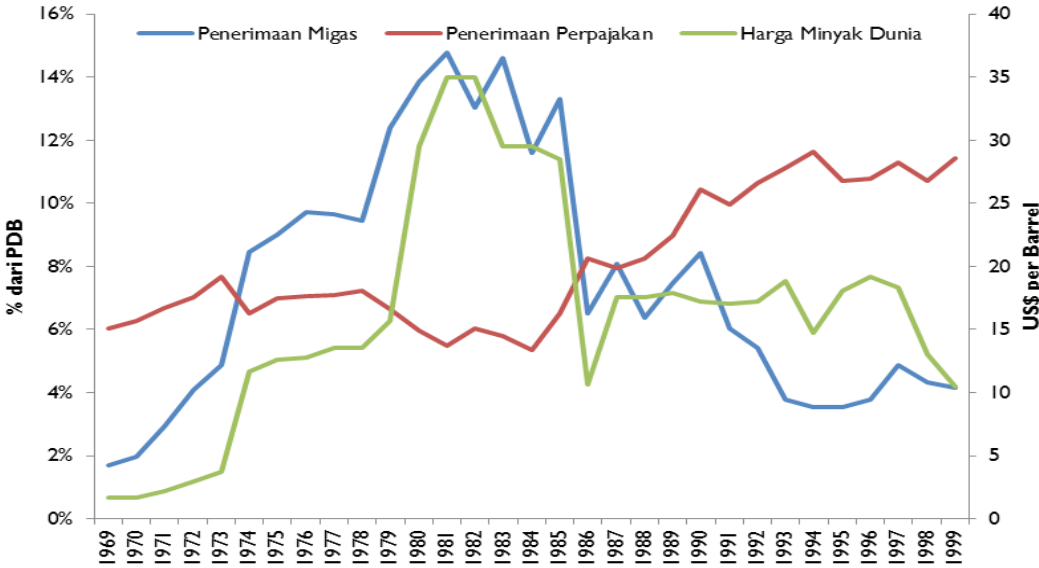
Namun memang harus diakui bahwa defisit yang tercipta selalu dijaga di tingkat yang aman, yaitu di kisaran 3% dari PDB setiap tahunnya. Disiplin ini hanya dilanggar di saat krisis, yaitu seiring jatuhnya harga minyak defisit melejit di kisaran 5,2% dari PDB pada periode 1986-1989, dan saat krisis finansial defisit berada di kisaran 4,6% dari PDB pada 1998-1999.

Yang dilakukan rezim orde baru sebenarnya hanyalah memindahkan sumber pembiayaan defisit dari pencetakan uang baru ke utang luar negeri. Dengan defisit dijaga pada tingkat yang aman dan tidak ada lagi pencetakan uang untuk menutup defisit, inflasi dapat dijaga secara efektif. Namun terjaganya inflasi harus dibayar dengan akumulasi utang yang terus meningkat dan beban pembayaran bunga uang yang semakin memberatkan. Bibit-bibit krisis telah ditabur sejak awal, yang kemudian akhirnya meledak saat guncangan eksternal menerpa perekonomian pada 1997-1998. Jatuhnya

... di sisi penerimaan negara, tujuan pemerataan relatif tidak tercapai mengingat rendahnya kinerja penerimaan perpajakan, khususnya dari kelompok kaya. Besarnya penerimaan migas telah menciptakan rezim fiskal yang pemalas: penerimaan perpajakan tidak pernah tumbuh selaras dengan pertumbuhan ekonomi kecuali setelah peran penerimaan migas menurun signifikan.

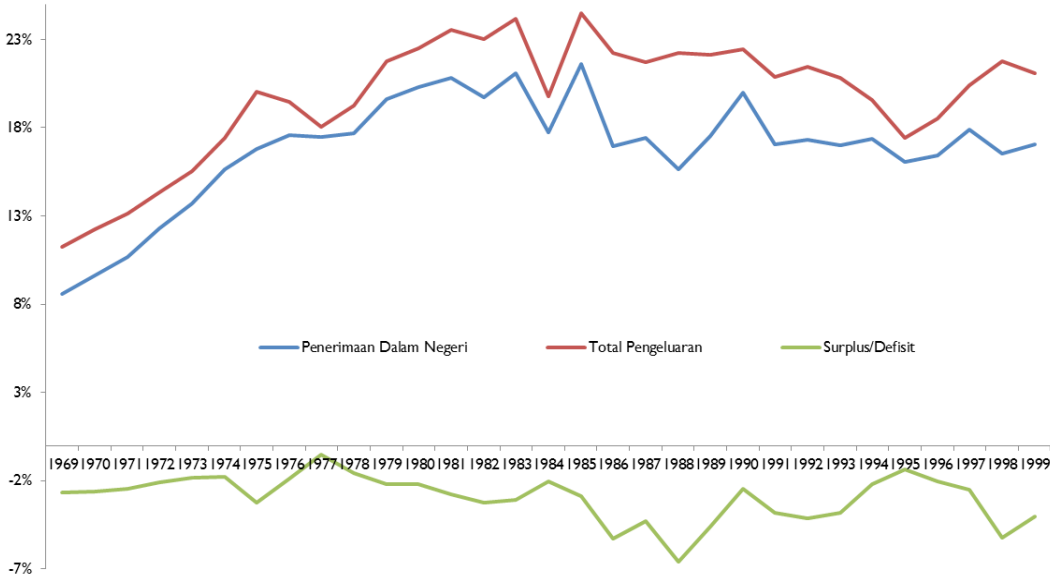
nilai tukar Rupiah terhadap Dollar melonjakkan nilai utang dan beban bunga pemerintah. Krisis nilai tukar dengan segera menjelma menjadi krisis utang pemerintah. Kegagalan membayar utang kemudian memunculkan kebutuhan berutang yang lebih besar lagi. Pada tahun 1998/99, utang luar negeri mencapai 5,2% dari PDB, belum termasuk utang yang ditangguhkan pembayarannya. Utang lama ditutup secara sederhana dengan membuat utang baru.

Gambar 1.6. Oil Boom dan Rezim Fiskal Pemalas, 1969-1999 (% dari PDB, kecuali Harga Minyak Internasional dalam US\$ per Barrel)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Gambar 1.7. Defisit dan Ilusi Anggaran Berimbang, 1969-1999 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

1.3 Krisis Ekonomi dan Perubahan Pengelolaan APBN

Pasca jatuhnya harga minyak pada 1984, perekonomian Indonesia kembali dengan cepat ke jalur pertumbuhan ekonomi tinggi. Perubahan strategi industrialisasi dari substitusi impor ke promosi ekspor, telah menarik penanaman modal asing serta mendorong ekspor dan surplus neraca perdagangan. Liberalisasi keuangan, khususnya melalui paket kebijakan Oktober 1988, telah membuka *financial deepening*, meningkatkan mobilisasi dana domestik dan kredit. Pertumbuhan ekonomi-pun meningkat pesat.

Di saat yang sama, pertumbuhan pasar modal yang cepat telah menarik dana-dana asing jangka pendek. Penanaman modal asing dan terutama arus modal jangka pendek disatu sisi telah memfasilitasi Indonesia untuk membiayai besarnya ketergantungan industri domestik terhadap kandungan impor dan lemahnya neraca jasa yang mengalami defisit besar secara persisten. Namun di sisi lain, hal ini menimbulkan kerentanan dimana neraca pembayaran luar negeri bergantung pada arus modal yang mudah mengalami pembalikan arah dengan cepat (*sudden reversal*).

Kerentanan perekonomian Indonesia semakin diperparah dengan akumulasi utang luar negeri pemerintah yang memunculkan kewajiban pembayaran cicilan dan bunga utang. Beban cicilan dan bunga utang luar negeri yang terus meningkat seiring akumulasi utang, telah memberi tekanan pada defisit transaksi berjalan dan menciptakan kerentanan neraca pembayaran luar negeri. Defisit transaksi berjalan yang persisten memunculkan kerentanan terhadap spekulasi di pasar valas, yang kemudian meledak pada 1997.

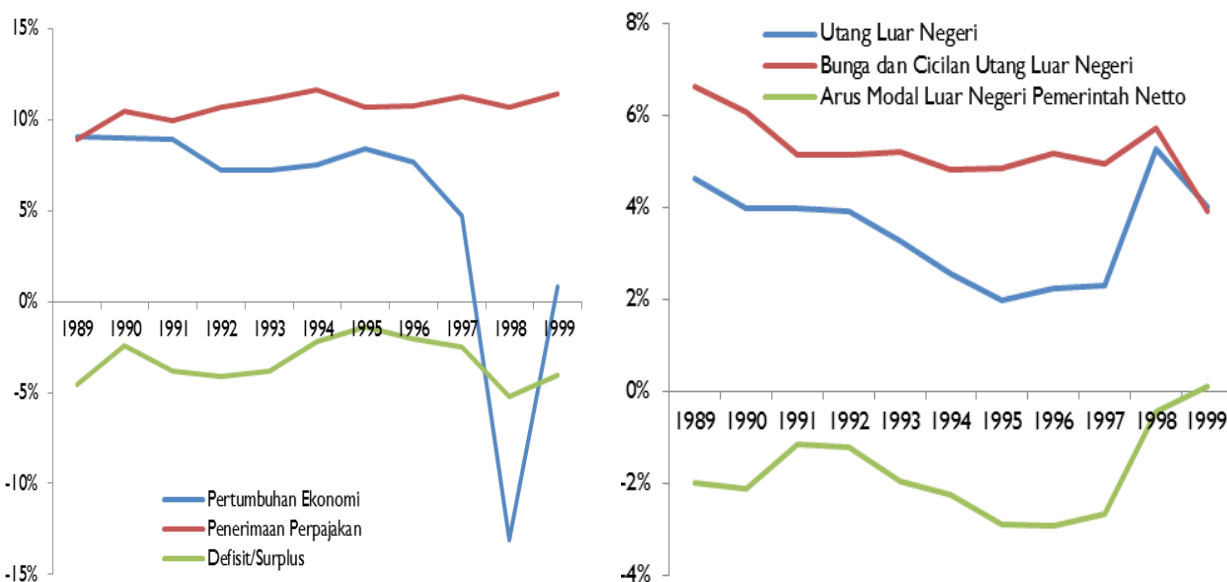
Pada gambar 1.8. terlihat bahwa Indonesia gagal memanfaatkan periode pertumbuhan ekonomi tinggi, di kisaran 8% per tahun, pada 1989-1996 untuk meningkatkan kinerja penerimaan perpajakan. Pada periode pertumbuhan ekonomi tinggi 1989-1996 ini, penerimaan perpajakan terlihat mengalami stagnasi, rata-rata 10,5% dari PDB. Dengan kontribusi penerimaan migas yang terus menurun, kegagalan meningkatkan kinerja perpajakan ini harus dibayar dengan ketergantungan pada utang luar negeri untuk membiayai defisit anggaran, rata-rata 3,3% dari PDB setiap tahunnya pada periode 1989-1996.

Akumulasi utang yang semakin bertambah besar pada gilirannya kemudian semakin membebani anggaran dan perekonomian. Pada periode pertumbuhan tinggi ini, beban bunga dan cicilan utang mencapai 5,3% dari PDB per tahunnya. Dengan besarnya beban bunga dan cicilan utang yang telah jauh lebih besar dari utang baru, secara jelas menunjukkan bahwa secara netto utang luar negeri telah bersifat menarik sumber daya domestik keluar negeri (*capital outflow*).

Bersama-sama negara Asia Tenggara lainnya yang memiliki kerentanan serupa, defisit transaksi berjalan yang persisten dan utang luar negeri yang menggunung, Indonesia menghadapi serangan spekulasi terhadap mata uang Rupiah pada pertengahan 1997. Diawali dari kejatuhan Bath – Thailand, nilai tukar Rupiah mengalami kemerosotan nilai luar biasa terhadap Dollar Amerika Serikat. Begitu hebatnya tekanan terhadap Rupiah saat itu, membuat Indonesia pada 14 Agustus 1997 beralih ke sistem nilai tukar mengambang murni (*free floating*), meninggalkan sistem nilai tukar mengambang terkendali

(managed floating) yang telah diadopsi sejak 15 November 1978. Per 31 Maret 1999, nilai nominal Rupiah hanya tersisa 28% dibandingkan nilainya pada 1 Juli 1997.

Gambar 1.8. Pertumbuhan Ekonomi dan Beban Utang Luar Negeri, 1989-1999 (% dari PDB, kecuali Pertumbuhan Ekonomi dalam %)



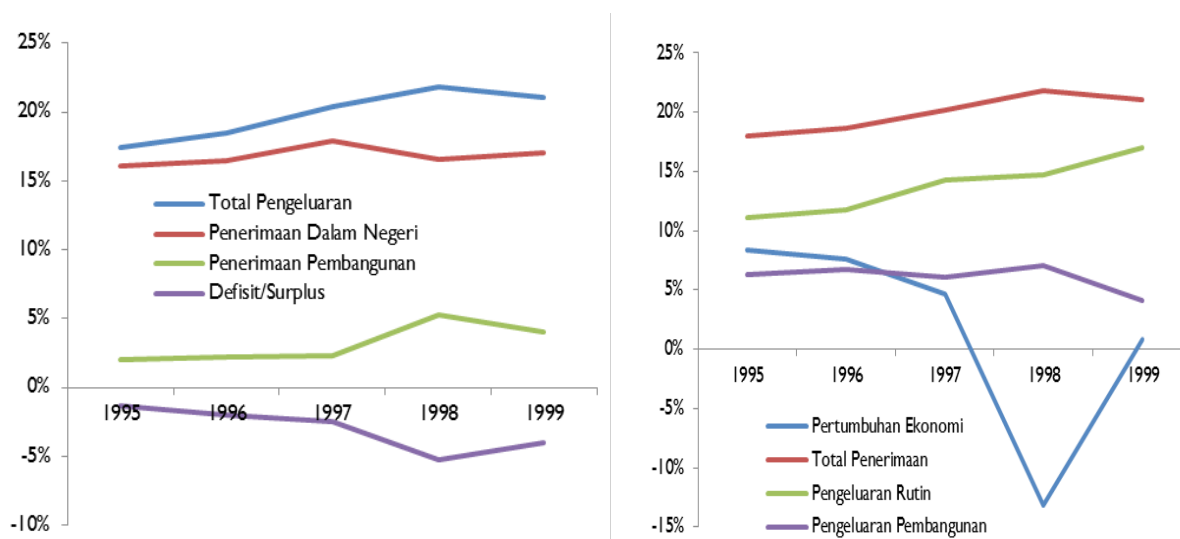
Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Kejatuhan nilai tukar dan arus modal keluar, telah mendorong kenaikan harga melalui *imported inflation*, menurunkan daya beli dan konsumsi domestik, menggerus produksi dan meledakkan pengangguran, pertumbuhan-pun terhenti dan kemiskinan meluas. Kejatuhan sektor riil secara massal segera melonjakkan kredit macet, sektor perbankan secara teknis langsung mengalami kebangkrutan. Pilihan kebijakan yang menutup 16 bank bermasalah pada November 1997, dengan cepat menjatuhkan kepercayaan pada sistem perbankan dan menjadi tak terkendali yang kemudian memicu *bank run*. Penarikan dana besar-besaran oleh nasabah meruntuhkan seluruh sistem perbankan, termasuk bank yang paling sehat dan kuat.

Pemerintah menghadapi tantangan berat untuk mengembalikan nilai tukar Rupiah, menjaga daya beli kelompok miskin, menyelamatkan sektor perbankan dan memulihkan pertumbuhan. Kebutuhan belanja negara pada 1998 melonjak menjadi 21,8% dari PDB, meski telah banyak menekan berbagai pengeluaran termasuk menaikkan harga BBM pada Mei 1998. Ketika kebutuhan akan sumber daya fiskal meningkat drastis, di saat yang sama penerimaan negara sedang melemah akibat kontraksi perekonomian hingga negatif 13,1%, terutama penerimaan perpajakan. Defisit anggaran melejit ke tingkat 5,2% dan 4% dari PDB pada 1998 dan 1999. Defisit yang terutama digunakan membiayai kenaikan pengeluaran rutin seperti untuk menyelamatkan sektor perbankan melalui program rekapitalisasi perbankan serta pembayaran cicilan dan bunga utang ini, sepenuhnya dibiayai dari

“penerimaan pembangunan”, yaitu utang luar negeri.

Gambar 1.9. Kebijakan Fiskal, Biaya Krisis, dan Counter Cycle Policy, 1995-1999 (% dari PDB, kecuali Pertumbuhan Ekonomi dalam %)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Pada gambar 1.9. juga terlihat bahwa peningkatan penerimaan yang didorong oleh utang luar negeri, terutama digunakan untuk membiayai kenaikan dalam pengeluaran rutin, sedangkan pengeluaran pembangunan justru menurun. Dengan kata lain, kebijakan fiskal di era krisis ini tidak berupaya melawan siklus namun mengikuti siklus (*pro-cycle*). Penurunan pengeluaran pembangunan ini terlihat menurunkan upaya pemerintah untuk melawan krisis dengan menjalankan *crash programs* di sektor riil.

Krisis ekonomi 1997-1998 yang kemudian diikuti dengan krisis politik, yang berakhir dengan jatuhnya Presiden Soeharto setelah 32 tahun berkuasa, banyak memberi perubahan pada pengelolaan keuangan negara. Perubahan fundamental pertama adalah dikeluarkannya bantuan luar negeri dari pos penerimaan negara. Utang luar negeri kini diakui sepenuhnya sebagai sumber pembiayaan anggaran negara. Dengan demikian, defisit anggaran dan sumber pembiayaannya secara jelas diakui oleh pemerintah.

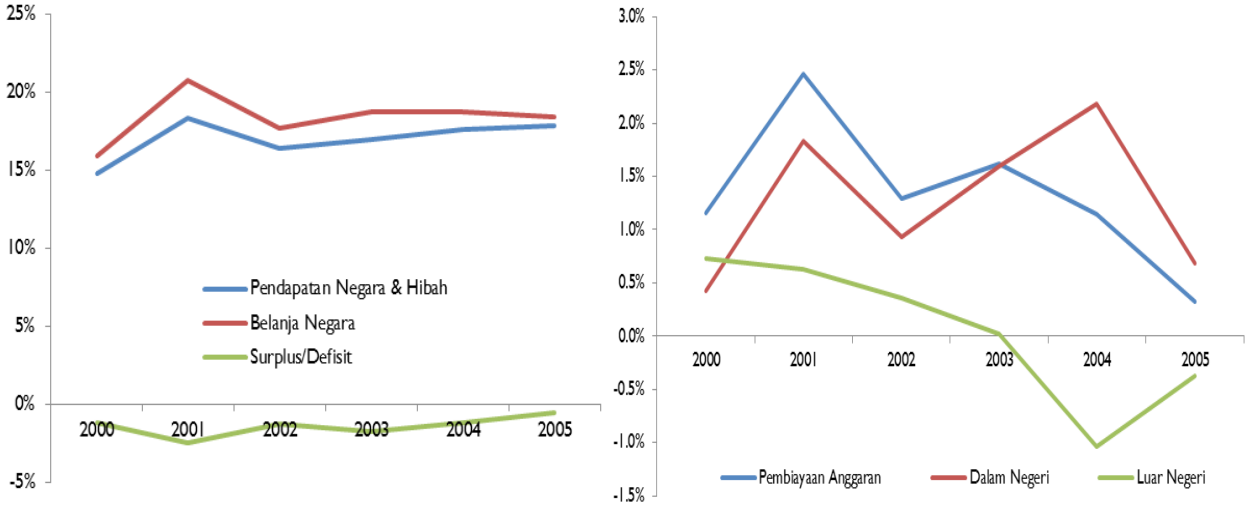
Dari gambar 1.10. juga terlihat perubahan pengelolaan keuangan negara pasca krisis ditandai dengan peralihan dalam sumber pembiayaan pembangunan. Krisis yang kemudian menarik pinjaman asing, khususnya IMF dengan pinjaman bersyaratnya, telah menimbulkan krisis nasionalisme. Sentimen terhadap pinjaman asing menguat dan berpuncak saat berakhirnya program IMF di Indonesia pada 2003. Pada tahun itu, untuk pertama kalinya pembiayaan APBN sepenuhnya diprioritaskan pada pembiayaan domestik, yang dipandang memberi independensi lebih tinggi dibandingkan pembiayaan luar negeri yang cenderung mengikat. Meski utang luar negeri masih dilakukan, namun secara netto nilainya selalu negatif. Dengan kata lain, utang baru selalu diupayakan jumlahnya lebih kecil dari jumlah pelunasan cicilan utang lama.

Perubahan fundamental juga terjadi pada sisi penerimaan dan sisi belanja negara. Perubahan fundamental sisi penerimaan adalah dikeluarkannya

Krisis yang kemudian menarik pinjaman asing, khususnya IMF dengan pinjaman bersyaratnya, telah menimbulkan krisis nasionalisme. Sentimen terhadap pinjaman asing menguat dan berpuncak saat berakhirnya program IMF di Indonesia pada 2003. Pada tahun itu, untuk pertama kalinya pembiayaan APBN sepenuhnya diprioritaskan pada pembiayaan domestik, yang dipandang memberi independensi lebih tinggi dibandingkan pembiayaan luar negeri yang cenderung mengikat.

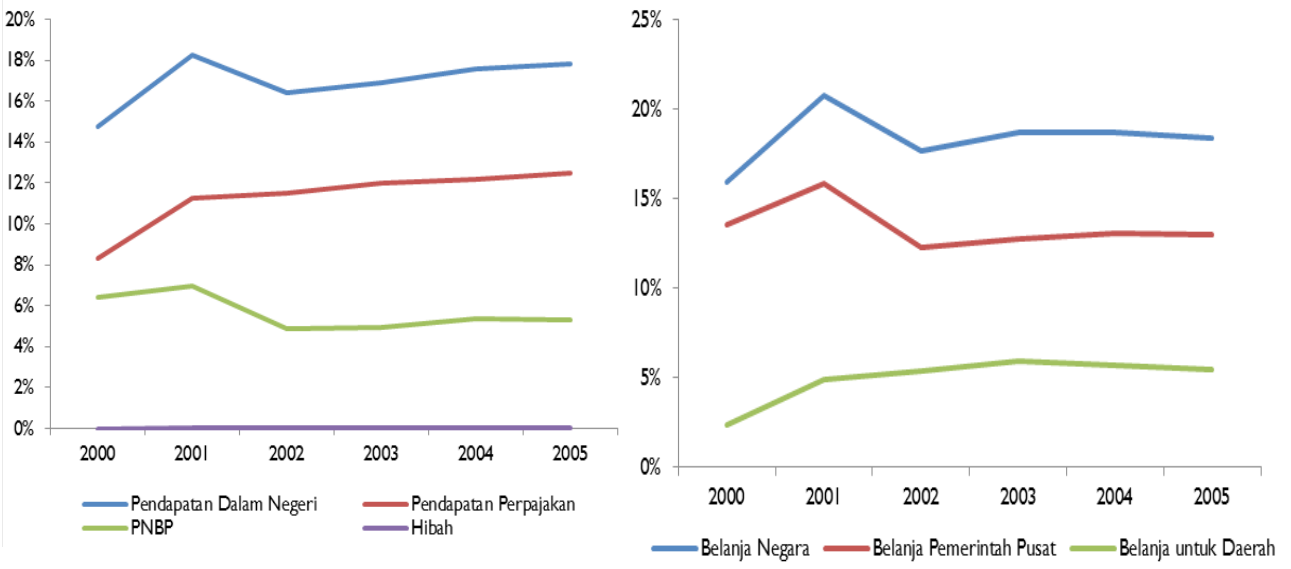
bantuan luar negeri dari pos penerimaan negara. Pos penerimaan negara kini sepenuhnya hanya menampung penerimaan dalam negeri, yaitu penerimaan perpajakan dan pendapatan negara bukan pajak (PNBP), ditambah dengan hibah. Terlihat bahwa pos hibah sangat tidak signifikan, namun diakuinya pos penerimaan ini merefleksikan pengakuan pemerintah bahwa Indonesia adalah negara berkembang yang masih membutuhkan hibah dari negara lain ataupun dari pihak domestik.

Gambar I.10. Pengelolaan APBN Pasca Krisis, 2000-2005 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Gambar I.11. Kebijakan Fiskal Pasca Krisis, 2000-2005 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Di sisi belanja negara, perubahan terpenting adalah belanja negara dikelompokkan sebagai belanja pemerintah pusat dan belanja untuk daerah. Hal ini merefleksikan arus bawah otonomi daerah yang menghendaki kewenangan dan pembiayaan yang lebih besar untuk daerah. Era otonomi daerah di tingkatan Kabupaten/Kota secara resmi dimulai pada tahun 2001, dua tahun pasca terbitnya paket UU otonomi daerah. Belanja pemerintah pusat terlihat menurun sedangkan belanja untuk daerah cenderung meningkat. Namun belanja pemerintah pusat masih dibedakan atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, yang dalam prakteknya hal ini sering membingungkan dan banyak menyebabkan tumpang tindih anggaran.

1.4 Pengelolaan APBN di Era Demokrasi dan Desentralisasi

Pasca krisis ekonomi 1997 dan jatuhnya rezim orde baru, Indonesia menghadapi dua gelombang besar yang merubah kehidupan berbangsa dan bernegara secara signifikan. Hal ini pada gilirannya kemudian berpengaruh besar pada perubahan pengelolaan keuangan negara.

Pemerintahan sentralistis dan represif orde baru selama lebih dari tiga dekade, telah mendorong gelombang otonomi daerah yang luas. Paket UU otonomi daerah terbit pada 1999, yang menandai era baru Indonesia yang terdesentralisasi. UU No. 22 dan No. 25 Tahun 1999 secara efektif berlaku pada 2001, dengan otonomi secara luas di tingkat kabupaten/kota disertai perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang lebih mencerminkan keadilan. Pada 2004, paket UU otonomi daerah direvisi menjadi UU No. 32 dan 33 Tahun 2004. UU Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah menjadi dasar pengelolaan keuangan negara terkait pos belanja untuk daerah.

Pada saat yang bersamaan, gelombang demokrasi melaju deras ke semua aspek kehidupan bernegara, dimana kini pemilihan langsung terhadap pejabat publik tidak lagi hanya pada wakil rakyat di parlemen, namun juga para pejabat eksekutif mulai dari walikota/bupati, hingga gubernur dan presiden. Dengan sistem multi partai dengan kekuasaan yang terfragmentasi, sangat dimungkinkan terjadinya perbedaan kepentingan politik antara parlemen dan eksekutif dan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Untuk menjamin keberlanjutan dan keterkaitan program-program pembangunan lintas penguasa dan lintas wilayah yurisdiksi, maka terbitlah UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Penyusunan APBN dan APBD di era demokrasi langsung harus disesuaikan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional ini, agar tujuan pembangunan nasional tetap tercapai dengan baik.

Reformasi pengelolaan keuangan negara berpuncak pada 2003 dan 2004 dengan terbitnya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Paket UU pengelolaan keuangan negara ini menjadi landasan hukum yang kuat untuk pengelolaan keuangan negara, menggantikan regulasi warisan pemerintah kolonial yaitu *indische comptabiliteitswet* (ICW), *relegen voor het administratief beheer* (RAB) dan *instructie en verdere bepalingen voor de algemene rekenkamer* (IAR).

Terbitnya paket UU pengelolaan keuangan negara tahun 2003 ini menandai era baru pengelolaan APBN. Reformasi pengelolaan keuangan negara ini mencakup keseluruhan aspek pengelolaan keuangan negara, yaitu penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran. Paket UU pengelolaan keuangan negara memutus masa lalu secara signifikan, mempromosikan profesionalisme dan menjadi harapan untuk menghapus masalah kronis dalam pengelolaan keuangan publik, yaitu korupsi.

Dalam aspek penyusunan anggaran, dengan UU baru, penyusunan APBN kini menggunakan mekanisme pembahasan dan format baru, yaitu format anggaran terpadu (*unified budget*), dimana alokasi anggaran berdasarkan pada program kementerian/lembaga. Format anggaran terpadu ini meniadakan pengelompokan antara anggaran rutin dan anggaran pembangunan, sebagaimana dalam sistem *dual budgeting* dimana alokasi anggaran didasarkan pada sektor dan sub-sektor. Perubahan signifikan lainnya dalam penyusunan anggaran adalah penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) dan penerapan penyusunan anggaran dalam kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework/MTEF*).

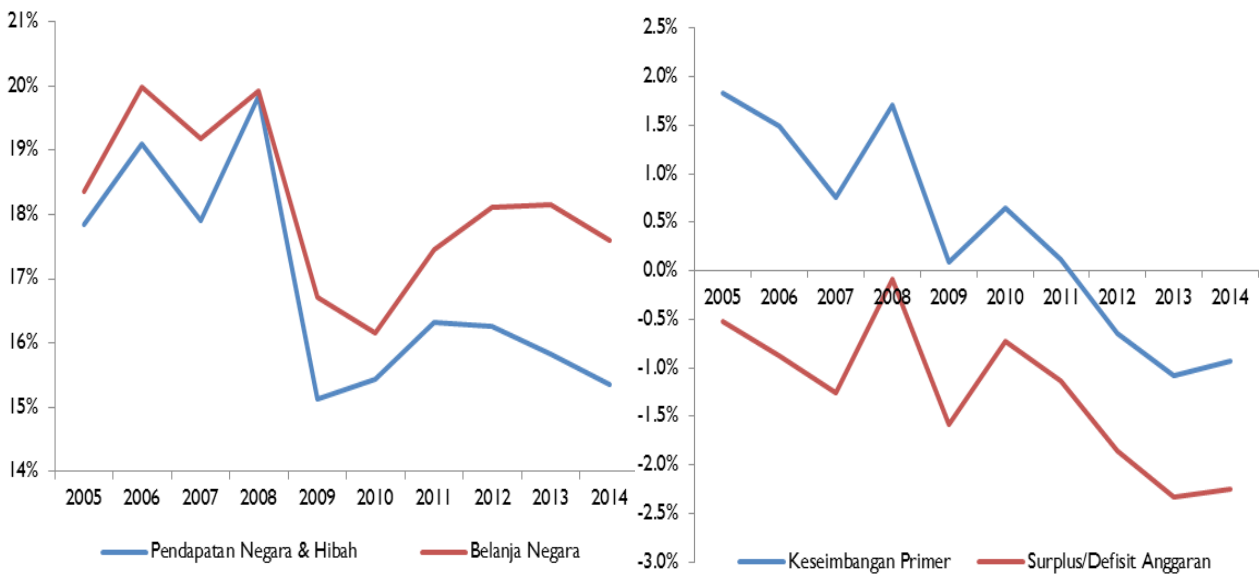
UU baru menerapkan disiplin fiskal baik ke pemerintah pusat maupun ke pemerintah daerah. Defisit anggaran pemerintah pusat dibatasi maksimal 3% dari PDB dan jumlah utang pemerintah maksimal 60% dari PDB. Aturan yang sama berlaku untuk pemerintah daerah.

Dalam aspek pelaksanaan anggaran, dilakukan pembagian kewenangan yang lebih jelas dalam pengelolaan keuangan antara menteri teknis sebagai *chief operations officer* dan Menteri Keuangan sebagai *chief financial officer*, sehingga menjamin mekanisme *check and balances* dan akuntabilitas dalam pelaksanaan belanja negara. BPK diwajibkan mengaudit setiap transaksi yang terkait keuangan negara. Di bidang perbendaharaan negara, reformasi paling signifikan adalah penerapan *treasury single account* (TSA) dalam pengelolaan kas negara, yang memungkinkan dana pemerintah dikelola secara optimal. Sedangkan di bidang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, pemerintah akan menyajikan laporan keuangan yang lebih lengkap dan akurat dalam waktu yang relatif singkat, meliputi realisasi anggaran, neraca dan laporan arus kas.

Pada periode 2005-2014 yang merupakan era demokrasi langsung, yaitu pemerintahan Presiden Yudhoyono selama 2 periode, kinerja pengelolaan keuangan negara terlihat mengalami pasang surut. Pendapatan negara pada awalnya meningkat signifikan, namun kemudian jatuh drastis setelah dihadang krisis global 2008. Seiring pemulihan dan *commodity boom*, pertumbuhan ekonomi meningkat yang diikuti perbaikan kinerja perpajakan. Namun hal ini kembali tidak berlangsung lama seiring berakhirnya *commodity boom* sejak 2011.

Krisis global 2008 memberi prestasi yang tak terduga, meningkatnya keseimbangan primer dan turunnya defisit ke tingkat yang sangat rendah. Namun hal ini tidak berumur panjang. Seiring krisis berlalu, belanja pemerintah meningkat jauh lebih tinggi dari pendapatan, sehingga defisit anggaran terus melebar hingga mencapai -2,3% dari PDB pada 2013.

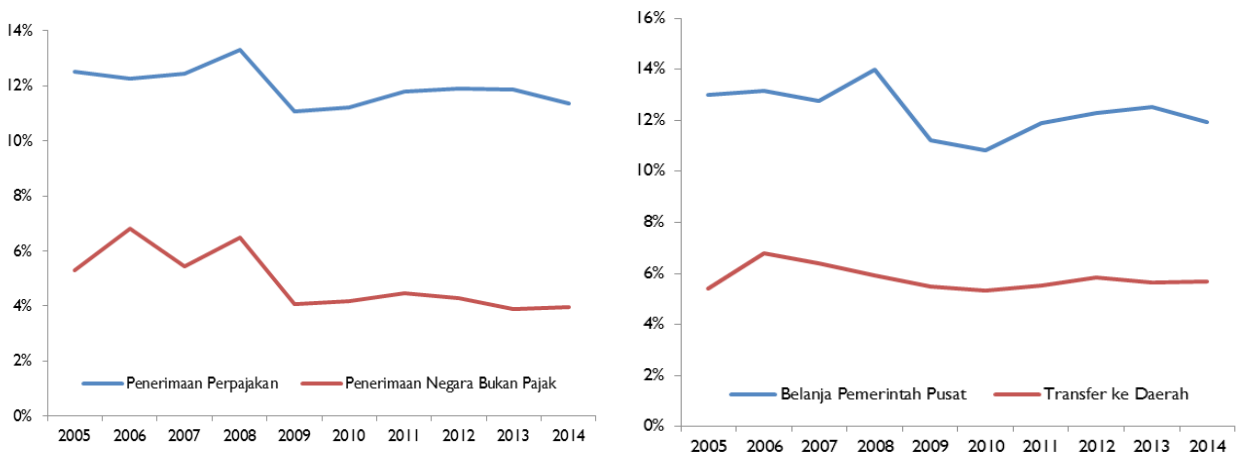
Gambar 1.12. Keuangan Negara di Indonesia Baru, 2005-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari LKPP 2005-2014

Sementara itu, pada gambar 1.13. terlihat bahwa krisis global 2008 telah menjatuhkan kinerja perpajakan karena tertekannya pertumbuhan ekonomi. Setelah meningkat signifikan hingga menembus 13% dari PDB pada 2008, kinerja perpajakan kemudian jatuh drastis ke kisaran 11% dari PDB pada 2009 dan terus tertahan di kisaran 12% dari PDB hingga 2014. Pada gambar 1.13. juga terlihat bahwa kebijakan fiskal tidak bersifat melawan siklus, bahkan terlihat mengikuti siklus (pro-cyclical). Krisis global 2008 yang cukup besar mempengaruhi perekonomian Indonesia, tidak dilawan dengan peningkatan belanja yang signifikan. Namun demikian, meski tanpa kebijakan counter-cycle, pemulihan ekonomi pasca krisis 2008 berlangsung cepat. Setelah mengalami kontraksi pada 2009, perekonomian langsung kembali ke jalur pertumbuhan tinggi pada 2010.

Gambar 1.13. Kebijakan Fiskal Era Reformasi, 2005-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari LKPP 2005-2014

BAB II. PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAN ANGGARANYANG BERPIHAK PADA KELOMPOK MISKIN



2.1. Penanggulangan Kemiskinan: Antara Cita dan Realita

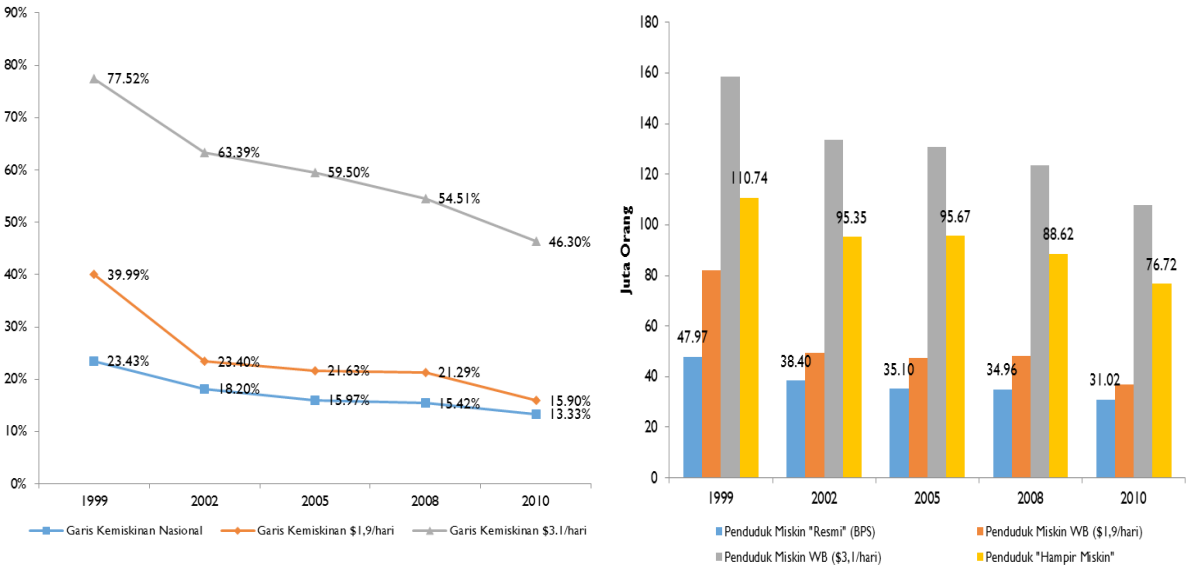
Masalah kemiskinan di Indonesia bersifat masif dan persisten, sehingga dapat dikatakan merupakan masalah struktural. Meski telah terjadi banyak kemajuan dalam rentang yang panjang sejak era orde baru hingga era reformasi, namun jumlah penduduk miskin Indonesia masih sangat signifikan. Per September 2014, berdasarkan garis kemiskinan nasional, jumlah penduduk miskin Indonesia mencapai 27,73 juta orang, atau 10,96% dari total penduduk. Jumlah ini setara dengan jumlah gabungan penduduk Kamboja, Laos dan Singapura. Jika menggunakan garis kemiskinan \$3,1 per hari (PPP), jumlah penduduk miskin Indonesia diperkirakan lebih dari 100 juta orang, atau sekitar 40% dari total penduduk. Jumlah ini setara dengan jumlah gabungan penduduk Thailand, Malaysia dan Singapura.

Dalam komparasi regional di kawasan Asia Tenggara, berbagai indikator pembangunan sosial juga menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk Indonesia masih berada pada tingkat kesejahteraan yang rendah. Pada 2013, tingkat kematian ibu hamil di Indonesia tiga kali lebih tinggi dari Filipina dan lima kali lebih tinggi dari Myanmar. Lebih dari 40% penduduk Indonesia tidak memiliki akses ke fasilitas sanitasi yang memadai, hanya lebih baik dari Kamboja di kawasan. Angka harapan hidup pada 2013 termasuk salah satu yang paling rendah di kawasan, yaitu 70,8 tahun, dibawah Kamboja (71,7) dan hanya lebih baik dari Filipina (68,7) dan Myanmar (65,1).

Lebih jauh lagi, banyak penduduk yang rentan terhadap kemiskinan. Angka kemiskinan resmi yang dipublikasikan pemerintah “menyembunyikan”

sejumlah besar penduduk yang hidup sedikit diatas garis kemiskinan. Garis kemiskinan nasional dari BPS adalah konservatif dan sensitif, dimana banyak penduduk berada sedikit diatas garis kemiskinan (lihat gambar 2.1.). Pada 2010 misalnya, World Bank (WB), dengan garis kemiskinan \$3,1 per hari (PPP 2011) menemukan penduduk miskin 46,3%, lebih tiga kali lipat dari angka resmi pemerintah yang hanya 13,3%. Dengan kata lain, di antara garis kemiskinan nasional dan garis kemiskinan \$3,1 per hari terdapat 33% penduduk yang “dekat dengan kemiskinan”, atau 76,72 juta orang. Jumlah penduduk “hampir miskin” ini sangat signifikan, setara dengan jumlah penduduk Vietnam.

Gambar 2.1. Penduduk Miskin dan Hampir Miskin: Garis Kemiskinan dan Jumlah Penduduk Miskin Terimplikasi (Juta Orang)



Sumber: diolah dari BPS dan World Bank

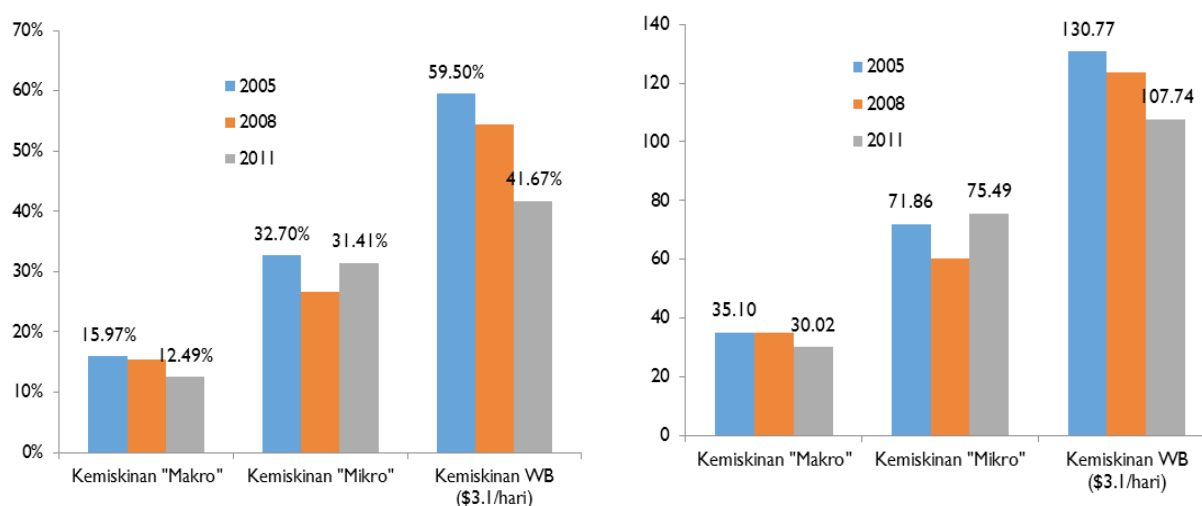
Besarnya kelompok “hampir miskin” ini menyebabkan banyak penduduk berada posisi yang rentan dan mudah terjatuh pada kemiskinan. Hal ini kemudian bertemu dengan keinginan pemerintah untuk memperbaiki sistem penargetan (targeting) program penanggulangan kemiskinan agar lebih tepat sasaran dengan beralih ke targeted program.

Pemerintah terlihat menyadari dan mengakui realitas ini. Besarnya kelompok “hampir miskin” ini menyebabkan banyak penduduk berada posisi yang rentan dan mudah terjatuh pada kemiskinan. Hal ini kemudian bertemu dengan keinginan pemerintah untuk memperbaiki sistem penargetan (*targeting*) program penanggulangan kemiskinan agar lebih tepat sasaran dengan beralih ke *targeted program*.

Tekanan fiskal terutama dari subsidi BBM yang terus membengkak seiring kenaikan harga minyak dunia dan kenaikan konsumsi BBM domestik, membuat pemerintah berkepentingan untuk mendesain program penanggulangan kemiskinan yang lebih tepat sasaran. Dengan memberikan subsidi pada komoditas, secara alamiah penargetan menjadi sangat sulit dilakukan. Meski tidak semasih pada kasus subsidi BBM, masalah yang sama juga ditemui pada program subsidi komoditas lain, bahkan meskipun secara teoritis komoditas tersebut hanya akan dikonsumsi kelompok miskin (*self-targeted program*), seperti subsidi pupuk dan subsidi beras untuk rakyat miskin.

Namun untuk melakukan *targeted program*, dibutuhkan data penduduk miskin yang spesifik, *by name by address*. Hal ini tidak dapat disediakan oleh data kemiskinan “makro” yang dimiliki pemerintah selama ini yang diperoleh dari SUSENAS yang merupakan data survey. Karena itulah kemudian pemerintah untuk pertama kalinya melakukan PSE (Pendataan Sosial Ekonomi) 2005 dengan tujuan membangun data kemiskinan “mikro” yang komprehensif dengan cara sensus. Basis data kemiskinan “mikro” ini kemudian diperbaiki dan diperbarui melalui PPLS (Pendataan Program Perlindungan Sosial) 2008 dan PPLS 2011. Gambar 2.2. secara jelas menunjukkan bahwa angka kemiskinan “mikro” jauh lebih tinggi dari angka kemiskinan “makro”, lebih dari dua kali lipat. Namun angka kemiskinan “mikro” ini terlihat masih jauh lebih rendah dari angka kemiskinan World Bank dengan ukuran garis kemiskinan \$ 3,1 per hari (PPP).

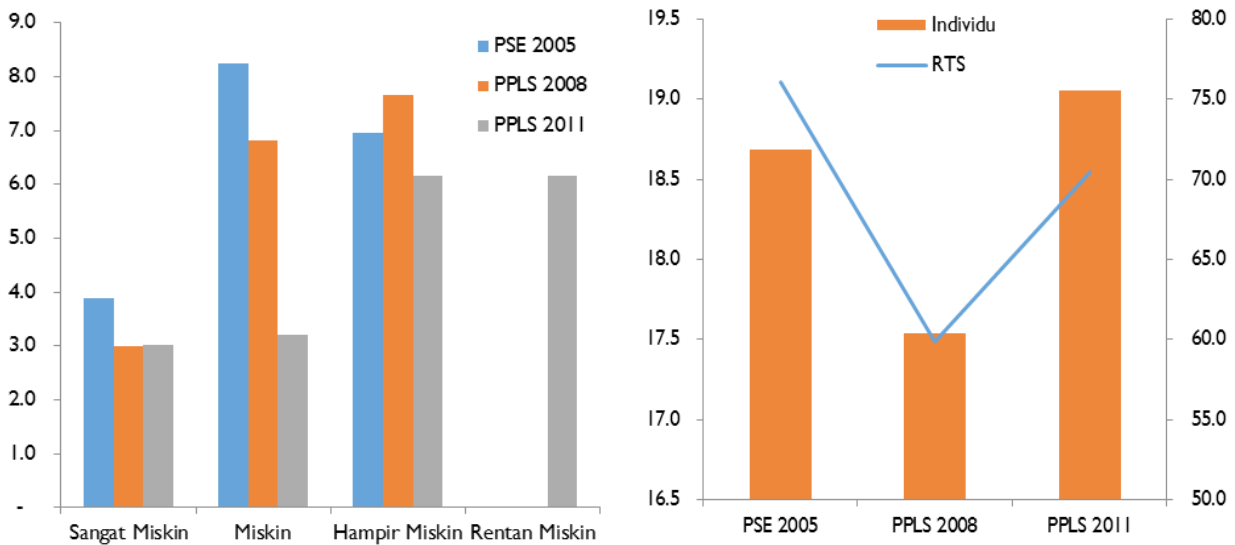
Gambar 2.2. Angka Kemiskinan “Makro” dan “Mikro” (% dan Juta Orang)



* Jumlah penduduk miskin “Mikro” 2005 adalah estimasi staf IDEAS dan kemiskinan WB 2011 adalah data tahun 2012
 Sumber: diolah dari BPS dan World Bank

Angka kemiskinan “mikro” inilah yang secara resmi kemudian digunakan pemerintah dalam program penanggulangan kemiskinan. Sebagai misal, pada 2014 ketika angka kemiskinan “makro” yang secara resmi digunakan dalam evaluasi kebijakan adalah 11% atau sekitar 27 juta orang, program beras untuk rakyat miskin (*raskin*) dan bantuan langsung sementara masyarakat (BLSM) ditujukan bagi 15,5 juta RTS (*rumah tangga sasaran*), atau sekitar 63 juta orang. Dengan basis data kemiskinan “mikro” ini, pemerintah membedakan RTS ke dalam 4 kelompok, yaitu sangat miskin, miskin, hampir miskin dan rentan miskin. Dengan kategorisasi dan data yang spesifik ini, pemerintah dapat melakukan *targeting* program penanggulangan kemiskinan secara lebih baik dan dengan desain program yang lebih sesuai.

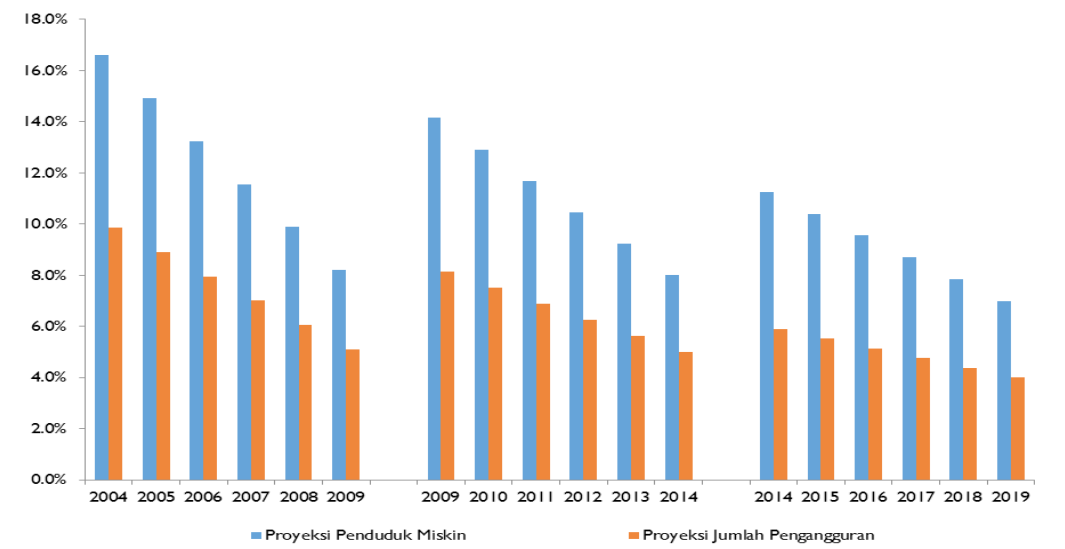
Gambar 2.3. Data Kemiskinan Berbasis Keluarga: Rumah Tangga Sasaran / RTS dan Jumlah Anggota RTS (Juta RTS dan Juta Orang)



Sumber: diolah dari TNP2K

Dengan skala kemiskinan yang luas, sejak awal era orde baru, penanggulangan kemiskinan telah menjadi fokus utama pembangunan. Di era reformasi, penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja telah menjadi jargon semua pemimpin nasional. Di era demokrasi langsung, kemiskinan dan pengangguran bahkan telah menjadi komoditas politik yang panas. Pasca pemilihan presiden secara langsung untuk pertama kalinya pada 2004, setiap rezim penguasa memiliki target politik untuk menanggulangi kemiskinan dan pengangguran (lihat gambar 2.4.).

Gambar 2.4. Komitmen Kesejahteraan: Target Tingkat Kemiskinan dan Pengangguran (% dari Total Penduduk dan Angkatan Kerja)



Sumber: diolah dari RPJMN 2004-2009, 2010-2014, 2015-2019

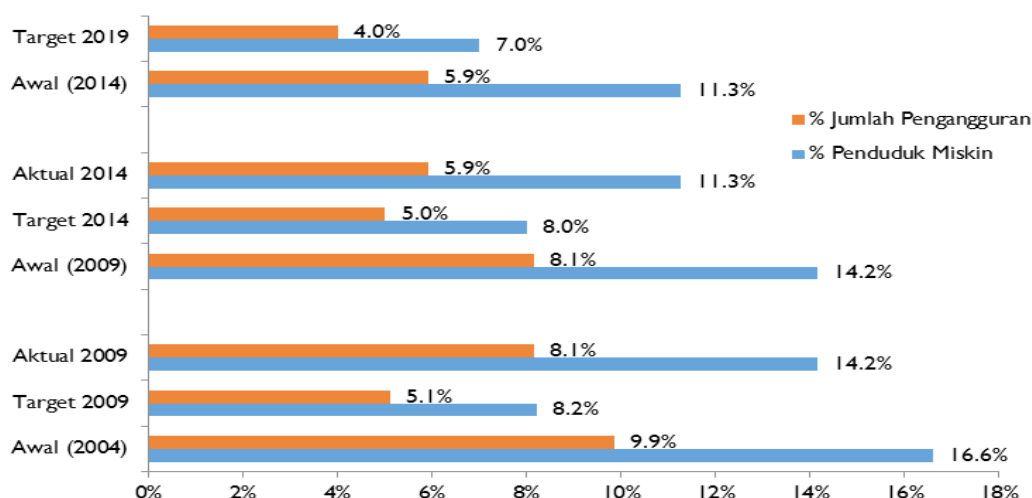
Pada awal periode pertama pemerintahannya, di tahun 2004, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan target penurunan angka kemiskinan dan pengangguran yang sangat optimis, berturut-turut di tingkat 8,2% dan 5,1% pada 2009. Target periode ke-I Presiden Yudhoyono ini adalah ambisius, karena berimplikasi pertumbuhan penurunan tingkat kemiskinan dan pengangguran berturut-turut 13,2% dan 12,4% pertahun (*compound annual growth rate*) sepanjang 2004-2009. Menyadari hal itu, target periode ke-I tersebut nyaris tidak diubah Presiden Yudhoyono di periode ke-2 pemerintahannya, yaitu angka kemiskinan dan pengangguran berturut-turut di angka 8,0% dan 5,0% pada 2014. Meski demikian, target ini tetap berimplikasi pertumbuhan penurunan tingkat kemiskinan dan pengangguran yang masih optimis, berturut-turut 10,8% dan 9,3% per tahun sepanjang 2009-2014.

Pemerintahan Presiden Joko Widodo juga terlihat optimis meski dengan derajat lebih moderat dengan menetapkan target penurunan angka kemiskinan dan pengangguran berturut-turut di tingkat 7,0% dan 4,0% pada 2019. Target Presiden Widodo ini berimplikasi pertumbuhan penurunan tingkat kemiskinan dan pengangguran berturut-turut 9,1% dan 7,5% per tahun sepanjang 2014-2019.

Dengan target yang sangat optimis, pemerintahan Presiden Yudhoyono gagal mencapai target penurunan angka kemiskinan dan pengangguran (lihat gambar 2.5.). Pada periode ke- I, dari target pertumbuhan penurunan tingkat kemiskinan dan pengangguran berturut-turut 13,2% dan 12,4% per tahun, pemerintahan Presiden Yudhoyono hanya mampu mencapai 3,1% dan 4,5% per tahun (*compound annual growth rate*). Kinerja pemerintahan Presiden Yudhoyono meningkat signifikan di periode ke-2, namun tetap tak mampu mencapai target. Dari target pertumbuhan penurunan tingkat kemiskinan dan pengangguran yang berturut-turut 10,8% dan 9,3% per tahun, Presiden Yudhoyono hanya mampu mencapai 3,8% dan 6,2% per tahun.

Dengan skala kemiskinan yang luas, sejak awal era orde baru, penanggulangan kemiskinan telah menjadi fokus utama pembangunan. Di era reformasi, penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja telah menjadi jargon semua pemimpin nasional. Di era demokrasi langsung, kemiskinan dan pengangguran bahkan telah menjadi komoditas politik yang panas ... setiap rezim penguasa memiliki target politik untuk menanggulangi kemiskinan dan pengangguran.

Gambar 2.5. Komitmen Pemerintah: Antara Cita dan Realita



Sumber: BPS dan RPJMN 2004-2009, 2010-2014, 2015-2019

Dalam komparasi regional, prestasi terkini Indonesia dalam penanggulangan kemiskinan ini tergolong rendah. Pada periode 2004-2012, penurunan tingkat kemiskinan di Indonesia hanya 4,0% per tahun (*compound annual growth rate*). Di saat yang sama, penurunan tingkat kemiskinan Malaysia, Kamboja dan Thailand berturut-turut adalah 14,0%, 12,2% dan 9,0% per tahun. Di era orde baru, Indonesia pernah mengalami penurunan angka kemiskinan yang cepat dan menjadi *international success story*. Pada periode 1976-1996, angka kemiskinan turun tajam dari 40,1% menjadi hanya 11,3%, atau turun 6,1% per tahun (CAGR) dalam rentang 20 tahun.

2.2. Strategi Penanggulangan Kemiskinan dari Masa ke Masa

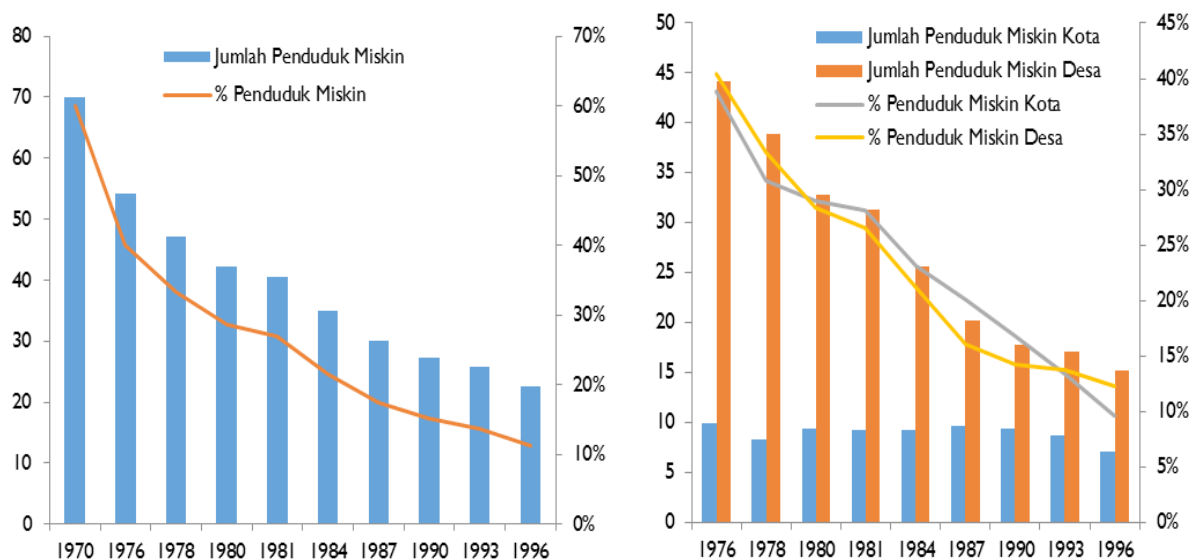
Era orde lama mewariskan jumlah penduduk miskin yang sangat besar sebagai hasil dari salah kelola perekonomian. Defisit anggaran yang persisten, inflasi yang meroket, gagal membayar utang luar negeri, dan kemunduran sektor industri dan pertanian, telah melestarikan besarnya jumlah penduduk miskin pasca perang kemerdekaan. Karena itu, strategi penanggulangan kemiskinan di awal era orde baru berpijak pada program stabilisasi dan rehabilitasi. Keberhasilan menurunkan inflasi dan merevitalisasi sektor pertanian, khususnya sub-sektor pangan dengan puncaknya swasembada beras pada 1984, berkontribusi besar pada penurunan angka kemiskinan secara tajam pada periode awal rezim.

Pada periode 1970-1984, jumlah orang miskin menurun drastis hingga berkurang separuh, dari 70 juta orang menjadi hanya 35 juta orang. Pada periode 1984-1996, laju penanggulangan kemiskinan ini menurun meski jumlah orang miskin tetap berhasil diturunkan sebesar 13 juta orang. Terlihat bahwa keberhasilan penanggulangan kemiskinan era orde baru banyak disumbang oleh penurunan jumlah penduduk miskin di pedesaan.

Strategi penanggulangan kemiskinan era orde baru secara umum bergantung pada kebijakan ekonomi makro, yang berfokus pada pertumbuhan ekonomi dengan stabilitas harga. Sedangkan kebijakan spesifik yang berupaya menurunkan kemiskinan, terlihat bersifat pragmatis dan *ad hoc*, yaitu berupaya mengejar ketersediaan pangan, mendorong produksi pertanian dan menekan harga input, terutama energi (BBM). Seiring keberhasilan swasembada pangan, fokus kebijakan kemudian mulai bergeser ke pengendalian jumlah penduduk dan perbaikan kualitas SDM, serta perbaikan infrastruktur dasar.

Pada gambar 2.7 terlihat bahwa pada Repelita I (1969/70 – 1973/74) sekitar 64% dana program penanggulangan kemiskinan didominasi oleh subsidi pangan, diikuti subsidi pupuk (18%) dan inpres pembangunan desa (10%). Hal ini terlihat dimotivasi oleh fakta bahwa permasalahan utama kemiskinan saat itu adalah terbatasnya ketersediaan pangan dan rendahnya produksi pangan. Pada Repelita II (1974/75-1978/79), seiring *green revolution*, program penanggulangan kemiskinan didominasi oleh subsidi pupuk (35%) dan diikuti oleh subsidi pangan (16%). Namun terlihat inpres sekolah dasar dan subsidi BBM mulai mengambil porsi yang signifikan, masing-masing 19% dan 15% dari total anggaran penanggulangan kemiskinan.

**Gambar 2.6. Penanggulangan Kemiskinan Era Orde Baru
(Juta Orang dan %)**



Sumber: BPS

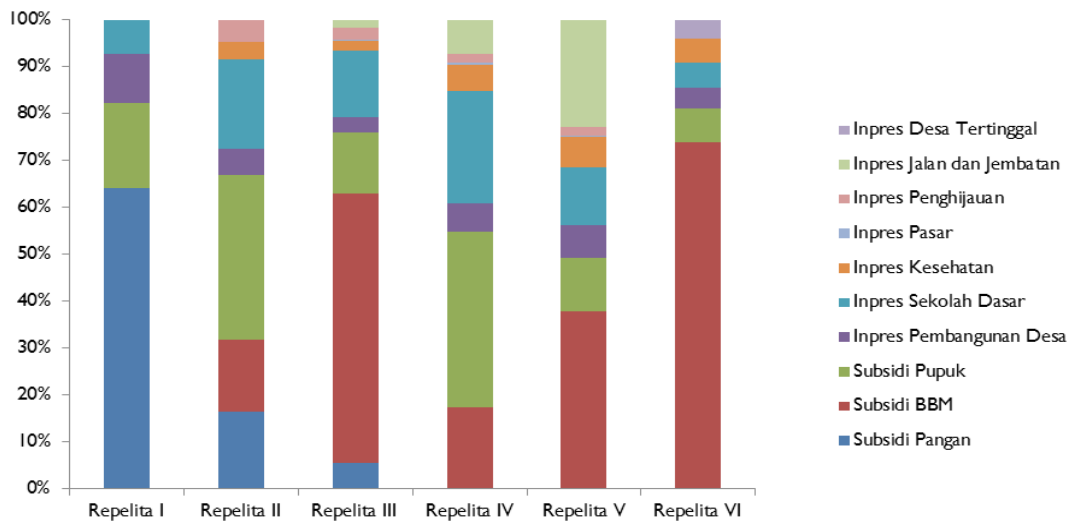
Pada Repelita III (1979/80-1983/84), seiring lonjakan harga minyak dunia, subsidi BBM mendominasi program penanggulangan kemiskinan hingga 57%, diikuti inpres sekolah dasar (14%) dan subsidi pupuk (13%). Pada Repelita IV (1984/85-1988/89), program penanggulangan kemiskinan kembali didominasi subsidi pupuk (37%), diikuti inpres sekolah dasar (24%) dan subsidi BBM (17%). Pada Repelita V (1989/90-1993/94), subsidi BBM kembali mendominasi program penanggulangan kemiskinan, hingga 38%. Namun inpres jalan dan jembatan, yang diperkenalkan sejak Repelita III, untuk pertama kalinya mendapat porsi yang signifikan, yaitu 23%. Pada Repelita VI (1994/95-1998/99), seiring kenaikan harga minyak dunia dan melonjaknya konsumsi BBM domestik, kontribusi subsidi BBM meroket hingga mencapai 74% dari total anggaran program penanggulangan kemiskinan.

Terlihat bahwa program penanggulangan kemiskinan di era orde baru lebih banyak merupakan jawaban atas kesengsaraan rakyat saat itu. Inpres pembangunan desa, subsidi pupuk dan subsidi pangan diluncurkan pertama kali untuk menjawab masalah utama saat itu, yaitu meningkatkan produksi pertanian, mendorong ketahanan pangan dan mengikis kerawanan desa. Setelah permasalahan paling mendasar dijawab, maka program berikutnya adalah upaya meningkatkan kualitas SDM, melalui inpres sekolah dasar dan inpres kesehatan. Setelah itu diluncurkan kemudian peningkatan kondisi ekonomi masyarakat dengan menekan biaya produksi melalui subsidi BBM, serta perbaikan infrastruktur ekonomi melalui inpres pasar serta inpres jalan dan jembatan. Subsidi pangan diakhiri pada Repelita III seiring keberhasilan swasembada pangan pada 1984. Sedangkan inpres penghijauan, inpres pasar, dan inpres jalan diakhiri pada Repelita V karena diintegrasikan dalam pos subsidi daerah otonom, dalam skema desentralisasi fiskal. Upaya terakhir

Strategi penanggulangan kemiskinan era orde baru secara umum bergantung pada kebijakan ekonomi makro, yang berfokus pada pertumbuhan ekonomi dengan stabilitas harga. Sedangkan kebijakan spesifik yang berupaya menurunkan kemiskinan, terlihat bersifat pragmatis dan ad hoc ...

diluncurkan pada Repelita VI, yaitu inpres desa tertinggal, sebagai upaya akselerasi kemajuan desa sekaligus sebagai kebijakan afirmatif. Krisis 1998 memaksa pemerintah mengeluarkan berbagai program penanggulangan kemiskinan baru seperti subsidi bunga kredit program, subsidi listrik dan subsidi obat-obatan. Meski dengan strategi yang cenderung pragmatis dan *ad hoc*, namun terlihat program penanggulangan kemiskinan era orde baru relatif berhasil.

Gambar 2.7. Program Penanggulangan Kemiskinan Era Orde Baru (%)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Tabel 2.1. Jenis-Jenis Program Penanggulangan Kemiskinan dalam APBN di Era Orde Baru, 1969-1998

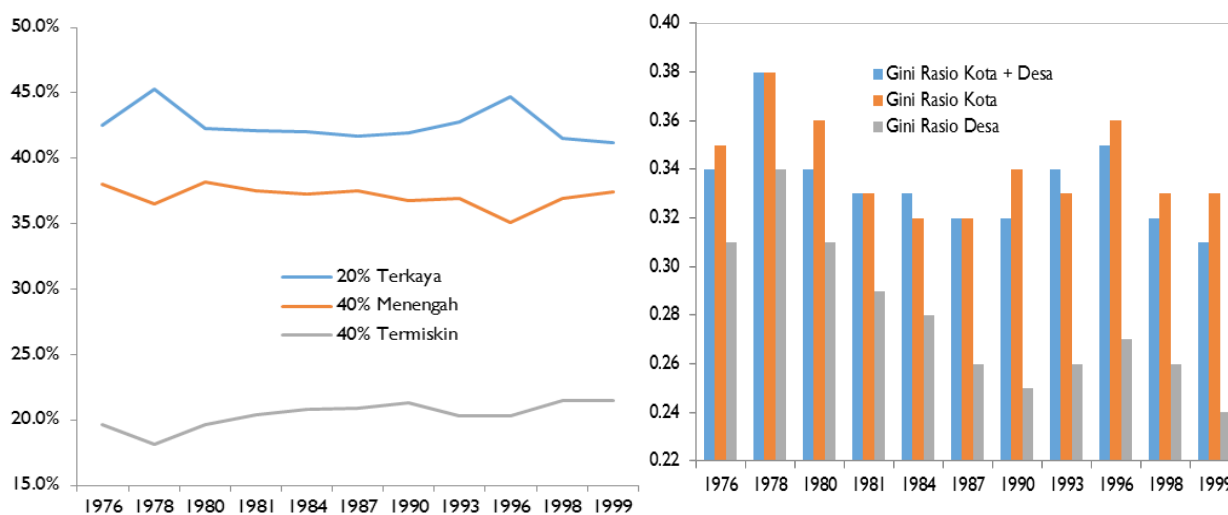
Kebijakan	Jenis Program	Awal	Akhir
Subsidi	Subsidi Pupuk	1970	1998
	Subsidi Pangan	1973	1982
	Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM)	1977	1998
	Subsidi Bunga Kredit Program	1998	-
	Subsidi Listrik	1998	-
	Subsidi Obat-Obatan	1998	-
	Inpres (Instruksi Presiden)	Inpres Pembangunan Desa	1969
Inpres Sekolah Dasar		1973	1998
Inpres Kesehatan		1975	1998
Inpres Penghijauan dan Reboisasi		1976	1993
Inpres Pembangunan dan Pemugaran Pasar		1977	1993
Inpres Peningkatan Jalan		1979	1993
Inpres Desa Tertinggal		1994	1998

Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Namun bila disaat yang sama kita membandingkannya dengan kondisi pemerataan, maka kinerja cemerlang penanggulangan kemiskinan era orde baru ini terlihat menjadi ambigu. Pemerataan yang merupakan salah satu jargon utama pembangunan era orde baru, memperlihatkan tidak adanya perbaikan yang berarti pada periode 1976-1999. Dalam rentang lebih dari 20 tahun, 20% kelompok terkaya menguasai hingga lebih dari 40% pendapatan, sedangkan 40% kelompok termiskin hanya mendapatkan sekitar 20% pendapatan. Berdasarkan *gini ratio*, meski masih termasuk tingkat kesenjangan yang moderat, masalah kesenjangan juga tidak banyak mengalami perbaikan dimana gini rasio naik tipis dari 0,34 pada 1976 menjadi 0,35 pada 1996, dan hanya menurun signifikan pada 1999 menjadi 0,31 karena krisis ekonomi besar pada 1998.

Kesenjangan pendapatan di Indonesia memiliki banyak dimensi, seperti kesenjangan antara Jawa dan Non Jawa, kesenjangan antara kota dan desa, serta kesenjangan antar etnis, khususnya antara pribumi dan etnis Tionghoa. Kebijakan rezim orde baru yang berfokus pada peningkatan produksi pertanian dan industrialisasi yang memanfaatkan pasar domestik yang besar, terus melestarikan dominasi Jawa dalam perekonomian nasional. Di sisi lain, kebijakan penanggulangan kemiskinan hanya berfokus pada sisi pengeluaran penduduk miskin. Kebijakan investasi, industri dan perdagangan cenderung melestarikan konsentrasi penguasaan alat produksi di tangan segelintir elite dan pemilik modal asing.

Gambar 2.8. Distribusi Pendapatan di Era Orde Baru berdasarkan Pangsa Pendapatan (%) dan Gini Ratio



Sumber: BPS

Pasca krisis ekonomi 1998, terjadi perubahan pemikiran tentang strategi penanggulangan kemiskinan secara mendasar di Indonesia, dimana kini kemiskinan diakui sebagai masalah multidimensi. Perubahan paradigma penanggulangan kemiskinan di Indonesia ini selaras dengan perkembangan di World Bank sejak 1990-an, lembaga donor utama Indonesia, dan terus berkembang hingga konsep kemiskinan mengalami perubahan besar pada 2000-an. Sejak 2004, Indonesia secara resmi memiliki PRSP (*poverty reduction strategy papers*) atau Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK). Dokumen ini mengakui kemiskinan sebagai masalah multidimensi. Kemiskinan tidak lagi dipandang sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan diskriminasi perlakuan.

Strategi dan kebijakan dalam SNPK didasarkan pada pendekatan berbasis hak (*basic rights approach*). Pendekatan ini menegaskan kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat miskin dan membuat proses pemenuhan hak tersebut menjadi lebih progresif. Dalam jangka panjang, SNPK berharap mampu membuat penanggulangan kemiskinan menjadi arus utama dari seluruh kebijakan negara. Implisit, SNPK mengakui bahwa selama ini negara belum memberi penghormatan yang layak kepada hak-hak rakyat dan belum menjadikan penanggulangan kemiskinan sebagai agenda pembangunan yang paling utama. SNPK memformulasikan 4 strategi terpenting untuk penanggulangan kemiskinan di Indonesia, yaitu pengelolaan ekonomi makro, pemenuhan 10 hak dasar rakyat, perwujudan keadilan dan persamaan gender, serta percepatan pembangunan wilayah.

Sementara itu World Bank (2006) mengidentifikasi empat strategi terpenting untuk penanggulangan kemiskinan di Indonesia yaitu mendorong pertumbuhan ekonomi yang berbasis luas, prioritas dan efisiensi pengeluaran publik, jaring pengaman sosial yang efektif dan birokrasi yang responsif. World Bank juga mengidentifikasi 16 langkah prioritas untuk penanggulangan kemiskinan dalam jangka pendek seperti menghapus hambatan impor beras, investasi di sektor pendidikan dan kesehatan, memperbaiki ketersediaan air bersih dan kualitas sanitasi, membangun jalan perdesaan, sistem jaminan sosial yang komprehensif, revitalisasi pertanian, sertifikasi tanah, regulasi pasar tenaga kerja yang fleksibel, kredit mikro, perencanaan nasional dan anggaran publik yang berpihak pada orang miskin, dan mendorong peran pemerintah daerah.

Seiring dengan perubahan paradigma dan strategi tentang penanggulangan kemiskinan ini, dalam tahun-tahun terakhir kita melihat perubahan yang signifikan dalam jenis dan desain program penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Bila di era orde baru kebijakan penanggulangan kemiskinan cenderung pragmatis dan sporadis, maka di era reformasi pasca krisis 1998 kebijakan penanggulangan kemiskinan telah menjadi bersifat sistematis, komprehensif dan berkelanjutan. Bila di era orde baru kebijakan penanggulangan kemiskinan bersifat parsial dan seringkali terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaannya, maka kini kebijakan penanggulangan kemiskinan dilakukan secara terpadu sehingga antar program akan saling menguatkan dan melengkapi dalam pelaksanaannya.

Strategi dan kebijakan dalam SNPK didasarkan pada pendekatan berbasis hak (*basic rights approach*). Pendekatan ini menegaskan kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat miskin dan membuat proses pemenuhan hak tersebut menjadi lebih progresif.

Tabel 2.2. Komparasi Strategi Penanggulangan Kemiskinan

SNPK	Bank Dunia
<p>1. <i>Pengelolaan ekonomi makro</i> Stabilitas makroekonomi, pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan kerja dan mengurangi kesenjangan antar wilayah.</p>	<p>1. <i>Mendorong pertumbuhan ekonomi yang berbasis luas</i> Pertumbuhan dan stabilitas makro, produktivitas sektor pertanian, pembangunan jalan perdesaan, pasar tenaga kerja dan jasa finansial.</p>
<p>2. <i>Pemenuhan hak dasar</i> Pemenuhan 10 hak dasar yaitu: (i) hak atas pangan; (ii) hak atas kesehatan; (iii) hak atas pendidikan; (iv) hak atas pekerjaan; (v) hak atas air bersih; (vi) hak atas perumahan; (vii) hak atas tanah; (viii) hak atas SDA dan lingkungan hidup; (ix) hak atas rasa aman dari tindak kekerasan; dan (x) hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.</p>	<p>2. <i>Prioritas dan efisiensi pengeluaran publik</i> Pengeluaran publik untuk pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi.</p>
<p>3. <i>Perwujudan keadilan & kesetaraan gender</i> Menurunkan ketidakadilan gender dan menjamin penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar perempuan sama dengan laki-laki.</p>	<p>3. <i>Jaring pengaman sosial yang efektif</i> Identifikasi resiko dan kerawanan orang miskin, kebijakan beras dan penetapan sasaran kebijakan (<i>targeting</i>).</p>
<p>4. <i>Percepatan pembangunan wilayah</i> Revitalisasi pembangunan perdesaan, peningkatan pembangunan perkotaan, pengembangan kawasan pesisir dan percepatan pembangunan daerah tertinggal.</p>	<p>4. <i>Birokrasi yang responsif</i> Penciptaan anggaran yang berpihak pada orang miskin, akuntabilitas institusi serta penelaahan dan pengawasan program kemiskinan.</p>

Sumber: diolah dari SNPK (2004) dan Bank Dunia (2006)

Dalam prakteknya, strategi penanggulangan kemiskinan yang diadopsi para pembuat kebijakan di Indonesia lebih bersifat pragmatis-teknis, bukan substantif-filosofis sebagaimana SNPK (lihat tabel 2.3.). Berbeda dengan SNPK yang merupakan *grand strategy* dan ditujukan untuk menjadi arus utama dari seluruh kebijakan negara, strategi penanggulangan kemiskinan *de facto* hanya merupakan strategi parsial-sektoral sehingga sulit diharapkan merubah dan mewarnai kebijakan umum pembangunan. Strategi penanggulangan kemiskinan secara jelas berorientasi pada kebijakan teknis di lapangan, sehingga lebih terlihat instrumen mengarahkan strategi, bukan sebaliknya, strategi yang menentukan instrumen apa yang akan digunakan.

Tabel 2.3. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi

Strategi	Arah Kebijakan	Instrumen Percepatan
Memperbaiki program perlindungan sosial	Membantu orang miskin menghadapi guncangan hidup, mengurangi kerawanan sosial, dan menurunkan beban ekonomi penduduk tua seiring <i>population ageing</i>	Program penanggulangan kemiskinan bersasaran rumah tangga / keluarga (Klaster I)
Meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar	Meningkatkan akses penduduk miskin pada pelayanan pendidikan, kesehatan, air bersih, sanitasi, pangan dan gizi untuk meningkatkan mutu modal manusia (<i>human capital</i>)	Peningkatan dan perluasan program pro - rakyat (Klaster IV)
Pemberdayaan kelompok masyarakat miskin	Tidak memperlakukan orang miskin sebagai obyek, melalui intervensi <i>top-down</i> , namun memberdayakan mereka untuk secara aktif dan mandiri keluar dari kemiskinan	Program penanggulangan kemiskinan bersasaran komunitas (Klaster II)
Menciptakan pembangunan yang inklusif	Mengikutsertakan masyarakat miskin dalam pembangunan dimana pembangunan harus memberi manfaat terbesar bagi mereka, terutama melalui penciptaan lapangan kerja produktif dalam jumlah besar, meliputi usaha kecil dan mikro, di daerah dan pedesaan	Program penanggulangan kemiskinan bersasaran usaha mikro dan kecil (Klaster III)

Sumber: diolah dari TNP2K

Berbeda dengan SNPK yang merupakan *grand strategy* dan ditujukan untuk menjadi arus utama dari seluruh kebijakan negara, strategi penanggulangan kemiskinan *de facto* hanya merupakan strategi parsial-sektoral sehingga sulit diharapkan merubah dan mewarnai kebijakan umum pembangunan. Strategi penanggulangan kemiskinan secara jelas berorientasi pada kebijakan teknis di lapangan, sehingga lebih terlihat instrumen mengarahkan strategi, bukan sebaliknya, strategi yang menentukan instrumen apa yang akan digunakan.

Program penanggulangan kemiskinan di era reformasi, khususnya setelah tahun 2005, dapat dikelompokkan dalam tiga klaster utama yaitu: (i) klaster bantuan dan perlindungan sosial; (ii) klaster pemberdayaan masyarakat, dan; (iii) klaster pemberdayaan usaha mikro dan kecil. Program di tiga klaster ini di-desain untuk tujuan dan kelompok sasaran yang berbeda-beda. Program klaster I bersifat pemenuhan hak dasar utama individu dan rumah tangga miskin, dimana mekanisme pelaksanaan kegiatan bersifat langsung dan manfaatnya dirasakan secara langsung pula. Program klaster II menggunakan pendekatan partisipatif, menguatkan kapasitas kelembagaan lokal, pelaksanaan kegiatan secara swakelola dan berkelompok, dan berkelanjutan. Program klaster III berupaya memberikan pembiayaan dalam skala mikro, memperkuat kemandirian berusaha dan akses pada pasar, serta meningkatkan ketrampilan dan manajemen usaha.

Dengan program di tiga klaster ini, diharapkan penanggulangan kemiskinan akan bersifat menyeluruh dan menyentuh seluruh kelompok masyarakat miskin dan rentan (lihat tabel 2.4). Pada akhir periode ke-2 pemerintahan Presiden Yudhoyono, ditambahkan klaster ke-4, yang terlihat bertujuan melakukan akselerasi penanggulangan kemiskinan, sekaligus sebagai bentuk kebijakan afirmatif.

Program-program penanggulangan kemiskinan diatas secara eksplisit tidak tercantum seluruhnya dalam APBN, umumnya disebutkan dengan nomenklatur berbeda (lihat tabel 2.5). Namun secara menarik, ada banyak pos belanja dalam APBN yang secara ekonomi dan politik adalah belanja penanggulangan kemiskinan namun tidak masuk dalam strategi dan kebijakan resmi penanggulangan kemiskinan. Termasuk disini antara lain adalah subsidi BBM, subsidi listrik, subsidi benih, subsidi pupuk, dan penanggulangan bencana. Dengan tidak masuk dalam strategi dan kebijakan resmi, maka pos-pos belanja ini secara ekonomi dapat dihapus tanpa mencederai komitmen penanggulangan kemiskinan, sepanjang ada keberanian politik dari rezim berkuasa. Contoh hal ini adalah subsidi BBM jenis premium yang di era Presiden Widodo kini sepenuhnya telah dihapus.

Meski dengan desain program penanggulangan kemiskinan yang telah menyeluruh dan menyentuh seluruh kelompok masyarakat miskin dan rentan, namun kinerja penanggulangan kemiskinan terlihat belum meningkat secara signifikan (gambar 2.9.). Jumlah penduduk miskin terlihat terus menurun dari waktu ke waktu secara konsisten, kecuali pada 2006 sebagai akibat kenaikan harga BBM pada akhir 2005. Pada periode 2005-2014, rata-rata angka kemiskinan berkurang sebesar 4,1% per tahun (CAGR). Kinerja ini tidak lebih baik bila dibandingkan dengan kinerja era orde baru dimana kemiskinan turun rata-rata 6,1% per tahun (CAGR). Namun kinerja penanggulangan pengangguran menunjukkan hasil yang jauh lebih baik. Pada periode yang sama, tingkat pengangguran menurun 6,8% per tahun (CAGR). Secara sederhana, hal ini menunjukkan bahwa penciptaan lapangan kerja belum mampu sepenuhnya mengangkat penduduk miskin dari lubang kemiskinan.

Tabel 2.4. Program Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi

Klaster	Tujuan	Sasaran	Jenis Program
I. Bantuan Sosial Terpadu Berbasis Keluarga	Pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin	Masyarakat sangat miskin (rumah tangga / keluarga) yang belum mampu memenuhi hak dasar secara layak	Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Program Keluarga Harapan (PKH), Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), Bantuan Siswa Miskin (BSM)
II. Pemberdayaan Masyarakat	Penguatan kapasitas masyarakat miskin agar dapat keluar dari kemiskinan dengan menggunakan potensi dan sumber daya yang dimilikinya	Masyarakat miskin (komunitas) yang memiliki kemampuan di perdesaan, perkotaan dan daerah tertinggal	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW), Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK)
III. Pemberdayaan Usaha Ekonomi Mikro dan Kecil	Memberi akses kepada masyarakat miskin untuk melakukan usaha ekonomi melalui bantuan permodalan, pemasaran produk dan pendampingan usaha	Masyarakat hampir miskin yang memiliki kegiatan usaha skala mikro dan kecil	Kredit Usaha Rakyat (KUR)
IV. Program Pro Rakyat	Meningkatkan akses terhadap ketersediaan pelayanan dasar dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin	Masyarakat rentan miskin yang belum mampu mengakses pelayanan dasar dan dengan kualitas hidup rendah	Program rumah sangat murah, Program kendaraan angkutan umum murah, Program air bersih untuk rakyat, Program listrik murah dan hemat, Program peningkatan kehidupan nelayan, Program peningkatan kehidupan masyarakat miskin perkotaan

Sumber: diolah dari TNP2K

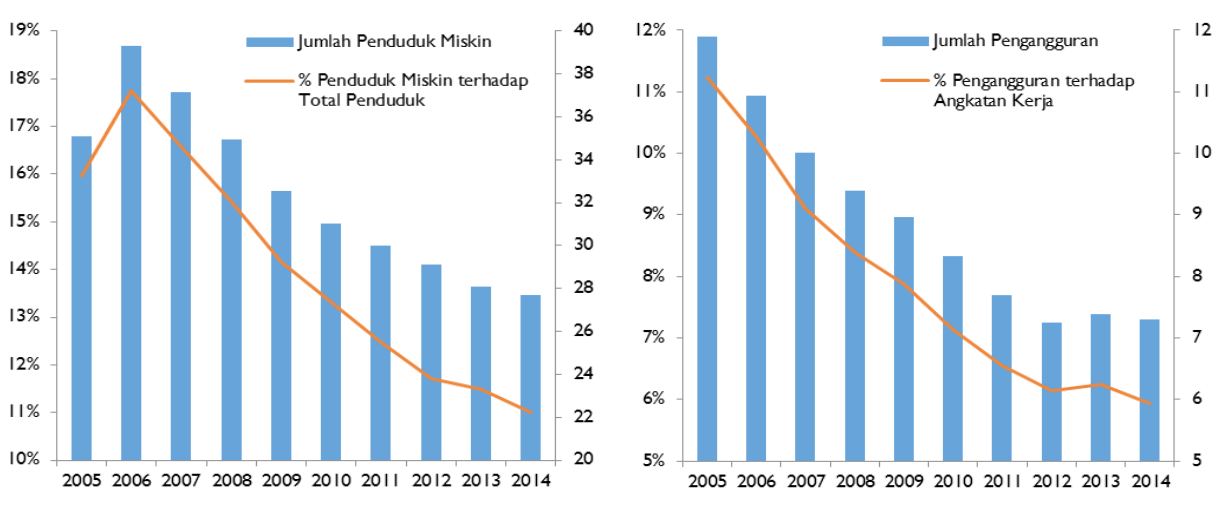
Tabel 2.5. Jenis-Jenis Program Penanggulangan Kemiskinan dalam APBN di Era Reformasi, 2005-2014

Kebijakan	Klaster	Program	Sub-Program
Subsidi	Subsidi Energi	Subsidi BBM	Subsidi Premium, Minyak Solar, Minyak Tanah, Elpiji
		Subsidi Listrik	-
	Subsidi Non Energi	Subsidi Pangan	-
		Subsidi Benih	-
		Subsidi Pupuk	-
		Subsidi Pajak	Subsidi Pajak PPh, PPN, Bea Masuk, BPHTB
		Subsidi PSO	Subsidi PSO (<i>Public Service Obligation</i>) PT KAI, PT PELNI, PT Pos Indonesia
Subsidi Bunga Kredit Program	Subsidi Bunga Kredit Program Ketahanan Pangan, Kredit Perumahan Rakyat, Eks KLBI, Biofuel, Imbalan Jasa Penjamin KUR, Sektor Peternakan, Resi Gudang		

Kebijakan	Program	Periode
Bantuan Sosial	Kompensasi Kenaikan Harga BBM	2005 - 2011
	Block Grant Sekolah/Lembaga/Guru	
	Imbal Swadaya Sekolah/Lembaga	
	Beasiswa	
	Lembaga Peribadatan	
	Lembaga Sosial Lainnya	2012 – 2014
	Rehabilitasi Sosial	
	Jaminan Sosial	
	Pemberdayaan Sosial	
	Perlindungan Sosial	
	Penanggulangan Kemiskinan	
	Penanggulangan Bencana	

Sumber: diolah dari LKPP 2005 - 2014

Gambar 2.9. Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi (Juta Orang dan %)



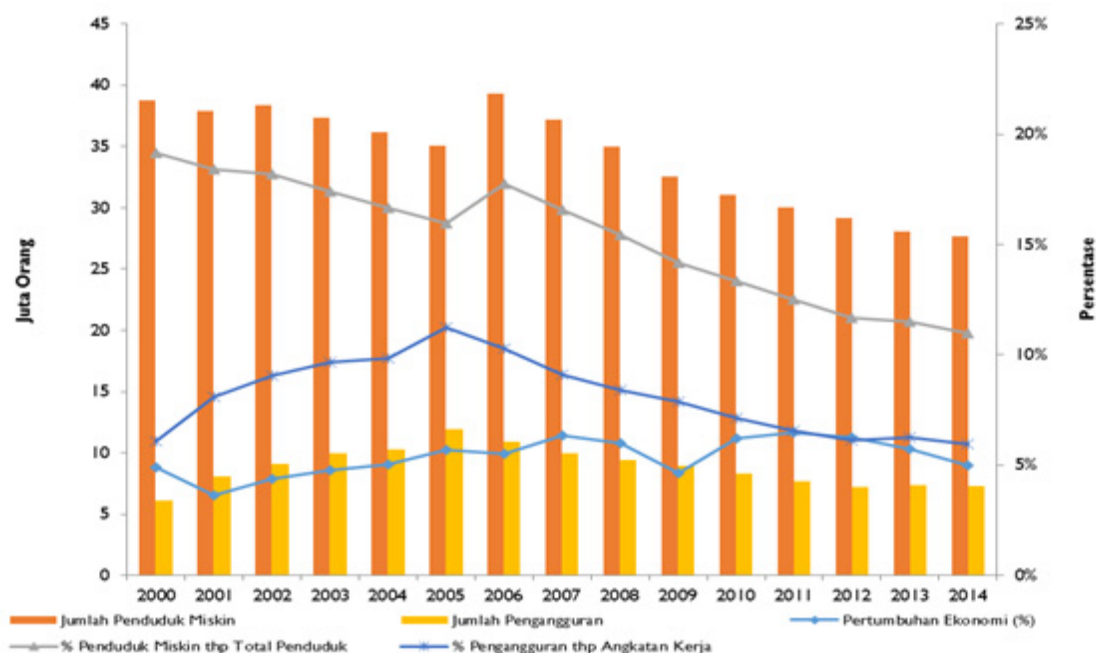
Sumber: BPS

2.3 Arah Strategi dan Kebijakan Ke Depan

Pada era 1970-an, ketika kemiskinan hanya dipandang sebagai kemiskinan pendapatan, pendekatan berbasis pertumbuhan ekonomi dengan filosofi kebijakan “*poor because poor*”, banyak diadopsi berbagai negara sebagai strategi utama penanggulangan kemiskinan. Indonesia hingga kini terlihat terus mengadopsi pendekatan berbasis pertumbuhan ekonomi dalam penanggulangan kemiskinan, meski hasilnya tidak terlalu memuaskan dan sulit dibuktikan sebagai sebuah kausalitas murni.

Pasca krisis ekonomi 1998, terlihat bahwa strategi penanggulangan kemiskinan berbasis pertumbuhan ekonomi adalah tidak efektif. Pertumbuhan ekonomi terlihat tidak sepenuhnya berkorelasi dengan penciptaan kesejahteraan, bahkan menunjukkan hubungan yang kontradiktif (lihat gambar 2.10).

Gambar 2.10. Paradoks Pertumbuhan Ekonomi dan Kesejahteraan: Perkembangan Angka Kemiskinan dan Pengangguran Pasca Krisis 1998



Sumber: BPS

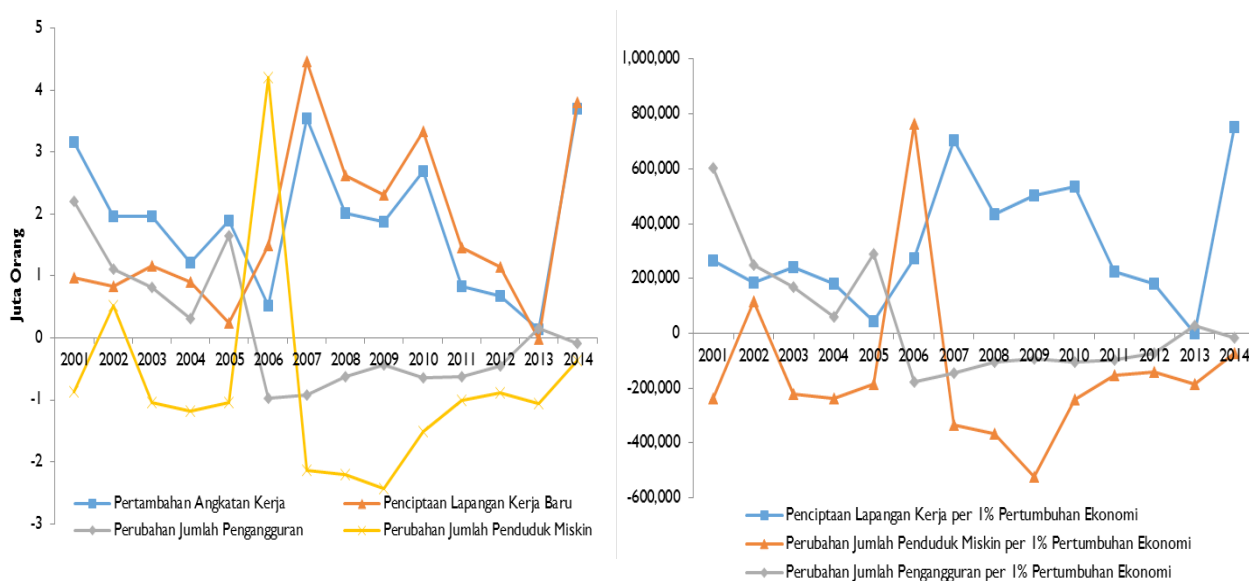
Pertumbuhan ekonomi terlihat tidak berhubungan dengan tingkat kemiskinan, terutama pada periode kenaikan harga BBM Oktober 2005 dan krisis keuangan global 2008-2009. Kenaikan tajam jumlah penduduk miskin pada 2006 terlihat lebih banyak dipengaruhi oleh tingkat inflasi 2005 yang saat itu melambung hingga 17,1%. Ketika pertumbuhan ekonomi jatuh menjadi hanya 4,6% pada 2009, dari sebelumnya 6,35% dan 6,01% pada 2007 dan 2008, tingkat kemiskinan tetap terus menurun secara mengesankan.

Hubungan yang lebih paradoks ditunjukkan oleh tingkat pengangguran yang justru meningkat pada periode 2001-2005, dan kemudian terus menurun secara konsisten setelah 2005, nyaris tanpa dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi sama sekali. Ketika pertumbuhan ekonomi melesat dari 3,64% pada 2001 menjadi 5,69% pada 2005, jumlah pengangguran justru bertambah hingga 3,8 juta orang. Dan ketika pertumbuhan ekonomi melemah pada 2008-2009, tingkat pengangguran justru tetap menurun secara konsisten.

Minimnya kontribusi pertumbuhan ekonomi dalam menghasilkan kesejahteraan, menunjukkan secara jelas bahwa pertumbuhan ekonomi belum bersifat inklusif. Pertumbuhan ekonomi tidak memberi manfaat secara luas dan merata kepada seluruh lapisan masyarakat, khususnya bagi kelompok miskin. Manfaat dari pertumbuhan ekonomi lebih banyak dinikmati segelintir elit. Kualitas pertumbuhan ekonomi diukur dari kontribusinya dalam penciptaan kesejahteraan, adalah rendah (lihat gambar 2.11).

Minimnya kontribusi pertumbuhan ekonomi dalam menghasilkan kesejahteraan, menunjukkan secara jelas bahwa pertumbuhan ekonomi belum bersifat inklusif. Pertumbuhan ekonomi tidak memberi manfaat secara luas dan merata kepada seluruh lapisan masyarakat, khususnya bagi kelompok miskin.

Gambar 2.11. Kualitas Pertumbuhan Ekonomi: Penciptaan Lapangan Kerja dan Penanggulangan Kemiskinan Pasca Krisis 1998



Sumber: Perhitungan Staf IDEAS

Pada 2000-2014, angkatan kerja rata-rata bertambah sekitar 1,88 juta orang per tahun. Namun pada periode yang sama, penyerapan tenaga kerja rata-rata hanya 1,77 juta orang per tahun. Dengan kata lain, pemerintah gagal untuk menurunkan jumlah pengangguran secara absolut karena tidak mampu menciptakan lapangan kerja lebih dari 1,88 juta orang per tahun. Pada periode 2001-2014, setiap 1% pertumbuhan ekonomi secara rata-rata hanya mampu menciptakan lapangan kerja sebesar 323 ribu orang.

Pertumbuhan ekonomi dengan kualitas terbaik terjadi pada 2009 dimana setiap 1% pertumbuhan mampu mengentaskan 525 ribu penduduk miskin dan menyerap hingga 500 ribu tenaga kerja. Pertumbuhan ekonomi dengan kualitas terburuk terjadi pada 2002 dimana setiap 1% pertumbuhan, meski mampu menciptakan 187 ribu lapangan kerja, namun justru diikuti dengan bertambahnya penduduk miskin 115 ribu orang dan bertambahnya pengangguran 229 ribu orang. Pertumbuhan ekonomi paling anomali terjadi pada 2014 dimana setiap 1% pertumbuhan mampu menciptakan hingga 750 ribu lapangan kerja, namun penduduk miskin yang berhasil dientaskan hanya 73 ribu orang. Besarnya tambahan angkatan kerja di tahun tersebut, mencapai 3,7 juta orang, terlihat menyebabkan banyak orang terpaksa menerima pekerjaan meski dengan pendapatan dibawah standar hidup minimum.

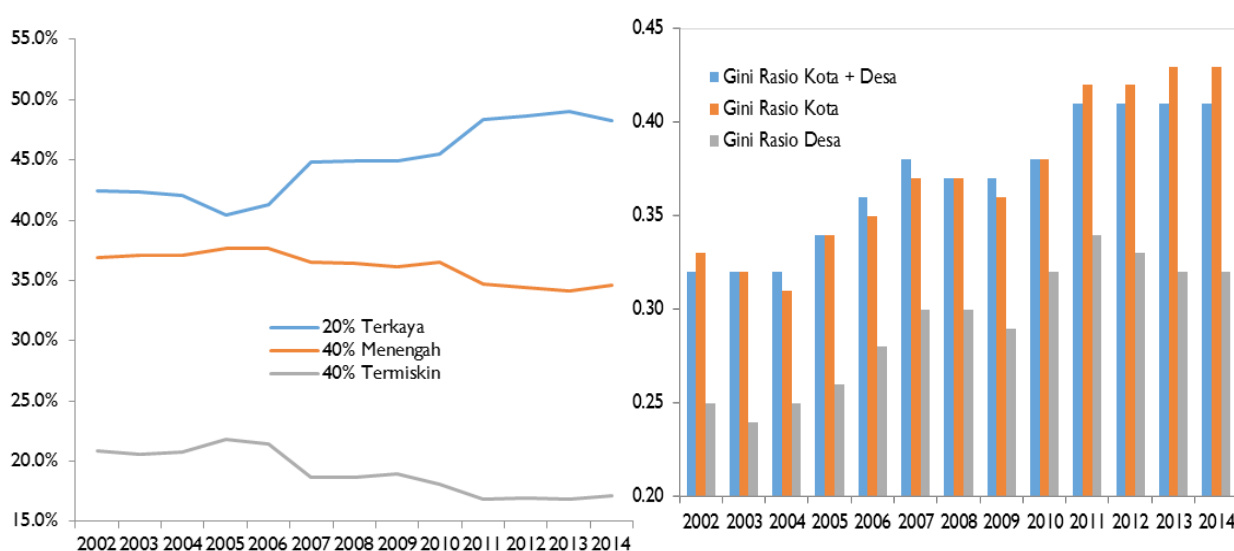
Buruknya kualitas pertumbuhan ekonomi pasca krisis 1998, dikonfirmasi lebih jauh oleh distribusi pendapatan yang kian memburuk. Kesenjangan pendapatan yang telah lebar, dalam 15 tahun terakhir justru menjadi semakin melebar. Pada periode 2002-2014, pangsa 20% kelompok terkaya dalam distribusi pendapatan terus meningkat dari 42% pada 2002

menjadi 48% pada 2014. Sedangkan pangsa 40% kelompok termiskin justru semakin menurun dari 21% pada 2002 menjadi hanya 17% pada 2014. Kesenjangan yang semakin parah juga dikonfirmasi oleh ukuran gini ratio, dimana gini rasio naik secara konsisten dari 0,32 pada 2002 menjadi 0,41 pada 2014, dan hanya sekali menurun tipis akibat krisis global 2008.

Seluruh *pro-poor measures* diatas menunjukkan bahwa manfaat pertumbuhan ekonomi pasca krisis 1998 tidak dinikmati oleh kelompok miskin, namun lebih banyak menguntungkan kelompok kaya. Rendahnya kualitas pertumbuhan ekonomi mengindikasikan beberapa kemungkinan: (i) alokasi anggaran untuk program penanggulangan kemiskinan tidak memadai; (ii) program penanggulangan kemiskinan tidak efektif mengentaskan kemiskinan, (iii) dampak program penanggulangan kemiskinan tertutupi oleh pengaruh kebijakan ekonomi makro, atau; (iv) merupakan kombinasi ketiganya.

Seluruh *pro-poor measures* diatas menunjukkan bahwa manfaat pertumbuhan ekonomi pasca krisis 1998 tidak dinikmati oleh kelompok miskin, namun lebih banyak menguntungkan kelompok kaya.

Gambar 2.12. Distribusi Pendapatan di Era Reformasi berdasarkan Pangsa Pendapatan (%) dan Gini Ratio



Sumber: BPS

Penelitian empiris menunjukkan bahwa pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan banyak menemui berbagai masalah di lapangan. Deviasi antara desain program dengan implementasi di lapangan diduga telah menurunkan efektivitas dan efisiensi program dalam menanggulangi kemiskinan. Sebagai misal, program Raskin menghadapi masalah serius dalam ketepatan penerima dan jumlah bantuan. Keluarga miskin seringkali menerima bantuan lebih sedikit dari yang seharusnya, hingga kurang dari setengah dari keseluruhan bantuan, yaitu 15 kg per rumah tangga sasaran. Penerima bantuan juga banyak terkendala oleh biaya transportasi yang harus mereka tanggung ketika mengambil bantuan di titik pendistribusian bantuan. Lebih jauh lagi, Raskin juga seringkali dibagikan aparat desa secara merata ke seluruh penduduk agar tidak terjadi ketegangan sosial. Penyaluran Raskin

oleh Bulog juga tidak efisien karena biaya administrasi dan biaya distribusi yang mahal.

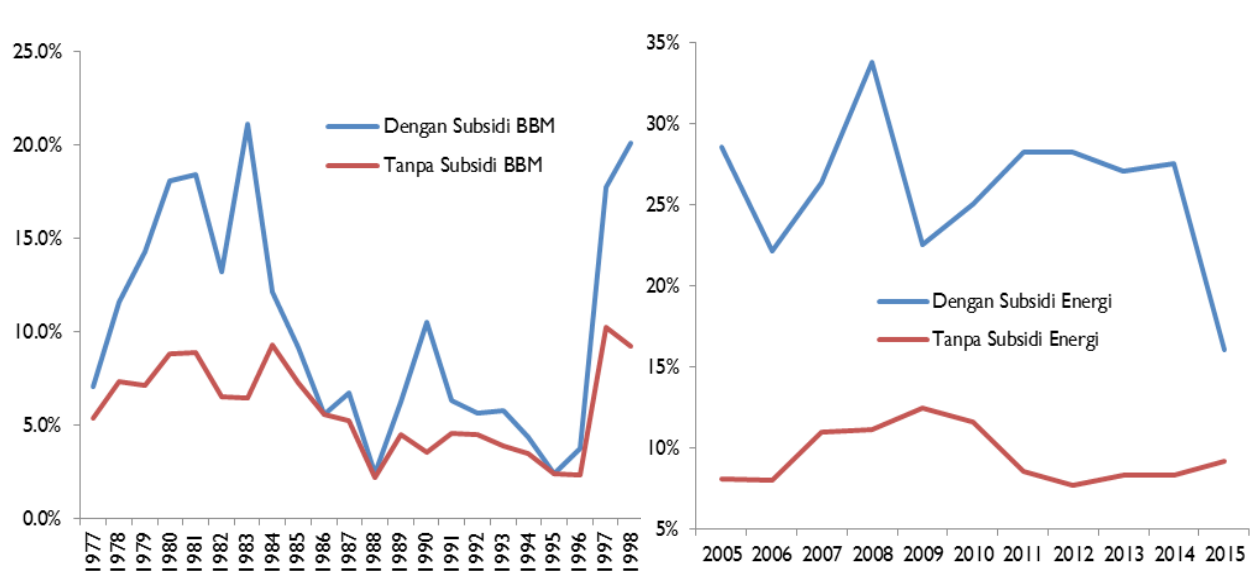
PKH secara umum memiliki dampak signifikan pada indikator kesehatan ibu dan anak keluarga miskin, namun dampak terhadap tingkat putus sekolah tidak signifikan. Besaran bantuan dan jumlah penerima bantuan juga masih terbatas, serta peran fasilitator masih lemah. Sementara itu, PNPM Mandiri hingga kini masih belum mampu menyentuh seluruh desa. Kegiatan PNPM Mandiri juga belum fokus dan tidak sesuai dengan musim pertanian sehingga tingkat pengangguran dan setengah menganggur masih tinggi. PNPM Mandiri juga belum disinkronkan dengan rencana pembangunan infrastruktur nasional di koridor ekonomi prioritas serta belum mendukung akselerasi pembangunan infrastruktur pertanian. Proses seleksi fasilitator belum baik dan jumlahnya terlalu banyak.

Sedangkan program KUR menghadapi masalah ketimpangan alokasi dimana sektor pertanian, yaitu agribisnis, kelautan, perikanan, perkebunan dan peternakan, cenderung terabaikan dan tidak mendapat alokasi KUR yang memadai. KUR juga menghadapi masalah kredit macet yang cukup tinggi dengan kecenderungan meningkat. Selain itu realisasi penyaluran KUR oleh perbankan cenderung rendah dibandingkan dengan target pemerintah karena masalah agunan, tingkat bunga pinjaman yang tinggi, plafon pinjaman yang terlalu kecil, waktu proses pengajuan pinjaman yang lambat (dibandingkan kerja para rentenir dan lintah darat), sosialisasi yang kurang dan sering bias, dan pembinaan yang tidak berkelanjutan.

Permasalahan terbesar dari setiap *targeted-subsidy program* adalah program membutuhkan basis data yang akurat dan selalu di *update*. Dengan keterbatasan basis data, program penanggulangan kemiskinan berupa *unconditional cash transfer* seperti Bantuan Langsung Tunai ataupun *conditional cash transfer* seperti PKH, seringkali menghadapi tingkat kesalahan penerima (*inclusion error* ataupun *exclusion error*) yang tinggi. Untuk Indonesia dimana basis data kemiskinan adalah lemah, program subsidi yang menentukan sendiri penerimanya (*self-targeted subsidy program*) seperti BOS dan BOK, akan relatif lebih tepat sasaran dan terhindar, meski tidak sepenuhnya, dari masalah *targeting*. Dengan kelemahan basis data, program subsidi yang bersifat *self-targeted*, yaitu melalui subsidi harga dari barang dan jasa yang hanya dikonsumsi masyarakat miskin, relatif lebih efektif karena elastisitas harga dari barang dan jasa untuk masyarakat miskin lebih tinggi daripada elastisitas pendapatannya.

Terdapat pula indikasi yang kuat bahwa *targeted program* memiliki dampak negatif terhadap modal sosial (*social capital*) masyarakat. Program seperti Raskin dan PKH membuat pemisahan didalam masyarakat lokal antara penerima dan non-penerima, dimana hal ini membuat hilangnya nilai kebersamaan, kesetiakawanan dan gotong-royong dalam masyarakat. Program transfer pendapatan baik *unconditional cash transfer* seperti BLT ataupun *conditional cash transfer* seperti PKH juga disinyalir telah melunturkan budaya "membayar hutang secara sukarela" di kelompok masyarakat miskin. Program seperti BLT dan PKH membuat masyarakat berpikir bahwa setiap dana dari pemerintah tidak perlu dikembalikan. Hal ini telah melemahkan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan ekonomi seperti program dana bergulir dan KUR.

Gambar 2.13. Anggaran Program Penanggulangan Kemiskinan di APBN, Era Orde Baru dan Era Reformasi (% dari Total Belanja Negara)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Bila ditinjau dari besaran alokasi anggaran, terlihat bahwa anggaran program penanggulangan kemiskinan era reformasi jauh lebih tinggi dari era orde baru, baik dengan memperhitungkan subsidi BBM ataupun tidak. Alokasi anggaran untuk program penanggulangan kemiskinan di era orde baru terlihat meningkat pesat pasca diperkenalkannya subsidi BBM pada 1977, berkisar 10% dari total belanja negara, dan berpuncak pada 1983 yang menembus angka 20% seiring melambungnya harga minyak dunia. Namun bila subsidi BBM dikeluarkan dari perhitungan, maka angka ini turun drastis, hanya di kisaran 6% dari total belanja negara. Perkecualian terjadi pada krisis 1997-1998 dimana pada tahun tersebut dana penanggulangan kemiskinan tanpa subsidi BBM melejit masing-masing mencapai 10% dan 9% dari total belanja negara.

Sedangkan alokasi anggaran untuk program penanggulangan kemiskinan di era reformasi jauh lebih tinggi, rata-rata di atas 25% dari total belanja negara, dengan kontribusi terbesar dari subsidi energi (BBM dan listrik). Bila subsidi energi tidak diperhitungkan, angka ini turun menjadi hanya di kisaran 10% dari total belanja negara. Dengan alokasi anggaran program penanggulangan kemiskinan yang jauh lebih tinggi dari era orde baru, hipotesis rendahnya kualitas pertumbuhan ekonomi di era reformasi karena keterbatasan pembiayaan nampak tidak mendapatkan dukungan empiris yang memadai.

Kemungkinan lain dari rendahnya kinerja *pro-poor measures* adalah dampak program penanggulangan kemiskinan tertutupi oleh pengaruh kebijakan ekonomi makro. Pasca krisis ekonomi 1998, Indonesia mengalami berbagai transformasi sosial, ekonomi dan politik yang merubah secara drastis desain, arah dan dampak kebijakan ekonomi makro. Kesemua hal ini diduga telah menutupi dan menurunkan efektifitas program penanggulangan kemiskinan.

Dengan berbagai perubahan lingkungan kebijakan ekonomi makro diatas, maka strategi penanggulangan kemiskinan yang hanya sekedar berfokus pada jaring pengaman sosial, perbaikan akses pelayanan dasar dan pemberdayaan ekonomi dengan berbasis pemikiran “*poor because poor*”, menjadi tidak memadai. Pembahasan diatas menunjukkan urgensi strategi penanggulangan kemiskinan berbasis pemikiran “*poor because poor policies*” dan “*get all policies right*”, bahkan berbasis pemikiran “*get institutions right*”.

Pasca jatuhnya rezim otoriter orde baru, sistem pemerintahan yang sentralistis dengan kekuasaan tunggal terpusat di Presiden, bertransformasi drastis ke pemerintahan multipartai dimana kekuasaan terfragmentasi, diiringi dengan pemisahan kekuasaan yang kuat antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Di saat yang sama, otonomi daerah yang luas di tingkat kabupaten/kota dan perimbangan keuangan pusat - daerah dikombinasikan dengan sistem demokrasi langsung, telah membuat perencanaan, penganggaran dan implementasi program pembangunan secara cepat dan sinergis menjadi jauh lebih sulit untuk dilakukan. Bappenas yang di era orde baru adalah lembaga *super body*, di era reformasi dilucuti kekuasaannya sebatas fungsi perencanaan pembangunan, sedangkan fungsi lainnya diambil alih kementerian keuangan dan parlemen.

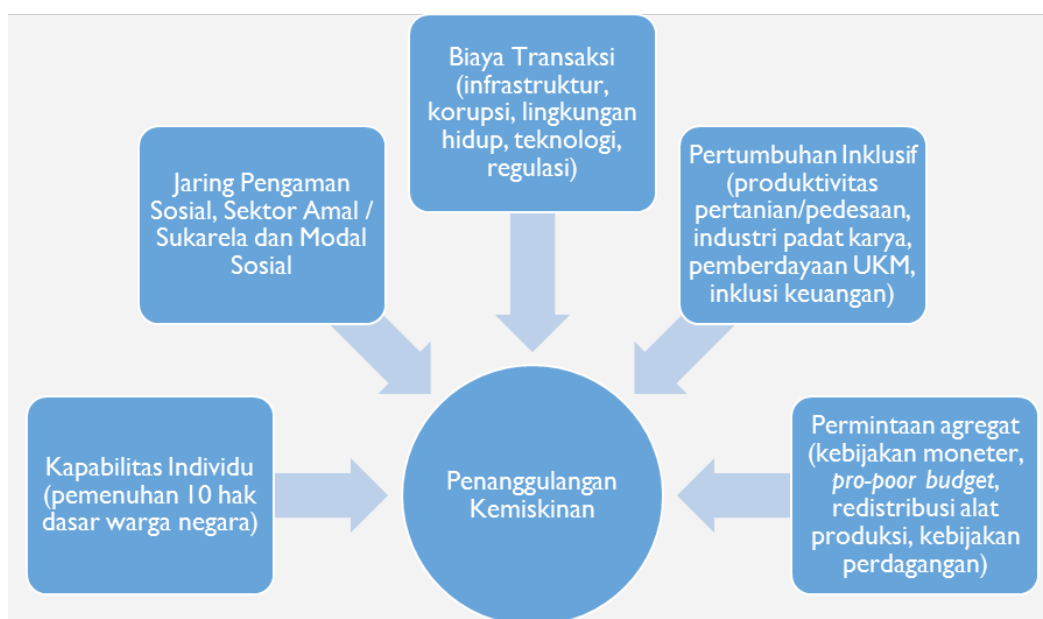
Untuk negara sebesar dan seluas Indonesia, mahalnya biaya iklan, tingginya persaingan dan biaya membeli dukungan patron, biaya sistem pemilihan langsung adalah sangat mahal. Demokrasi biaya tinggi membuat *rent-seeking* dan korupsi tidak mereda di era reformasi, bahkan semakin mengganas. Partai politik dengan segera bertransformasi menjadi tempat pertemuan para pengejar rente. Pengusaha merapat ke parpol untuk berbisnis (*crony capitalist*), parpol dan politisi mengeksploitasi pengaruhnya untuk menghimpun dana (*politician-turned capitalist*), dan pengusaha menggunakan modalnya untuk meraih kekuasaan politik dalam rangka melanggengkan bisnis (*capitalist-turned politician*). Suburnya aktivitas *rent-seeking* membuat pihak yang kompeten namun tidak memiliki kemampuan finansial terhalang dari jabatan publik (*unequal acces to office*) dan pemilik modal besar mengontrol politisi (*co-opted politician*). Dalam lingkungan politik seperti ini, kebijakan-kebijakan ekonomi yang dibuat pemerintah seringkali mengalami distorsi yang parah dan tidak berpihak pada kepentingan rakyat banyak.

Pasca krisis 98, kekuasaan otoritas moneter dipisahkan dari pemerintah dan kini sepenuhnya independen. Independensi bank sentral dengan tujuan kebijakan tunggal yaitu stabilitas harga, membuat koordinasi kebijakan fiskal dan kebijakan moneter menjadi sangat sulit dilakukan, sehingga tujuan pembangunan seperti penanggulangan kemiskinan seringkali terabaikan. Kini, koordinasi kebijakan menjadi semakin tidak mudah ketika kekuasaan Bank Indonesia atas sektor perbankan dilucuti dan dialihkan ke Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Demikian pula kekuasaan Kementerian Keuangan atas sektor pasar modal dan lembaga keuangan non bank yang dialihkan pula ke OJK.

Dengan berbagai perubahan lingkungan kebijakan ekonomi makro diatas, maka strategi penanggulangan kemiskinan yang hanya sekedar berfokus pada jaring pengaman sosial, perbaikan akses pelayanan dasar dan pemberdayaan ekonomi dengan berbasis pemikiran “*poor because poor*”, menjadi tidak memadai. Pembahasan diatas menunjukkan urgensi strategi penanggulangan kemiskinan berbasis pemikiran “*poor because poor policies*” dan “*get all policies right*”, bahkan berbasis pemikiran “*get institutions right*”. Dengan demikian, kita akan mendapatkan strategi penanggulangan kemiskinan yang bersifat menyeluruh, sinergis dan berkelanjutan.

Dalam kerangka strategi yang komprehensif, upaya untuk penanggulangan kemiskinan, pemerataan dan pertumbuhan ekonomi merupakan proses yang simultan. Strategi komprehensif untuk penanggulangan kemiskinan ini secara umum terdiri dari lima tingkatan strategi. Strategi pertama berfokus pada memperbaiki kapabilitas individu miskin melalui pemenuhan hak-hak dasar warga negara, yaitu hak atas: pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, air bersih, perumahan, tanah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari tindak kekerasan, dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Setelah kapabilitas individu miskin terbangun baik, dan mereka siap masuk ke pasar, maka strategi kedua menjadi komplemen yang tak terhindarkan, yaitu jaring pengaman sosial yang efektif. Selain dari membangun sistem jaminan sosial nasional, pemerintah seharusnya juga mengembangkan potensi filantropi warga negara dengan memfasilitasi sektor amal (sukarela), serta melestarikan modal sosial seperti institusi keluarga, jiwa gotong royong dan semangat saling membantu antar sesama anggota komunitas.

Gambar 2.14. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Komprehensif



Sumber: analisis staf IDEAS, diolah dari berbagai sumber

Dengan kapabilitas yang memadai dan terlindungi dari guncangan-guncangan eksternal, maka strategi ketiga berfokus pada upaya menurunkan biaya transaksi yang dihadapi si miskin seperti dengan pembangunan infrastruktur transportasi dan energi, pemberantasan korupsi dan pungutan liar, menjaga daya dukung alam seperti penyediaan ruang terbuka hijau untuk daerah serapan air dan mencegah banjir, adopsi teknologi informasi dan internet untuk pelayanan publik hingga membuat regulasi yang memudahkan kelompok miskin.

Strategi keempat berfokus pada upaya memberi kesempatan ekonomi kepada si miskin sehingga mereka dapat mengeksploitasi daya tahan dan daya saing yang telah dimiliki melalui tiga strategi sebelumnya. Strategi ini antara lain peningkatan produktivitas pertanian dan pedesaan seperti pembangunan

infrastruktur jalan, listrik, irigasi dan pengairan, pengembangan industri padat karya berbasis input dan pasar domestik, pengembangan usaha mikro dan kecil serta wirausahawan berbasis teknologi tinggi (*technopreneur*), serta penyediaan jasa keuangan yang fleksibel dan murah.

Strategi terakhir berupaya meningkatkan pendapatan kelompok miskin secara berkelanjutan dengan cara mendorong permintaan agregat sehingga selalu tercipta pasar untuk produk dan jasa yang si miskin hasilkan. Permintaan agregat yang berfokus pada barang dan jasa yang diproduksi si miskin dapat diarahkan melalui kebijakan moneter termasuk kebijakan nilai tukar dan suku bunga, kebijakan fiskal terutama melalui penciptaan *pro-poor budget*, redistribusi alat produksi untuk pemerataan pendapatan secara berkelanjutan, serta kebijakan perdagangan luar negeri yang berpihak pada kelompok miskin.

Strategi komprehensif untuk penanggulangan kemiskinan diatas, secara umum beriringan dengan amanat konstitusi, yang merupakan simbol keadilan dan rujukan hukum tertinggi di negeri ini. UUD 1945 secara umum mendorong setiap warga negara mendapat manfaat dari kekayaan alam Indonesia, negara menolong usaha kecil dalam menghadapi persaingan bebas, dan setiap warga negara memiliki akses pada kebutuhan dasar. Strategi komprehensif untuk penanggulangan kemiskinan ini merupakan upaya implementasi tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945: melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

BAB III. POLITIK ANGGARAN DAN KESEJAHTERAAN PUBLIK



3.1. Penanggulangan Kemiskinan Sebagai Indikator Kinerja Anggaran Publik

Berdasarkan konstitusi, negara diwajibkan memenuhi sejumlah besar “*positive rights*” warga negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial. UUD 1945 menjamin sejumlah hak-hak dasar warga negara seperti hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah (Pasal 28B ayat 1), hak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, hak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya (Pasal 28C ayat 1), hak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28H ayat 1), dan hak atas jaminan sosial (Pasal 28H ayat 3).

Namun, secara menarik, konstitusi tidak menjadikan karitas dan filantropi negara sebagai titik tolak penanggulangan kemiskinan, melainkan penciptaan lapangan kerja yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat 2 UUD 1945). Penciptaan lapangan kerja yang sesuai dengan nilai dan adab bangsa akan mentransformasi orang miskin dari beban masyarakat menjadi aset pembangunan. Dengan demikian, kesejahteraan sosial Indonesia berbasis pada penghormatan martabat dan harga diri orang miskin, mengembangkan potensi dan kemampuan mereka untuk menolong diri sendiri menuju kemandirian.

Lebih jauh lagi, untuk menanggulangi kemiskinan dan mewujudkan kesejahteraan sosial, konstitusi tidak hanya mengandalkan fungsi pemerintah dalam mekanisme redistribusi pendapatan semata melalui alokasi anggaran untuk penyediaan hak dasar warga negara. UUD 1945 melalui Pasal 33 juga mengamanatkan agar negara secara aktif “menyusun ulang” perekonomian sehingga akan mempercepat realisasi keadilan sosial dan melestarikannya.

Dengan kata lain, kebijakan makro ekonomi bukan sekedar mengejar efisiensi dan pertumbuhan semata, melainkan harus tunduk dan mengabdikan untuk menegakkan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat.

Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 secara imperatif menugaskan negara melakukan restrukturisasi perekonomian agar berkarakter kebersamaan, yaitu *cooperation* untuk memenuhi hajat hidup orang banyak, bukan *free-fight competition*, serta berkarakter kekeluargaan, yaitu persaudaraan dan solidaritas sosial, menolak hubungan ekonomi yang subordinasi dan eksploitatif. Dengan demikian, dalam perekonomian Indonesia, kepentingan bersama (*mutual interest*) harus menjadi yang utama, bukan kepentingan orang per orang.

Untuk menjamin tercapainya cita-cita demokrasi ekonomi ini, yaitu kemakmuran bagi semua orang, maka Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 menetapkan bahwa semua cabang produksi yang strategis dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Dengan demikian, penguasaan negara terhadap sektor strategis dan menguasai hajat hidup orang banyak lebih didasarkan pada alasan ideologis, bukan sekedar pertimbangan teknis-ekonomi. Privatisasi BUMN dan daftar negatif investasi karenanya harus berbasis konstitusi, bukan rasionalitas ekonomi semata, terlebih karena tekanan utang (*debt-driven*). Interpretasi bahwa “menguasai” tidak harus “memiliki” tidak dapat diterima bila negara tidak mampu mengarahkan, bahkan kehilangan kendali, atas sektor strategis tersebut.

Keberpihakan konstitusi pada pengutamakan kepentingan masyarakat banyak, dikukuhkan pada Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, yaitu bahwa penguasaan negara atas sektor strategis nasional harus bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran semua orang adalah tujuan akhir, penguasaan negara adalah instrumen-nya, dan kepentingan bersama adalah moralitas-nya.

Di era orde baru, sejalan dengan proses pembangunan nasional, pengelolaan anggaran publik berdiri di atas konsep *trilogi pembangunan*, yaitu: (i) stabilitas nasional yang dinamis, (ii) pertumbuhan ekonomi yang tinggi, dan (iii) pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya. Dalam perjalanannya, wacana ideal pembangunan rezim orde baru ini menuai banyak kontroversi.

Program-program strategis nasional yang diklaim pemerintah pusat bertujuan untuk mencapai stabilitas ekonomi nasional, seringkali diimplementasikan dengan pendekatan *top-down*, termasuk dengan cara “kekerasan”. Program swasembada pangan misalnya, menjadi gerakan “beras” nasional, mengabaikan diversifikasi pangan terlepas dari keberagaman pola konsumsi masyarakat, dan lebih ditujukan untuk stabilisasi harga di tingkat konsumen dan pengendalian inflasi, bukan untuk peningkatan kesejahteraan petani. Petani seringkali mendapat tekanan untuk harus menanam padi dengan cara yang telah ditentukan, dengan tidak memperhatikan kearifan lokal dan dinamika pasar. Meski *green revolution* berhasil dan swasembada pangan (beras) dan stabilisasi harga diraih, namun hal ini harus dibayar dengan biaya sosial, ekonomi dan lingkungan yang mahal.

Upaya mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi menjadi panglima pembangunan dan seringkali menjadi pembenaran supremasi pasar dan pemilik modal atas kedaulatan rakyat. Program pemerintah seringkali

... kebijakan makro ekonomi bukan sekedar mengejar efisiensi dan pertumbuhan semata, melainkan harus tunduk dan mengabdikan untuk menegakkan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat.

didominasi upaya membuat karpet merah untuk menarik modal asing dan swasta, dan menjadikan kepentingan rakyat sebagai residual belaka. Pembangunan infrastruktur seperti jalan, listrik, dan transportasi, seringkali lebih merupakan upaya melayani kepentingan pemilik modal dibandingkan sebagai pengabdian kepada rakyat. Membangun kesejahteraan rakyat hanya bertumpu pada *trickle-down effect*, kepentingan pasar dan pemilik modal adalah yang utama, rakyat hanya mendapat remah-remah pembangunan saja. Tidak heran bila kemudian tujuan pemerataan lebih banyak bersifat politis dan menjadi upaya artifisial untuk menambal kelemahan strategi pembangunan yang berfokus pada pertumbuhan.

Upaya menarik modal asing dan swasta dilakukan sejak awal pembangunan melalui penarikan utang luar negeri, liberalisasi investasi dan liberalisasi keuangan yang agresif. Rezim orde baru sejak awal telah menjalin kedekatan dengan Barat sebagai upaya memperoleh utang luar negeri. Utang luar negeri telah menjadi bagian integral APBN sejak awal pembangunan. Di saat yang bersamaan, pintu investasi swasta, domestik dan asing, dibuka selebar-lebarnya melalui UU Penanaman Modal Dalam Negeri dan UU Penanaman Modal Asing, termasuk sebagai bentuk konsesi terhadap utang luar negeri. Ketika pertumbuhan semakin melemah pasca jatuhnya harga minyak dunia, maka mobilisasi dana domestik kemudian didorong melalui liberalisasi keuangan pada akhir 1980-an. Industri perbankan dan pasar modal melaju dengan cepat dan dengan segera memegang peran penting dalam pembiayaan pembangunan. Namun kerapuhan industri perbankan yang kini memegang peran strategis bagi perekonomian, melahirkan malapetaka bagi APBN: kebangkrutan dan rekapitalisasi mahal perbankan pasca krisis ekonomi 1997.

Di era orde baru, meski secara formal APBN ditujukan untuk mencapai *trilogi pembangunan* secara simultan namun pada prakteknya pengelolaan APBN lebih mengejar pertumbuhan tinggi. Dengan fokus utama pada pertumbuhan, maka menjaga pos penerimaan negara menjadi hal krusial. Dokumen APBN dipenuhi dengan asumsi dan target penerimaan negara, termasuk utang luar negeri, disertai alokasi belanja negara ke sektor-sektor prioritas. Namun tujuan indikatif pembangunan yang hendak dicapai, terlebih target kuantitatif penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, tidak mendapat perhatian yang memadai.

Di awal era reformasi, pola penyusunan APBN yang didominasi sisi penerimaan yang akan menentukan postur anggaran dan belum memberikan target-target indikatif pembangunan secara rinci pada sisi belanja, terus berlanjut. Sejak 1999-2000, asumsi-asumsi ekonomi yang menentukan postur anggaran, secara resmi mulai dicantumkan sebagai “asumsi dasar” atau “kerangka ekonomi makro” APBN, yaitu pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, harga minyak mentah, produksi minyak dan kurs rupiah terhadap US\$. Pada 2001, asumsi ekonomi ke-enam muncul, yaitu suku bunga SBI 3 bulan, sejalan dengan besarnya utang dalam negeri yang banyak dipengaruhi pergerakan suku bunga domestik. Dengan pola penyusunan seperti ini, asumsi dasar seolah menjadi target APBN itu sendiri, dengan nyaris tanpa menyisakan ruang untuk pencapaian penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja.

Tabel 3.1. Asumsi Dasar APBN, 1998-2002 (Data Realisasi)

	1998/99	1999/00	2000	2001	2002
Pertumbuhan Ekonomi (%)	-12,0	0,0	4,9	3,4	4,3
Inflasi (%)	66,0	17,0	9,4	12,5	10,0
Nilai Tukar Rupiah per US\$	10.600	7.500	8.425	10.241	9.311
Suku Bunga SBI 3 Bulan (%)	-	-	12,31	16,40	15,24
Harga Minyak Internasional (US\$/barell)	13,0	10,5	28,3	24,6	23,5
Produksi Minyak Indonesia (juta barell/hari)	1,52	1,52	1,40	1,30	1,26

Sumber: Nota Keuangan, berbagai tahun

Berdasarkan Pasal 12 UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara, APBN disusun dengan berpedoman kepada RKP (rencana kerja pemerintah), yang merupakan penjabaran tahunan dari RPJM (rencana pembangunan jangka menengah). Dengan demikian, UU No. 17/2003 menjadi dasar yang kuat bagi masuknya target-target indikatif pembangunan secara rinci di RKP sebagai indikator kinerja APBN, terutama terkait dengan target kesejahteraan rakyat.

Namun UU Keuangan Negara berwajah ganda karena di saat yang sama, berdasarkan Pasal 13, UU No. 17/2003 menetapkan bahwa postur dan besaran-besaran APBN disusun berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal. Dikukuhkannya kerangka ekonomi makro sebagai dasar penyusunan APBN, disamping merupakan langkah pragmatis dan memberikan kenyamanan teknis, seolah melestarikan asumsi dasar ekonomi makro sebagai target APBN dan sekaligus juga menegaskan dominasi perencanaan sisi penerimaan negara yang jauh lebih mendalam dibandingkan perencanaan sisi belanja negara.

Beririsan dengan kelahiran UU No. 17/2003, Indonesia untuk pertama kalinya melakukan pemilihan presiden secara langsung pada 2004, yang menghasilkan Susilo Bambang Yudhoyono sebagai presiden terpilih. Sistem pemilihan presiden dan anggota parlemen secara langsung telah melambungkan isu kemiskinan sebagai komoditas panas kampanye di setiap pemilu. Kombinasi UU No. 17/2003 dan sistem demokrasi langsung membawa perubahan pada pola penyusunan APBN pasca pemilu 2004.

Pada Nota Keuangan dan RAPBN 2006, APBN pertama yang sepenuhnya dibuat oleh pemerintahan baru, Presiden Yudhoyono mulai memperkenalkan strategi *pro-growth*, *pro-employment* dan *pro-poor* sebagai formula dasar untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pada Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal 2007, penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja mulai diperhitungkan sebagai salah satu prioritas pembangunan, meski prioritas utama tetap pada keberlanjutan operasional birokrasi, stabilitas perekonomian dan pertumbuhan ekonomi.

Strategi *triple-track* Presiden Yudhoyono baru terlihat jelas pada 2007. Nota keuangan dan RAPBN 2008 mencatat sejarah baru, untuk pertama kalinya target indikatif kesejahteraan rakyat, yaitu tingkat kemiskinan dan pengangguran, tercantum dalam APBN sebagai sasaran kebijakan ekonomi makro, bersama-sama dengan target pertumbuhan ekonomi. Meski pada

perkembangannya kemudian sasaran kebijakan ekonomi makro ini diperluas hingga mencakup semua asumsi dasar ekonomi makro, hal ini tetap merupakan sebuah *milestone* dalam pengelolaan keuangan negara dimana pemerintah menunjukkan *affirmative policy* yang secara kuat menegaskan keberpihakan negara pada masyarakat miskin dalam kebijakan fiskal.

Tabel 3.2. Sasaran Kebijakan Ekonomi Makro, 2008-2012 (Target Indikatif)

	2008	2009	2010	2011	2012
Pertumbuhan Ekonomi (%)	6,8	6,0	5,5	6,4	6,7
Inflasi (%)	-	6,2	5,0	5,3	5,3
Nilai Tukar Rupiah/US\$	-	-	-	9.250	8.800
Suku Bunga SBI/SPN 3 Bulan	-	-	-	6,5	6,5
Harga Minyak ICP (US\$/Barel)	-	-	-	80	90
Lifting Minyak (Juta Barel/Hari)	-	-	-	0,97	0,95
Cadangan Devisa (US\$ Miliar)	-	-	-	110,3	140,7
Tingkat Pengangguran (%)	8-9	7-8	8	7	6,4-6,6
Tingkat Kemiskinan (%)	14,2-16	12-14	12-13,5	11,5-12,5	10,5-11,5

Sumber: Nota Keuangan 2008-2012

Keberpihakan negara pada masyarakat miskin ini berlanjut dan semakin dikukuhkan pada 2011. Bermula dari wacana di parlemen pada awal 2010, gagasan agar target indikatif penanggulangan kemiskinan dan pengangguran secara resmi menjadi indikator kinerja APBN, kemudian melaju deras dan tak tertahankan. Sejak 2011, UU APBN secara resmi kini mencantumkan sasaran pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dalam pelaksanaan APBN. Hal ini memiliki implikasi yang serius, yaitu bahwa kini, ketidakseriusan atau kelalaian pemerintah yang menyebabkan tidak terpenuhinya target indikatif penanggulangan kemiskinan dan pengangguran, merupakan sebuah tindakan pelanggaran atas UU.

Dalam UU APBN era Presiden Yudhoyono, sasaran pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dalam pelaksanaan APBN terdiri dari target penurunan tingkat kemiskinan, penyerapan tenaga kerja per 1% pertumbuhan ekonomi dan penurunan tingkat pengangguran terbuka. *Gini ratio*, nilai tukar petani, dan nilai tukar nelayan muncul sejak 2014 sebagai indikator tambahan tanpa target indikatif yang spesifik.

Munculnya indikator penyerapan tenaga kerja per 1% pertumbuhan ekonomi adalah sebuah terobosan besar, pemenuhan amanat Pasal 27 ayat 2 UUD 1945. Hal ini berimplikasi bahwa fokus pemerintah adalah penciptaan lapangan kerja, bukan pada besaran tingkat pertumbuhan. Tujuan utama kebijakan fiskal adalah menciptakan lapangan kerja secara luas, meningkatkan pendapatan masyarakat, dan menurunkan jumlah penduduk miskin.

Pada periode 2000-2014, setiap tahun rata-rata terdapat 1,88 juta tambahan angkatan kerja. Pada periode yang sama, dengan pertumbuhan ekonomi rata-rata 5,42% per tahun, lapangan kerja yang berhasil diciptakan hanya 1,77 juta tenaga kerja. Dengan setiap 1% pertumbuhan ekonomi hanya

Nota keuangan dan RAPBN 2008 mencatat sejarah baru, untuk pertama kalinya target indikatif kesejahteraan rakyat, yaitu tingkat kemiskinan dan pengangguran, tercantum dalam APBN sebagai sasaran kebijakan ekonomi makro ... merupakan sebuah *milestone* dalam pengelolaan keuangan negara dimana pemerintah menunjukkan *affirmative policy* yang secara kuat menegaskan keberpihakan negara pada masyarakat miskin dalam kebijakan fiskal.

mampu menyerap 323 ribu tenaga kerja, maka meski tingkat pengangguran turun dari 6,08% pada 2000 menjadi 5,94% pada 2014, namun secara absolut jumlah pengangguran meningkat dari 6,1 juta orang menjadi 7,3 juta orang.

Tabel 3.3. Sasaran Pertumbuhan Ekonomi yang Berkualitas dalam Pelaksanaan APBN, 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Penurunan Tingkat Kemiskinan	11,5-12,5%	10,5-11,5%	9,5-10,5%	9,0-10,5%	9-10%
Penyerapan Tenaga Kerja per 1% Pertumbuhan Ekonomi	400.000 tenaga kerja	450.000 tenaga kerja	450.000 tenaga kerja	200.000 tenaga kerja	250.000 tenaga kerja
Penurunan Tingkat Pengangguran Terbuka	-	6,4-6,6%	5,8-6,1%	5,7-5,9%	5,5-5,7%
Indikator Lain	-	-	-	<i>Gini ratio</i> , nilai tukar petani, nilai tukar nelayan	<i>Gini ratio</i> , nilai tukar petani, nilai tukar nelayan

Sumber: UU APBN 2011-2015

Keberpihakan negara pada masyarakat miskin ini berlanjut dan semakin dikukuhkan pada 2011 ... Sejak 2011, UU APBN secara resmi kini mencantumkan sasaran pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dalam pelaksanaan APBN ... Munculnya indikator penyerapan tenaga kerja per 1% pertumbuhan ekonomi adalah sebuah terobosan besar, pemenuhan amanat Pasal 27 ayat 2 UUD 1945.

Jika setiap 1% pertumbuhan ekonomi mampu menyerap 450 ribu tenaga kerja, maka hanya dibutuhkan pertumbuhan ekonomi 4,17% untuk menyerap 1,88 juta tambahan angkatan kerja. Namun target ini sayangnya justru diturunkan hingga hanya penyerapan 200 ribu tenaga kerja per 1% pertumbuhan ekonomi saja. Target ini berimplikasi bahwa untuk menyerap 1,88 juta tambahan angkatan kerja dibutuhkan pertumbuhan ekonomi hingga 9,38%.

Pasca naiknya Presiden Joko Widodo ke tampuk kekuasaan, sasaran pertumbuhan ekonomi yang berkualitas mengalami perubahan signifikan. Perubahan positif adalah ditegaskannya *gini ratio* sebagai sasaran dengan target indikator yang jelas. Disisi lain, indeks pembangunan manusia masuk menggantikan nilai tukar petani dan nelayan. Namun, disaat yang sama, juga terjadi kemunduran besar, yaitu dihilangkannya target penyerapan tenaga kerja per 1% pertumbuhan ekonomi. Target penciptaan kerja kini dinyatakan secara umum, yaitu 2 juta lapangan kerja pada 2016, terlepas dari perannya sebagai pemberi bobot kualitas pertumbuhan ekonomi.

Hilangnya target penyerapan tenaga kerja per 1% pertumbuhan adalah substantif dan signifikan. Dengan dihilangkannya target penyerapan tenaga kerja per 1% pertumbuhan ekonomi di era Presiden Widodo, maka fokus kebijakan fiskal kini kembali ke pertumbuhan ekonomi. Titik tolak pembangunan bukan penciptaan lapangan kerja, sebagaimana cita-cita Pasal 27 ayat 2 UUD 1945, namun akumulasi modal dan arus investasi asing. Pemerintah terlihat jelas enggan menjadikan penciptaan lapangan kerja sebagai tujuan utama pembangunan, lebih mudah menjadikannya sekedar residual, sebagai tetesan dari pertumbuhan (*trickle-down effect*). Jika mengikuti kecenderungan 15 tahun terakhir dimana setiap 1%

pertumbuhan menyerap tenaga kerja di kisaran 300 ribu orang, maka untuk menyerap tambahan angkatan kerja 1,88 juta orang per tahun dibutuhkan pertumbuhan ekonomi minimal 6,25% setiap tahunnya. Sebuah target yang tidak mudah mengingat dalam 15 tahun terakhir pertumbuhan ekonomi rata-rata hanya 5,4% per tahun, dan selalu berakhir dengan pengutamaan modal finansial dan investasi asing untuk mengejar pertumbuhan.

Jika pembangunan bertitik tolak pada penciptaan lapangan kerja, maka strategi pembangunan akan berfokus pada keunggulan sumber daya produktif yang dimiliki bangsa, seperti keberlimpahan sumber daya alam, penduduk usia produktif dan pasar domestik yang besar, letak geografis yang strategis, modal sosial yang kuat dan keluhuran nilai-nilai agama. Dengan strategi *resource-based* ini, penciptaan lapangan kerja akan mewujudkan secara signifikan terlepas dari ketersediaan modal finansial ataupun arus investasi asing. Jika setiap 1% pertumbuhan ekonomi mampu menciptakan 500 ribu lapangan kerja, maka hanya dibutuhkan 3,75% pertumbuhan ekonomi untuk menyerap tambahan 1,88 juta angkatan kerja. Bahkan jika pertumbuhan semakin berkualitas hingga mampu menyerap 700 ribu tenaga kerja, pertumbuhan ekonomi yang dibutuhkan hanya 2,68%. Sebuah target yang optimis diraih mengingat dalam 15 tahun terakhir pertumbuhan ekonomi terendah yang pernah dialami Indonesia adalah 3,64%.

Tabel 3.4. Sasaran Pertumbuhan Ekonomi yang Berkualitas dalam Pelaksanaan APBN Terkini, 2014-2016

	2014	APBN 2015	APBN-P 2015	2016
Penurunan Tingkat Kemiskinan	9,0-10,5%	9,0-10,0%	10,3%	9,0-10,0%
Penyerapan Tenaga Kerja per 1% Pertumbuhan Ekonomi	200.000 tenaga kerja	250.000 tenaga kerja	250.000 tenaga kerja	2.000.000 tenaga kerja (target secara keseluruhan)
Penurunan Tingkat Pengangguran Terbuka	5,7-5,9%	5,5-5,7%	5,6%	5,2-5,5%
Penurunan <i>Gini Ratio</i>	-	-	0,40	0,39
Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	-	-	69,4	70,1
Indikator Lain	<i>Gini ratio</i> , nilai tukar petani, nilai tukar nelayan	<i>Gini ratio</i> , nilai tukar petani, nilai tukar nelayan	-	-

Sumber: UU APBN dan APBNP 2014-2016

3.2. Politik Anggaran, Pertumbuhan Inklusif dan Kesejahteraan Masyarakat

Secara ideal, pemerintah seharusnya memprioritaskan program-program pembangunan dalam anggaran publik berdasarkan kepentingan negara dan masyarakat luas. Namun seringkali kepentingan kelompok tertentu (*vested interest groups*) banyak mempengaruhi pembuatan kebijakan, seperti misalnya pembangunan infrastruktur transportasi yang lebih berorientasi pada jalan raya dibandingkan kereta api. Bahkan rezim penguasa sering memprioritaskan program populis dalam anggaran publik berdasarkan kepentingan politik kelompoknya sendiri, terutama menjelang pemilihan umum, agar terpilih kembali.

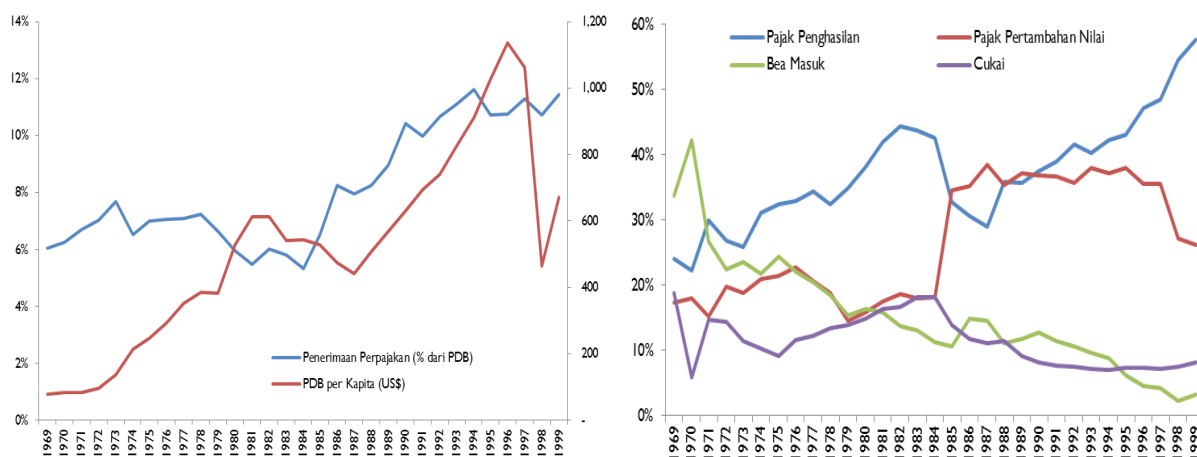
Anggaran negara mempengaruhi kesejahteraan masyarakat baik melalui sisi penerimaan maupun sisi belanja. Kelompok masyarakat tertentu menerima dampak lebih besar dari kelompok lainnya, kelompok tertentu menanggung biaya lebih banyak, dan kelompok tertentu menerima manfaat lebih banyak (*fiscal incident*). *Fiscal incident*, baik *revenue incident* maupun *spending incident*, menggambarkan politik anggaran pemerintah.

Politik anggaran era orde baru bersifat ambigu. Dari sisi *revenue incident*, sistem fiskal terlihat cenderung bersifat regresif, yaitu lebih dominan mendistribusikan pendapatan dari kelompok miskin ke kelompok kaya. Kinerja penerimaan perpajakan justru menurun ketika pendapatan per kapita meningkat, sebagai hasil pertumbuhan ekonomi tinggi di era *oil boom*. Tingginya penerimaan minyak telah menghasilkan rezim fiskal pemalas. Pada periode 1974-1984, penerimaan perpajakan stagnan di kisaran 6,4% dari PDB. Hanya setelah dipaksa oleh jatuhnya harga minyak dan penerimaan migas, pemerintah melakukan reformasi perpajakan pada 1984. Setelah itu kinerja penerimaan perpajakan mulai kembali meningkat. Penerimaan perpajakan naik menjadi rata-rata 8,4% dari PDB pada periode 1985-1990 dan di kisaran 10,9% dari PDB pada periode 1991-1999. Jika kinerja penerimaan perpajakan periode 1985-1999 digunakan sebagai *benchmark*, maka potensi penerimaan negara yang hilang pada periode 1974-1984 adalah sekitar 3,5% dari PDB setiap tahunnya. Dengan kuatnya bisnis kuasi negara dan maraknya bisnis kroni penguasa, dapat diduga rendahnya penerimaan pajak periode ini disebabkan oleh ketidakpatuhan dan kurang bayar pajak oleh usaha besar dan kelompok elit.

Sistem fiskal yang regresif di era orde baru juga dikonfirmasi oleh rendahnya peranan pajak penghasilan (PPh) dalam penerimaan perpajakan. Peranan PPh dalam penerimaan pajak secara umum tidak signifikan dan mengalami pasang surut. Pangsa PPh dalam total penerimaan perpajakan yang awalnya hanya 27% (1969-1974) meningkat menjadi 33% (1975-1979) dan 42% (1980-1984). Namun angka ini justru menurun pasca reformasi perpajakan 1984 menjadi 33% (1985-1989), lalu meningkat kembali menjadi 40% (1990-1994), dan 50% (1995-1999). Pola berkebalikan terjadi pada peranan pajak pertambahan nilai (PPN), yang pangasanya dalam total penerimaan perpajakan awalnya hanya 19% (1969-1984), pasca reformasi perpajakan 1984 melonjak drastis menjadi 37% (1985-1994) dan kemudian menurun menjadi 32% (1995-1999). Hal ini menunjukkan bahwa meningkat penerimaan perpajakan pasca reformasi 1984 awalnya lebih banyak

disumbang oleh PPN, yang lebih bersifat regresif karena dibayarkan saat pendapatan dibelanjakan untuk barang dan jasa dengan tarif tunggal terlepas berapapun tingkat pendapatan, dibandingkan PPh, yang lebih bersifat progresif karena dibayarkan saat pendapatan diterima dengan tarif semakin meninggi seiring tingkat pendapatan.

Gambar 3.1. Revenue Incident Era Orde Baru: Kinerja Penerimaan Perpajakan dan Peran Relatif Komponen-nya, 1969-1999 (% dari PDB dan % dari Total Penerimaan Perpajakan, Kecuali PDB per Kapita dalam US\$)

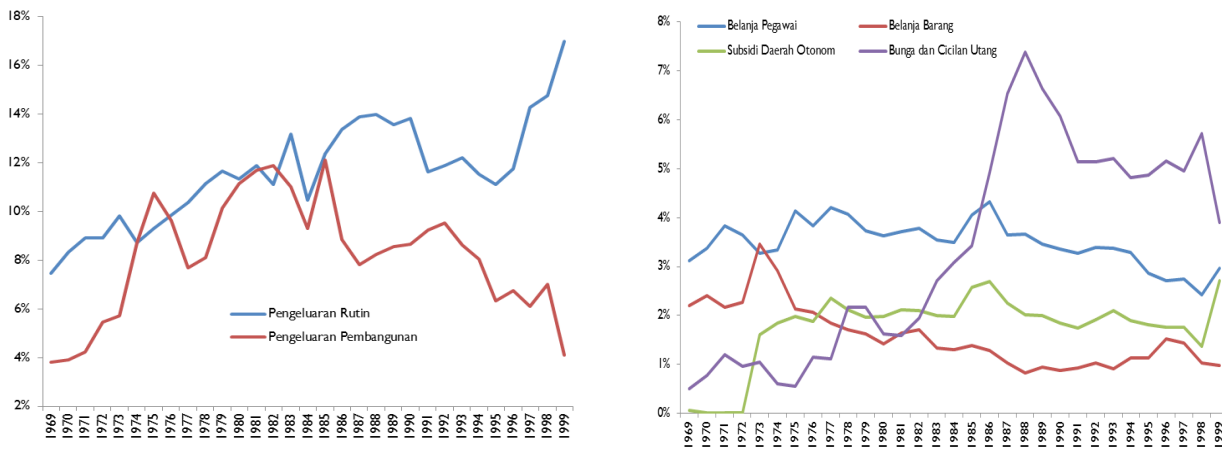


Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan World Bank database

Sedangkan dilihat dari sisi *spending incident*, sistem fiskal era orde baru sebaliknya terlihat cenderung bersifat progresif, yaitu lebih dominan mendistribusikan pendapatan dari kelompok kaya ke kelompok miskin. Sejak awal rezim, terlihat upaya serius meningkatkan alokasi belanja untuk kepentingan masyarakat banyak, yaitu pengeluaran pembangunan. Meski terdapat tumpang tindih antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, namun secara umum pengeluaran pembangunan dapat dipandang sebagai *discretionary expenditure* yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat luas.

Pengeluaran pembangunan yang pada awal 1970-an berada di kisaran 4% dari PDB, setengah dari pengeluaran rutin, secara progresif ditingkatkan hingga setara dengan pengeluaran rutin di kisaran 12% dari PDB pada 1985. Namun pasca 1985, pengeluaran pembangunan terus menurun hingga di kisaran 4% dari PDB pada 1999, tingkat yang sama dengan awal 1970-an dan hanya merupakan seperempat dari pengeluaran rutin yang pada 1999 meroket hingga 17% dari PDB.

Gambar 3.2. Spending Incident Era Orde Baru: Pengeluaran Rutin dan Peran Relatif Komponen-nya, 1969-1999 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

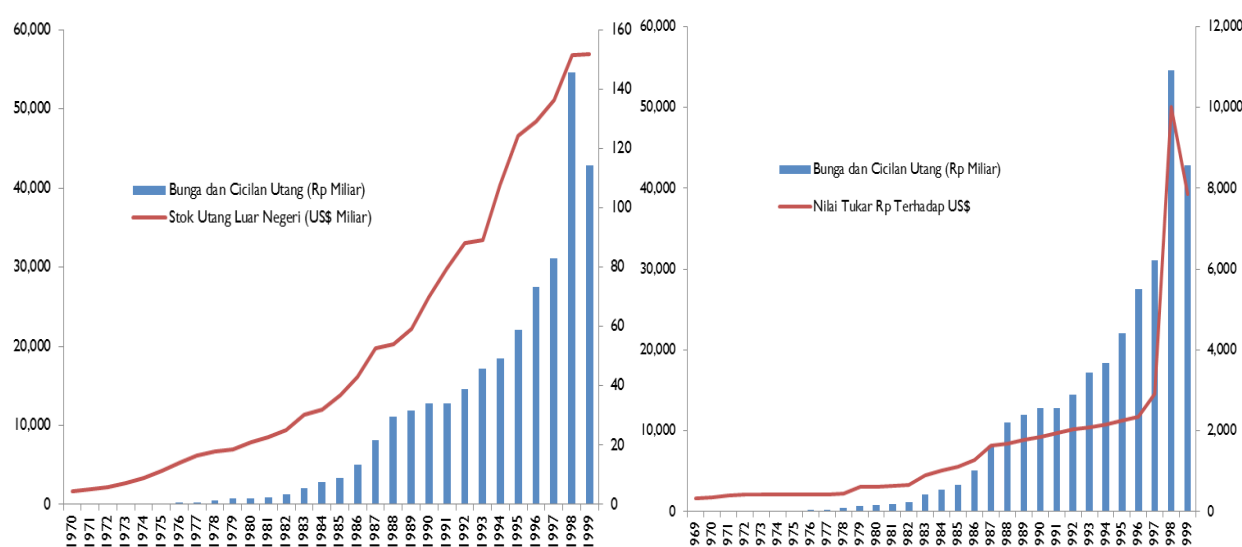
Kegagalan rezim orde baru mempertahankan pengeluaran pembangunan pasca 1985 di tingkatan yang signifikan, terlihat lebih merupakan kegagalan menjaga pengeluaran rutin, yang secara umum adalah *non-discretionary expenditure*, dibandingkan pudarnya komitmen kesejahteraan. Jatuhnya alokasi pengeluaran pembangunan adalah implikasi langsung dari melonjaknya pengeluaran rutin. Lonjakan pengeluaran rutin terlihat didorong utamanya oleh kenaikan beban bunga dan cicilan utang. Bunga dan cicilan utang yang sebelum 1985 terkendali di kisaran 1,6% dari PDB, pasca 1985 melonjak menjadi rata-rata 5,5% dari PDB per tahunnya. Bunga dan cicilan utang melampaui belanja barang dan subsidi daerah otonom pada 1978, dan melampaui belanja pegawai pada 1986.

Lonjakan beban bunga dan cicilan utang dalam pengeluaran rutin, terlihat banyak disumbang oleh akumulasi utang luar negeri dan perubahan nilai tukar Rupiah terhadap US\$. Stok utang luar negeri Indonesia, baik utang publik maupun swasta, meroket hingga 33 kali lipat, dari US\$ 4,5 miliar pada 1970 menjadi US\$ 151,8 miliar pada 1999, atau tumbuh 12,9% per tahun (*compound annual growth rate*). Seiring kenaikan stok utang luar negeri dan melemahnya harga minyak dunia, nilai tukar Rupiah melemah rata-rata 8,6% per tahun pada 1969-1985 dan 23,3% per tahun pada 1985-1999. Pada saat krisis mata uang Asia dimana Rupiah pada 1998 melemah hingga 244%, beban bunga dan cicilan melonjak hingga Rp 54 triliun, naik 75% dari tahun sebelumnya.

Bila dilihat komposisi pengeluaran pembangunan, sistem fiskal orde baru terlihat jelas bersifat progresif. Pada Repelita III, dimana pengeluaran pembangunan rata-rata mencapai 11,2% dari PDB per tahun, alokasi terbesar diberikan ke sektor pertambangan, pertanian, perhubungan, pendidikan, dan pembangunan daerah. Alokasi sektoral serupa terlihat pada Repelita IV dimana pengeluaran pembangunan rata-rata mencapai 9,3% dari PDB per tahun.

Prioritas sektoral yang diberikan ke perhubungan, yang rata-rata menerima alokasi dana 17,8% dari total pengeluaran pembangunan), pertanian (14,7%), pembangunan daerah (13,1%) dan pertambangan (12,3%), menunjukkan komitmen kesejahteraan yang kuat dari rezim orde baru. Fokus pembangunan pada sektor-sektor ini disinyalir berperan besar dalam mendorong kemajuan perdesaan, menurunkan kemiskinan dan menurunkan kesenjangan antar wilayah. Fokus sektoral untuk kesejahteraan ini kemudian diperkuat dengan alokasi sektor pendidikan dan kesehatan masing-masing 9,5% dan 3,2% dari total pengeluaran pembangunan.

Gambar 3.3. Beban Bunga dan Cicilan Utang: Peran Stok Utang Luar Negeri dan Nilai Tukar Rupiah Terhadap US\$, 1969-1999 (Rp Miliar dan US\$ Miliar)

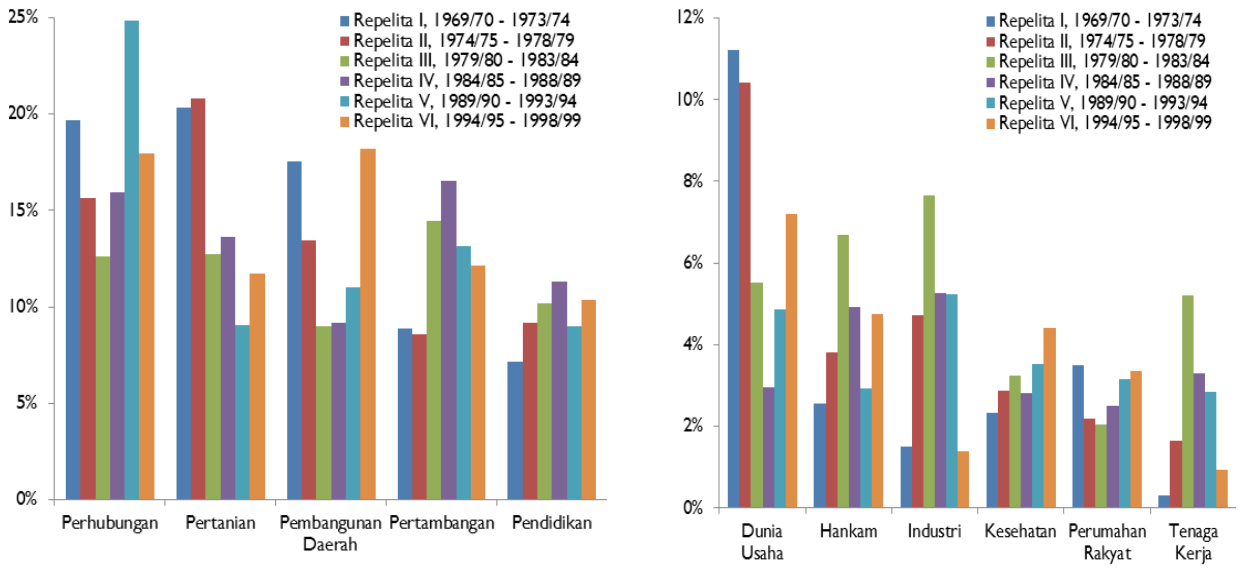


Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan World Bank database

Meskipun rezim orde baru adalah rezim militer, namun alokasi anggaran untuk pertahanan dan keamanan adalah rendah, hanya di kisaran 4,3% dari total pengeluaran pembangunan. Besarnya bisnis militer, yang merupakan dana non-bujeter, diduga berakar dari rendahnya alokasi anggaran publik ini. Perhatian yang tidak memadai juga menimpa sektor industri. Bahkan pasca jatuhnya harga minyak, ditengah upaya gencar industrialisasi untuk promosi ekspor, alokasi untuk industri justru menurun. Dengan hanya memperoleh alokasi anggaran rata-rata 4,3% dari total pengeluaran pembangunan, lemahnya kemandirian industri nasional menjadi tidak mengherankan.

Fiscal incident era orde baru yang bersifat progresif dikonfirmasi oleh turunnya angka kemiskinan dan kesenjangan secara signifikan. Jumlah penduduk miskin turun drastis dari 70 juta orang (60% dari total penduduk) pada 1970 menjadi 23 juta orang (11%) pada 1996. Sementara itu angka *gini ratio* setelah meningkat hingga 1978, mencapai 0,38, kemudian secara konsisten menurun hingga 1990, menyentuh 0,32. Setelah itu, angka kesenjangan terus meningkat.

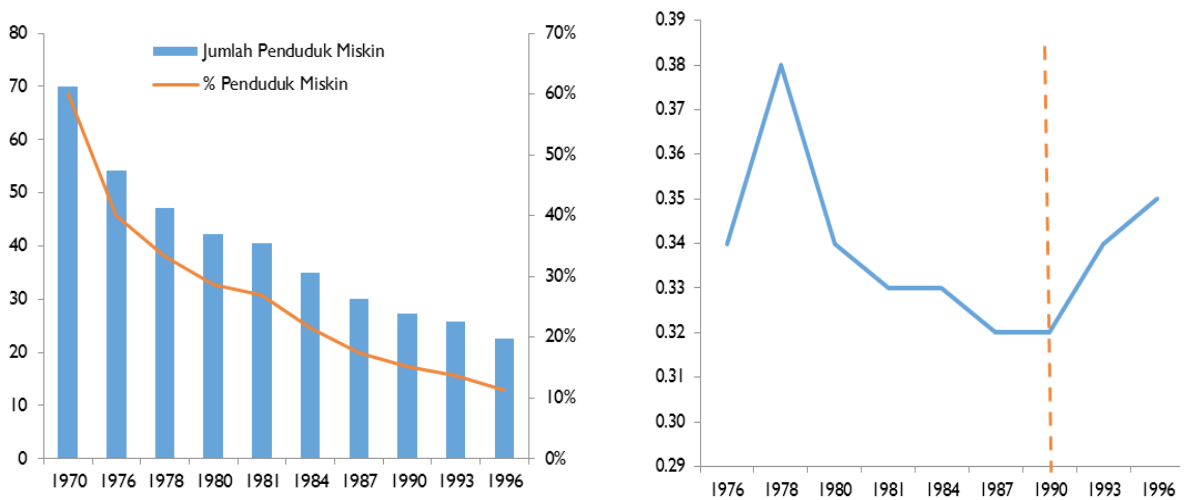
Gambar 3.4. Spending Incident Era Orde Baru: Pengeluaran Pembangunan Berdasarkan Sektor, Repelita I - VI (% dari Total Pengeluaran Pembangunan)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Pola kesenjangan sebelum 1990 secara menarik mengkonfirmasi *Kuznet's inverted-U hypothesis*, yaitu pola dimana kesenjangan meningkat di awal pembangunan dan kemudian menurun. Pola ini merupakan hasil dari perubahan struktural, dimana pertumbuhan ekonomi awal lebih didominasi oleh sektor modern yang bersifat padat modal. Hanya pada pertumbuhan ekonomi selanjutnya pertumbuhan mulai menyebar ke sektor tradisional yang bersifat padat karya (*trickle-down effect*). Pola ini terhenti pada setelah 1990. Hal ini menunjukkan bahwa orientasi pada pertumbuhan untuk mengatasi kesenjangan, memiliki keterbatasan. Pola setelah 1990 bahkan menunjukkan keduanya kemudian bertentangan.

Gambar 3.5. Fiscal Incident Era Orde Baru: Perkembangan Penduduk Miskin dan Gini Ratio, 1970-1996

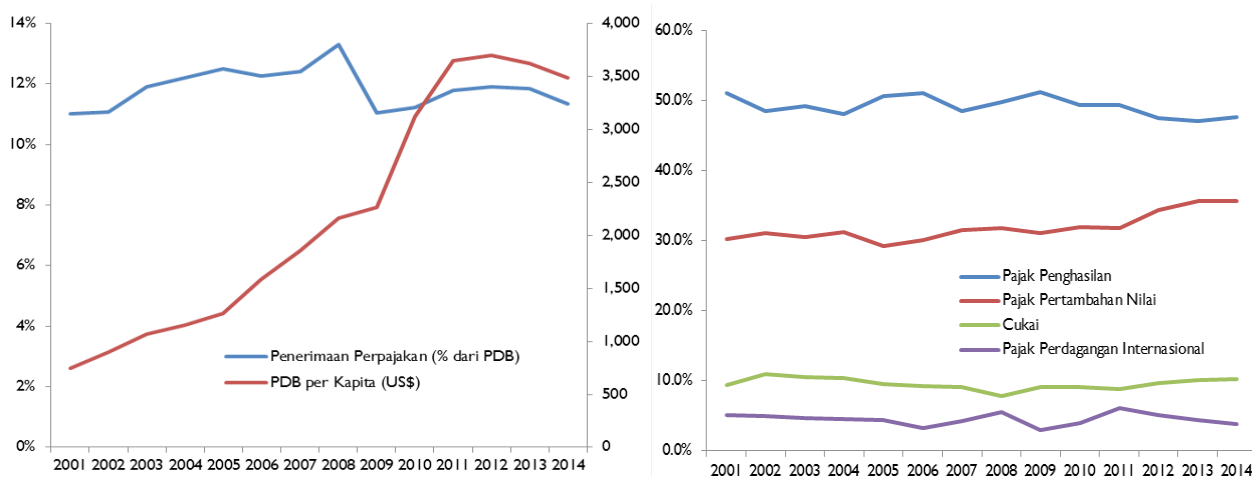


Sumber: BPS

Sementara itu, politik anggaran era reformasi cenderung bersifat regresif. Dari sisi *revenue incident*, sistem fiskal terlihat bersifat netral dengan kecenderungan regresif. Kinerja penerimaan perpajakan terlihat mengalami stagnasi di tingkatan moderat di tengah pendapatan per kapita yang terus meningkat pesat pasca krisis. Pada periode pemulihan 2001-2008, penerimaan perpajakan rata-rata di kisaran 12,1% dari PDB. Namun, pasca krisis global 2008, kinerja penerimaan perpajakan menurun. Penerimaan perpajakan rata-rata 11,5% dari PDB pada periode 2009-2014. Jika kinerja terbaik penerimaan perpajakan era reformasi digunakan sebagai *benchmark*, yaitu 12,5% dari PDB di periode 2004-2008, maka potensi penerimaan negara yang hilang pada periode 2009-2014 adalah sekitar 1% dari PDB setiap tahunnya.

Namun jika kita gunakan kinerja perpajakan terkini dari negara-negara sekawasan sebagai *benchmark*, katakan di tingkatan paling konservatif yaitu 15% dari PDB, maka potensi penerimaan negara yang hilang melonjak menjadi 3,5% dari PDB. Lebih dari cukup untuk menutup defisit anggaran yang berada di kisaran 2% dari PDB setiap tahunnya. Dalam konteks kegagalan mencapai kinerja ideal ini, sistem fiskal era reformasi dapat dikatakan bersifat regresif. *Revenue incident* yang cenderung regresif dikonfirmasi oleh kecenderungan melemahnya peran PPh dan menguatnya peran PPN dalam penerimaan perpajakan. Peran PPh dalam penerimaan perpajakan turun dari 51,0% pada 2001 menjadi 47,6% pada 2014. Di saat yang sama, peran PPN meningkat dari 30,2% menjadi 35,7%.

Gambar 3.6. Revenue Incident Era Reformasi: Kinerja Penerimaan Perpajakan dan Peran Relatif Komponen-nya, 2001-2014 (% dari PDB dan % dari Total Penerimaan Perpajakan, Kecuali PDB per Kapita dalam US\$)



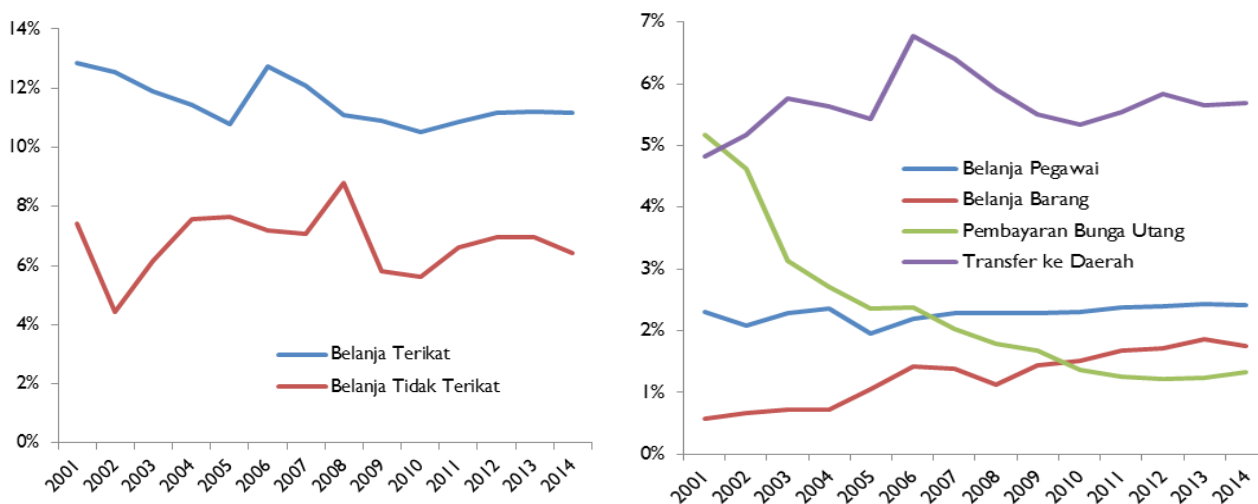
Sumber: diolah dari LKPP dan World Bank database

Stagnasi kinerja penerimaan pajak di tingkatan konservatif pasca krisis global ini, secara umum disebabkan oleh ketidakpatuhan dan penghindaran pajak (*tax evasion*) dari kelompok kaya. Pada 2014, dari 44,8 juta orang yang memiliki penghasilan diatas PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak), yang mendaftarkan diri sebagai wajib pajak (WP) pribadi hanya 26,8 juta

orang, dan yang benar-benar membayar pajak atau melaporkan SPT (Surat Pemberitahuan) Pajak Penghasilan (PPH)-nya hanya 10,3 juta orang. Dengan kata lain, tingkat kepatuhan membayar pajak atau rasio SPT hanya 23,0%. Sedangkan tingkat kepatuhan WP badan bahkan lebih rendah, yaitu dari 5 juta badan usaha yang terdaftar, yang mendaftarkan diri sebagai WP badan hanya 1,2 juta badan usaha, dan yang benar-benar membayar pajak atau melaporkan SPT PPh-nya hanya 550 ribu badan usaha, atau rasio SPT hanya 11,0%. Selain ketidakpatuhan, masalah terbesar yang dihadapi otoritas pajak adalah kurang bayar pajak karena kelemahan sistem *self-assessment*, dan kejahatan perpajakan seperti tidak menyetorkan pajak yang dipotong, menggelapkan omset penjualan, menggelembungkan biaya dan kerugian usaha, restitusi fiktif dan *transfer pricing*.

Sedangkan dilihat dari sisi *spending incident*, sistem fiskal era reformasi juga terlihat bersifat netral dengan kecenderungan regresif, yaitu lebih dominan mendistribusikan pendapatan dari kelompok miskin ke kelompok kaya. Di sepanjang era reformasi, tidak terlihat upaya serius meningkatkan alokasi belanja untuk kepentingan masyarakat banyak, yaitu belanja tidak terikat (*discretionary expenditure*), yang terlihat sekedar residual (total belanja minus belanja terikat). Belanja terikat (*non-discretionary expenditure*) mendominasi anggaran publik, rata-rata per tahun 11,5% dari PDB pada 2001-2014, hampir dua kali lipat dari belanja tidak terikat yang rata-rata 6,8% dari PDB.

Gambar 3.7. Spending Incident Era Reformasi: Belanja Terikat dan Peran Relatif Komponennya, 2001-2014 (% dari PDB)



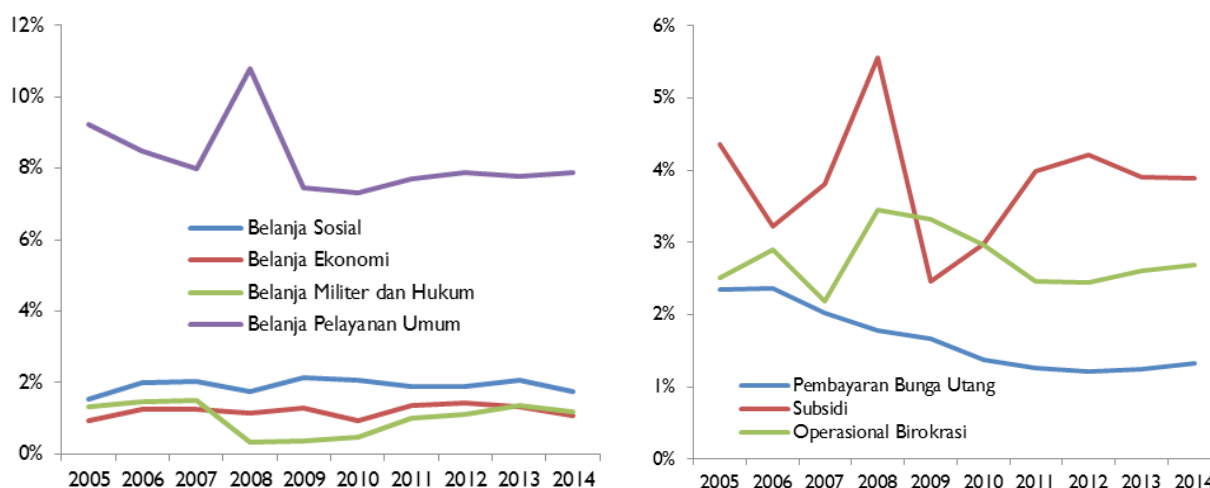
Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Dengan pengelolaan *business as usual*, seluruh komponen belanja terikat cenderung meningkat, kecuali pembayaran bunga utang. Beban bunga utang menurun berhasil ditekan signifikan dari 5,2% dari PDB pada 2001 menjadi 1,3% dari PDB pada 2014. Namun penurunan beban bunga utang ini, terutama pada 2001-2004, lebih banyak terjadi karena strategi *debt refinancing* dengan pemanis *terms and conditions* yang lebih baik, namun bukan strategi *debt reduction*.

Jika transfer ke daerah yang merupakan bagian terbesar belanja terikat, sekitar 5,7% dari PDB per tahun pada 2001-2014, dipandang sebagai hal yang diluar kontrol, maka besarnya beban *non-discretionary expenditure* dapat pula dilihat dari belanja pemerintah pusat berdasarkan fungsi. Di sepanjang era reformasi, belanja pemerintah pusat sangat didominasi oleh belanja pelayanan umum, rata-rata 8,3% dari PDB pada 2005-2014.

Namun jika subsidi yang merupakan *discretionary expenditure* dikeluarkan, maka pelayanan umum yang merupakan belanja terikat sekitar 4,4% dari PDB per tahun-nya. Dengan demikian, belanja pemerintah pusat yang merupakan belanja tidak terikat rata-rata 7,9% dari PDB per tahun, hampir dua kali lipat dari belanja terikat yang rata-rata 4,4% dari PDB per tahun. Dalam perspektif ini, ketika transfer ke daerah dikeluarkan dari perhitungan, *spending incident* era reformasi dapat dikatakan bersifat progresif.

Gambar 3.8. Spending Incident Era Reformasi: Belanja Pemerintah Pusat Berdasarkan Fungsi dan Belanja Pelayanan Umum, 2001-2014 (% dari PDB)

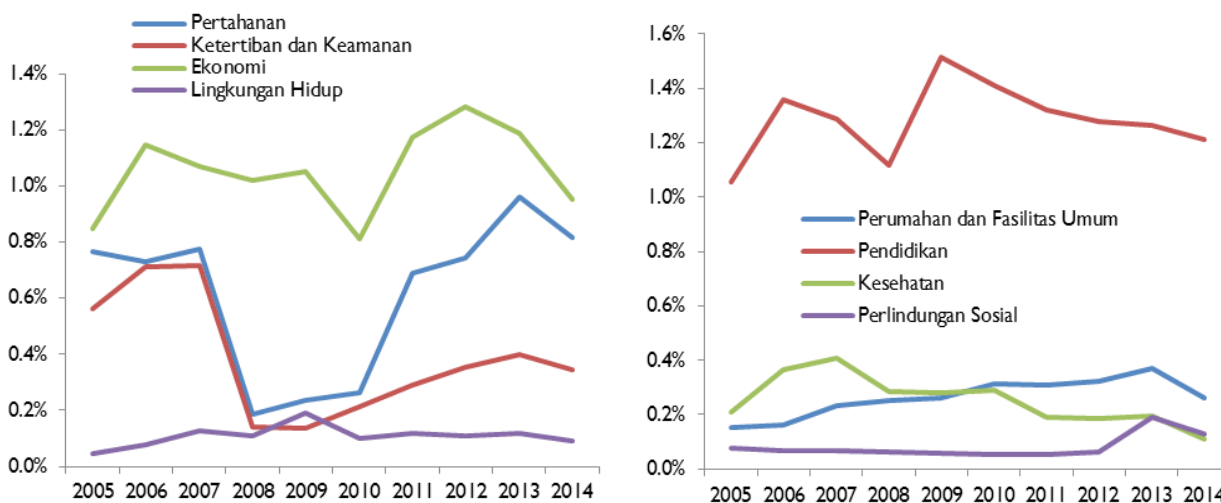


Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Belanja non pelayanan umum, secara rata-rata hanya 1,4% dari PDB per tahun pada 2005-2014, atau hanya sekitar seperlima dari belanja pelayanan umum. Belanja pemerintah pusat yang terkecil adalah belanja militer dan penegakan hukum, diikuti belanja ekonomi dan belanja sosial, masing-masing sekitar 1,0%, 1,2% dan 1,9% dari PDB per tahun-nya.

Di kelompok belanja sosial, belanja fungsi pendidikan mendominasi sebesar rata-rata 1,28% dari PDB pada 2005-2014, diikuti belanja fungsi perumahan, kesehatan dan perlindungan sosial masing-masing sekitar 0,26%, 0,25% dan 0,08% dari PDB per tahun. Berdasarkan pasal 31 ayat 4 perubahan keempat UUD 1945, anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBN. Dengan APBN periode 2005-2014 rata-rata mencapai 18,2% dari PDB, maka anggaran pendidikan seharusnya berada di kisaran 3,6% dari PDB per tahunnya, hampir 3 kali lipat dari realisasi aktual-nya.

Gambar 3.9. Spending Incident Era Reformasi: Belanja Sosial dan Belanja Militer, Hukum dan Ekonomi, 2001-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

... kemiskinan menurun seiring trickle-down effect. Namun di saat yang sama kesenjangan secara konsisten terus meningkat. Hal ini mengkonfirmasi pola serupa di akhir era orde baru, bahwa meski pertumbuhan ekonomi memadai untuk penurunan kemiskinan namun ia tidak memadai, bahkan berlawanan, dengan upaya untuk penurunan kesenjangan.

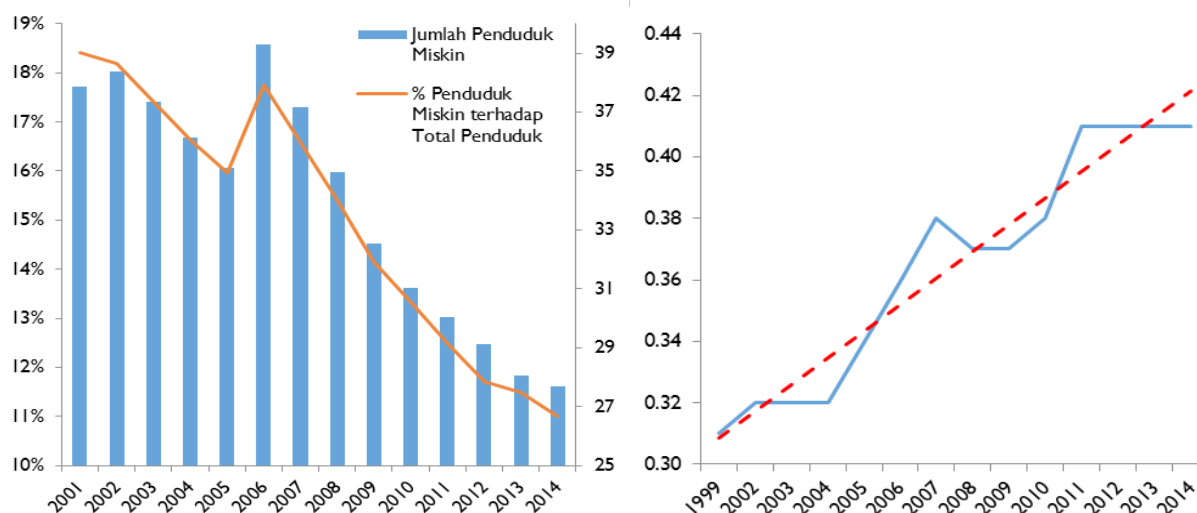
Sementara itu belanja fungsi ekonomi rata-rata 1,05% dari PDB pada 2005-2014, sedangkan belanja fungsi lingkungan hidup hanya 0,11% dari PDB per tahun. Jika belanja fungsi ekonomi ini sepenuhnya digunakan untuk pembangunan infrastruktur ekonomi, angka ini jauh dibawah benchmark internasional yang berkisar 3% dari PDB per tahun. Bahkan China membelanjakan hingga di kisaran 10% dari PDB per tahun untuk infrastruktur. Sedangkan belanja fungsi pertahanan rata-rata hanya 0,62% dari PDB pada 2005-2014, dan belanja fungsi ketertiban dan keamanan 0,39% dari PDB per tahun. Untuk modernisasi alutsista (alat utama sistem pertahanan) dalam rangka mencapai kekuatan pertahanan minimal (*minimum essential force*), anggaran pertahanan harus ditingkatkan hingga di kisaran 1,5% dari PDB. Negara besar seperti India dan Russia, membelanjakan hingga 2,4% dan 4,5% dari PDB untuk belanja militer.

Fiscal incident era reformasi yang cenderung bersifat regresif, atau setidaknya bersifat netral, dikonfirmasi oleh turunnya angka kemiskinan namun di saat yang sama angka kesenjangan meningkat secara signifikan. Jumlah penduduk miskin turun signifikan dari 37,9 juta orang (18,4% dari total penduduk) pada 2001 menjadi 28,3 juta orang (11,3%) pada 2014. Namun pada waktu yang sama, gini ratio meningkat secara konsisten dari 0,31 pada 1999 menjadi 0,41 pada 2014.

Pola ini terlihat merupakan hasil pertumbuhan ekonomi yang lebih didominasi oleh sektor modern yang bersifat padat modal. Dengan pola ini, kemiskinan menurun seiring trickle-down effect. Namun di saat yang sama kesenjangan secara konsisten terus meningkat. Hal ini mengkonfirmasi pola serupa di akhir era orde baru, bahwa meski pertumbuhan ekonomi memadai untuk penurunan kemiskinan namun ia tidak memadai, bahkan berlawanan, dengan upaya untuk penurunan kesenjangan. Sistem fiskal era reformasi yang regresif ini juga secara jelas merupakan implikasi dari sejumlah perubahan besar sistem politik dan ekonomi nasional pasca reformasi, yaitu otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, independensi

BI dan berakhirnya peran Bappenas sebagai lembaga *super-body* dalam pembangunan nasional.

Gambar 3.10. Fiscal Incident Era Reformasi: Perkembangan Penduduk Miskin dan Gini Ratio, 2001-2014



Sumber: BPS

Komparasi pengalaman era orde baru dan era reformasi memberi pelajaran penting tentang relasi pertumbuhan dan penanggulangan kemiskinan dalam pembangunan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi mungkin mampu menurunkan kemiskinan melalui *trickle-down effect*. Kemiskinan dalam jangka pendek juga mampu diturunkan melalui kebijakan transfer pendapatan (*cash transfer*), subsidi pangan dan subsidi kebutuhan dasar lainnya. Namun ketika pertumbuhan semata hanya didorong akumulasi modal dan investasi asing, ia tidak akan pernah menjadi inklusif. Manfaat pertumbuhan akan selalu lebih banyak dinikmati kelompok kaya dan segelintir elit. Pertumbuhan ekonomi era orde baru pasca 1990 dan era reformasi pasca 2001, memberikan gambaran yang jelas: pertumbuhan ekonomi selalu diikuti dengan meningkatnya kesenjangan.

Menciptakan pertumbuhan inklusif tidak cukup hanya dengan kebijakan subsidi dan transfer pendapatan, namun juga dengan kebijakan reformasi faktor produksi. Pertumbuhan ekonomi dinikmati secara langsung oleh para pemilik faktor produksi, baik modal finansial, properti, kewirausahaan, keahlian dan ketrampilan (*human capital*) maupun tenaga kerja tidak terdidik (*unskilled labor*). Dalam jangka pendek, kebijakan dapat diarahkan pada perbaikan kualitas faktor produksi yang dimiliki kelompok miskin, yaitu *unskilled labor*, melalui ketahanan pangan, pendidikan, kesehatan dan perbaikan mental-spiritual. Kebijakan ini sekaligus menjamin kelompok miskin dapat melakukan mobilitas vertikal melalui peningkatan *human capital*.

Pertumbuhan ekonomi mungkin mampu menurunkan kemiskinan melalui *trickle-down effect*. Kemiskinan dalam jangka pendek juga mampu diturunkan melalui kebijakan transfer pendapatan (*cash transfer*), subsidi pangan dan subsidi kebutuhan dasar lainnya. Namun ketika pertumbuhan semata hanya didorong akumulasi modal dan investasi asing, ia tidak akan pernah menjadi inklusif. Manfaat pertumbuhan akan selalu lebih banyak dinikmati kelompok kaya dan segelintir elit. Pertumbuhan ekonomi era orde baru pasca 1990 dan era reformasi pasca 2001, memberikan gambaran yang jelas: pertumbuhan ekonomi selalu diikuti dengan meningkatnya kesenjangan.

Namun dalam jangka menengah-panjang, kebijakan harus difokuskan pada peningkatan faktor produksi yang potensial dikembangkan namun belum dimiliki kelompok miskin, seperti kemampuan kewirausahaan, modal finansial dan properti. Kebijakan seperti reformasi tanah (*land reform*) untuk petani, reformasi aset (*asset reform*) untuk nelayan, dan penyediaan pembiayaan modal finansial yang mudah dan murah untuk UMKM, menjadi hal yang krusial untuk pertumbuhan inklusif. Hanya dengan redistribusi faktor produksi di awal pembangunan secara berkeadilan, maka pertumbuhan ekonomi akan berjalan beriringan dengan redistribusi pendapatan, dan secara otomatis akan menanggulangi kemiskinan secara permanen.

3.3. Penanggulangan Kemiskinan dan Prioritas Anggaran Publik

Pelaksanaan anggaran publik dalam pemerintahan demokratis menghadapi *principal-agent problem*.. Rakyat (*principal*) sebagai pemegang kedaulatan negara, kurang memiliki akses kepada pemerintah (*agent*) sebagai pelaksana operasional negara, termasuk menyusun anggaran negara. Satu-satunya mekanisme untuk menyelaraskan kepentingan pemerintah dengan kepentingan rakyat hanya melalui pemilihan umum, rezim yang tidak sejalan dengan kepentingan rakyat akan tersingkir.

Demokrasi di negara miskin dan korup, umum ditandai dengan maraknya aktivitas perburuan rente ekonomi (*rent-seeking*), yang merupakan fungsi dari ketidakseimbangan politik dimana peluang-peluang politik lebih besar daripada peluang-peluang ekonomi dan otonomi elit lebih besar daripada aksesibilitasnya. Dalam lingkungan seperti ini, rezim penguasa yang tidak memiliki harapan untuk kembali berkuasa akan bertindak seperti *roving bandits*, mengambil sebanyak mungkin rente yang bisa diambil. Sedangkan rezim yang berencana untuk kembali berkuasa akan bertindak seperti *stationary bandits*, mengurangi rente yang diambil saat ini untuk menjamin perekonomian tumbuh, agar bisa mengambil rente lebih banyak di periode berikutnya.

Demokrasi memiliki keunggulan dibandingkan otoritarianisme dalam mengontrol biaya *rent-seeking* yang berasal dari keterbukaan yang lebih besar, kebebasan ekonomi dan politik yang lebih luas dan kebutuhan pemerintahan demokratis untuk menarik simpati pemilih agar dapat terus bertahan di kursi kekuasaan. Dengan demikian, secara teoritis, prioritas anggaran publik di Indonesia baru semestinya akan lebih berpihak ke rakyat miskin seiring jatuhnya rezim diktator dan transisi ke demokrasi.

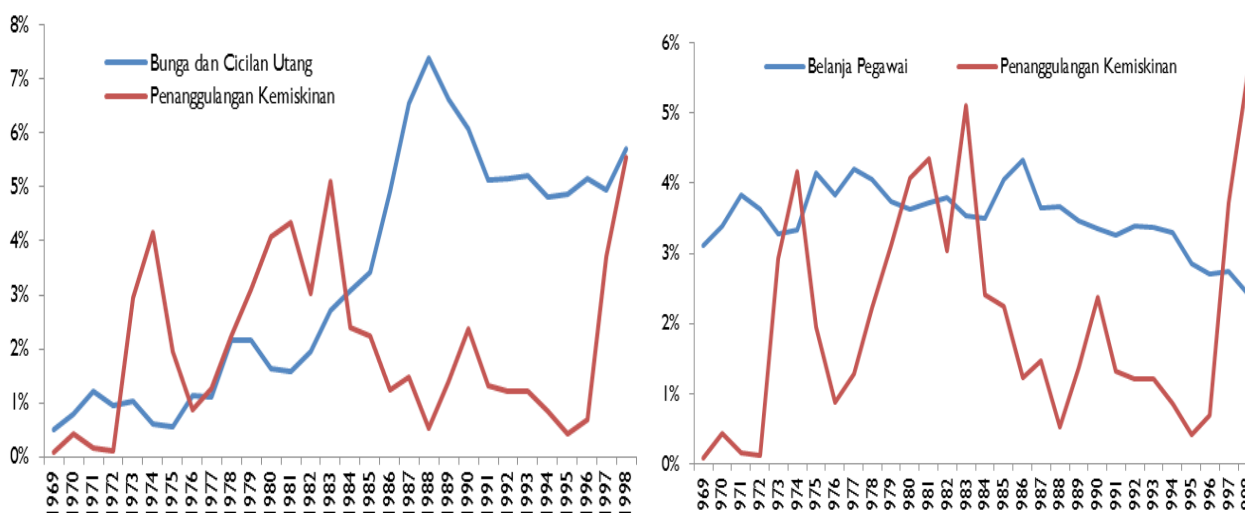
Secara menarik, anggaran penanggulangan kemiskinan era orde baru tidaklah rendah, namun cukup signifikan meski mengalami pasang surut karena terlihat banyak berasal dari *oil bonanza* pasca kenaikan harga minyak dunia. Kenaikan drastis anggaran penanggulangan kemiskinan terutama terjadi pada 1973-1974 yang berasal dari subsidi pangan dan subsidi pupuk, 1979-1983 berasal dari subsidi BBM, dan 1997-1998 yang berasal dari subsidi pangan dan subsidi BBM.

Pada periode 1973-1974, 1979-1983 dan 1997-1998, anggaran penanggulangan kemiskinan mencapai puncaknya berturut-turut rata-rata 3,5%, 3,9% dan 4,6% dari PDB. Namun secara keseluruhan, anggaran penanggulangan kemiskinan era orde baru periode 1969-1998 berada di kisaran 2% dari PDB per tahun. Alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan

ini secara umum berada dibawah alokasi untuk *mandatory spending*, yaitu cicilan dan bunga utang dan belanja pegawai, yang masing-masing rata-rata mencapai 3,3% dan 3,5% dari PDB per tahun.

Anggaran penanggulangan kemiskinan era orde baru didominasi oleh subsidi pangan yang rata-rata mencapai 1,14% dari PDB per tahun pada 1973-1981 dan 1997-1998, diikuti subsidi BBM rata-rata 0,98% dari PDB per tahun pada 1977-1998, dan subsidi pupuk rata-rata 0,43% dari PDB per tahun pada 1970-1998. Program penanggulangan kemiskinan lain yang mendapat perhatian cukup besar di era orde baru adalah inpres sekolah dasar rata-rata 0,31% dari PDB per tahun pada 1973-1998, diikuti inpres jalan dan jembatan rata-rata 0,16% dari PDB per tahun pada 1979-1993, dan inpres pembangunan desa rata-rata 0,11% dari PDB per tahun pada 1969-1998.

Gambar 3.11. Prioritas Anggaran Era Orde Baru: Belanja Penanggulangan Kemiskinan, 1969-1998 (% dari PDB)

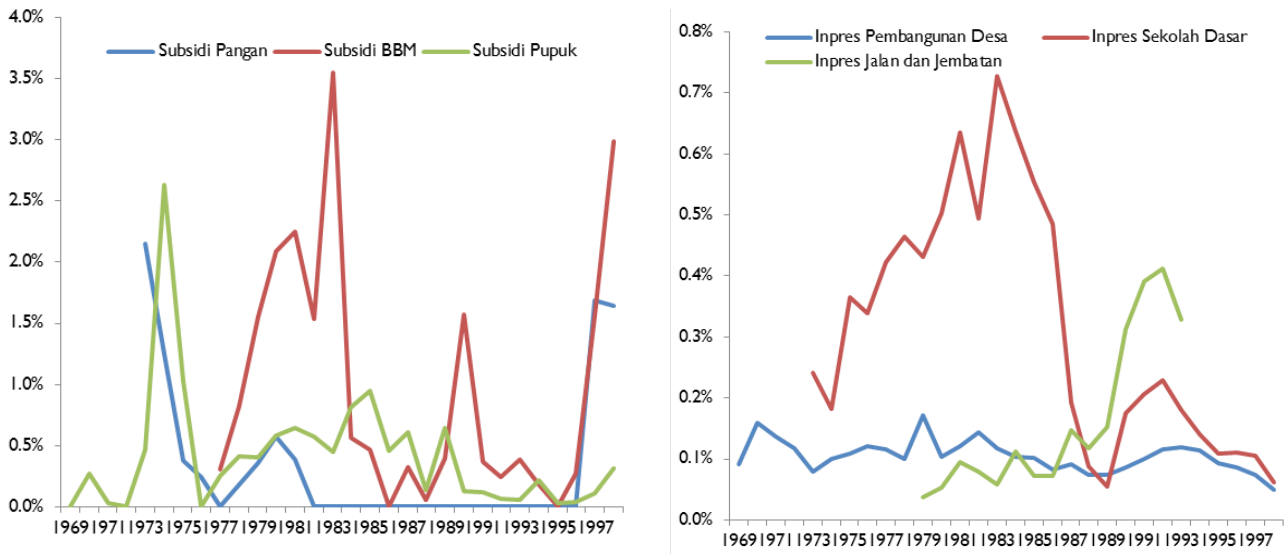


Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Sementara itu, sesuai dengan hipotesis awal, anggaran penanggulangan kemiskinan di era reformasi adalah signifikan. Kenaikan drastis anggaran penanggulangan kemiskinan terutama terjadi pada 2008 yang berasal dari subsidi BBM dan subsidi listrik, mencapai 6,7% dari PDB. Secara keseluruhan, anggaran penanggulangan kemiskinan era reformasi periode 2005-2014 berada di kisaran 4,9% dari PDB per tahun. Alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan ini secara umum berada jauh diatas alokasi untuk *mandatory spending*, yaitu bunga utang dan belanja pegawai, yang masing-masing rata-rata hanya 1,7% dan 2,3% dari PDB per tahun.

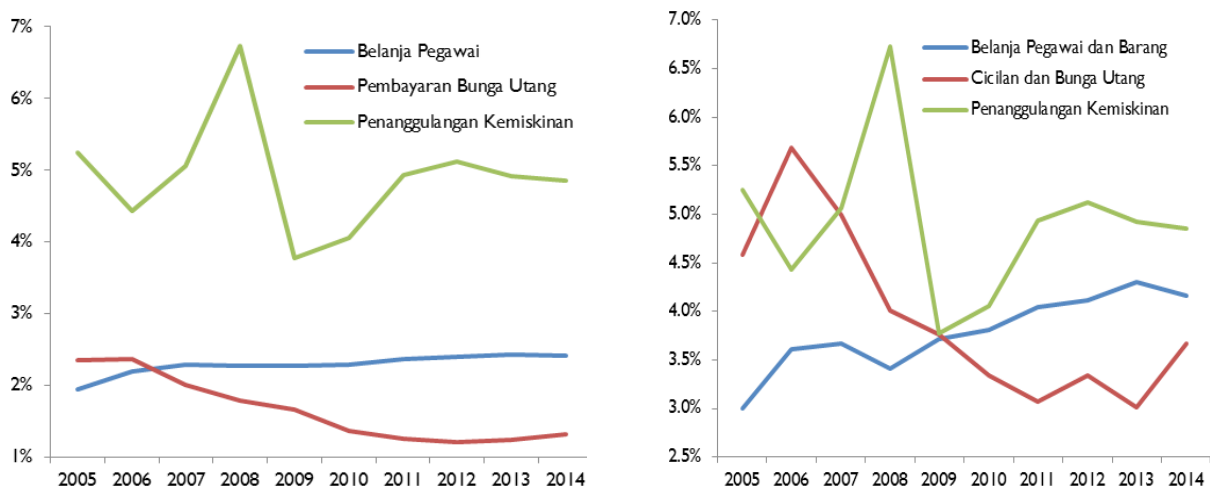
Namun, jika kita perhitungkan beban *mandatory spending* secara menyeluruh, yaitu dengan menambahkan cicilan pokok utang ke beban bunga utang dan menambahkan belanja barang ke belanja pegawai, maka selisih lebar keduanya dengan anggaran kemiskinan kini menipis drastis. Pada 2005-2014, cicilan dan bunga utang mencapai 3,9% dari PDB per tahun dan belanja pegawai dan barang mencapai 3,8% dari PDB.

Gambar 3.12. Prioritas Belanja Penanggulangan Kemiskinan Era Orde Baru, 1969-1998 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

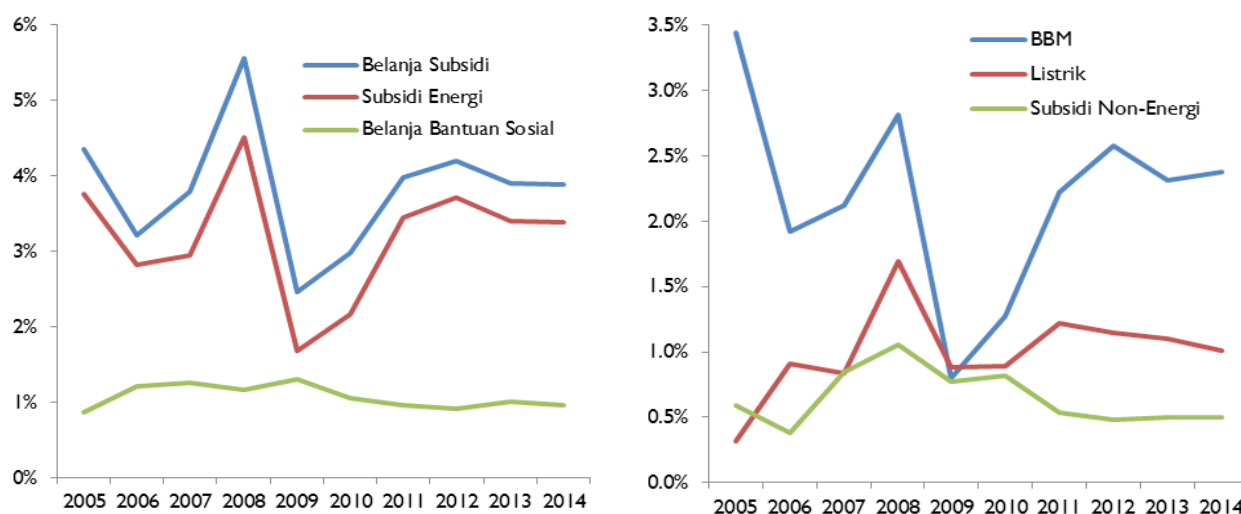
Gambar 3.13. Prioritas Anggaran Era Reformasi: Belanja Penanggulangan Kemiskinan, 2005-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Anggaran penanggulangan kemiskinan era reformasi didominasi oleh belanja subsidi yang rata-rata mencapai 3,84% dari PDB per tahun pada 2005-2014, dimana 83 diantaranya adalah subsidi energi (BBM dan listrik), yaitu rata-rata 3,19% dari PDB per tahun. Subsidi BBM dan subsidi listrik mencapai rata-rata 2,19% dan 1,00% dari PDB per tahun pada 2005-2014, lebih tinggi dari belanja bantuan sosial dan subsidi non-energi yang masing-masing 1,08% dan 0,65% dari PDB.

Gambar 3.14. Prioritas Belanja Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi, 2005-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Belanja subsidi BBM yang mencapai rata-rata 2,19% dari PDB per tahun didominasi oleh subsidi BBM hingga 41%, yaitu rata-rata 0,90% dari PDB per tahun, diikuti subsidi minyak solar 0,64% dari PDB, subsidi elpiji 0,28% dari PDB dan subsidi minyak tanah 0,23% dari PDB. Subsidi premium, minyak solar dan elpiji terlihat cenderung meningkat, sedangkan subsidi minyak tanah menurun, seiring program konversi minyak tanah ke elpiji.

Sedangkan subsidi non-energi yang rata-rata 0,65% dari PDB per tahun, didominasi oleh subsidi pangan dan subsidi pupuk yang masing-masing mencapai 0,21% dari PDB per tahun, serta subsidi pajak yang mencapai 0,17% dari PDB. Subsidi lainnya mendapat alokasi yang tidak signifikan seperti subsidi PSO (*public service obligation*) hanya 0,03% dari PDB, serta subsidi bunga kredit program 0,01% dari PDB.

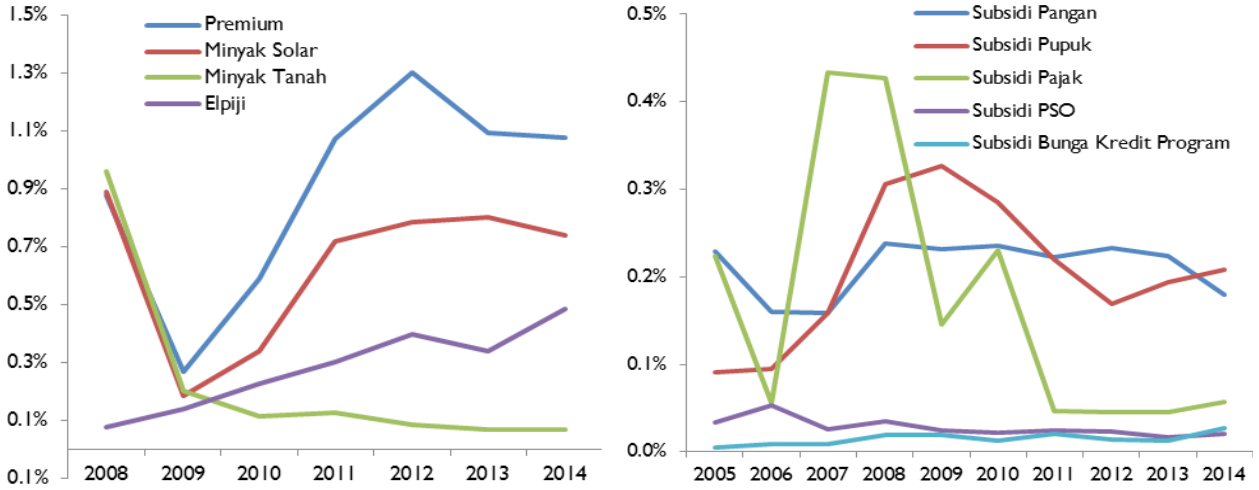
Berbeda dengan era orde baru, prioritas anggaran penanggulangan kemiskinan era reformasi terlihat kurang memberi perhatian yang memadai ke pembangunan pedesaan dan pertanian. Di era orde baru pada 1969-1998, anggaran terkait pedesaan dan pertanian setidaknya berasal dari subsidi pangan, subsidi pupuk, inpres pembangunan desa dan pengeluaran pembangunan untuk sektor pertanian dan pengairan, yang secara rata-rata mencapai 2,87% dari PDB per tahun. Sedangkan di era reformasi pada 2005-2014, anggaran terkait pedesaan dan pertanian setidaknya berasal dari subsidi pangan, subsidi benih, subsidi pupuk dan belanja modal untuk jalan, irigasi dan jaringan, yang secara rata-rata hanya 1,09% dari PDB.

Padahal, hingga kini, sektor pertanian (termasuk perkebunan, kehutanan, perburuan, dan perikanan) merupakan sektor terbesar yang menyerap tenaga kerja, meski dengan pangsa yang terus menurun. Pada 2004 dan 2014, sektor pertanian menyerap 44,5% dan 34,0% dari total tenaga kerja. Namun pada saat yang sama, pangsa sektor pertanian pada PDB (Produk Domestik Bruto) hanya 14,3%. Dengan pendapatan per tenaga kerja yang stagnan dan termasuk yang paling rendah, tidak mengherankan bila kemudian terjadi

perpindahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor lainnya hingga 10,5% dari total tenaga kerja pada 2004-2014.

Dengan transformasi struktural yang dialami perekonomian, perpindahan tenaga kerja semestinya akan mengikuti perubahan struktur produksi, yaitu dari sektor primer (pertanian) ke sektor sekunder (industri), dan kemudian ke sektor tersier (jasa).

Gambar 3.15. Prioritas Belanja Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi: Belanja Subsidi, 2005-2014 (% dari PDB)

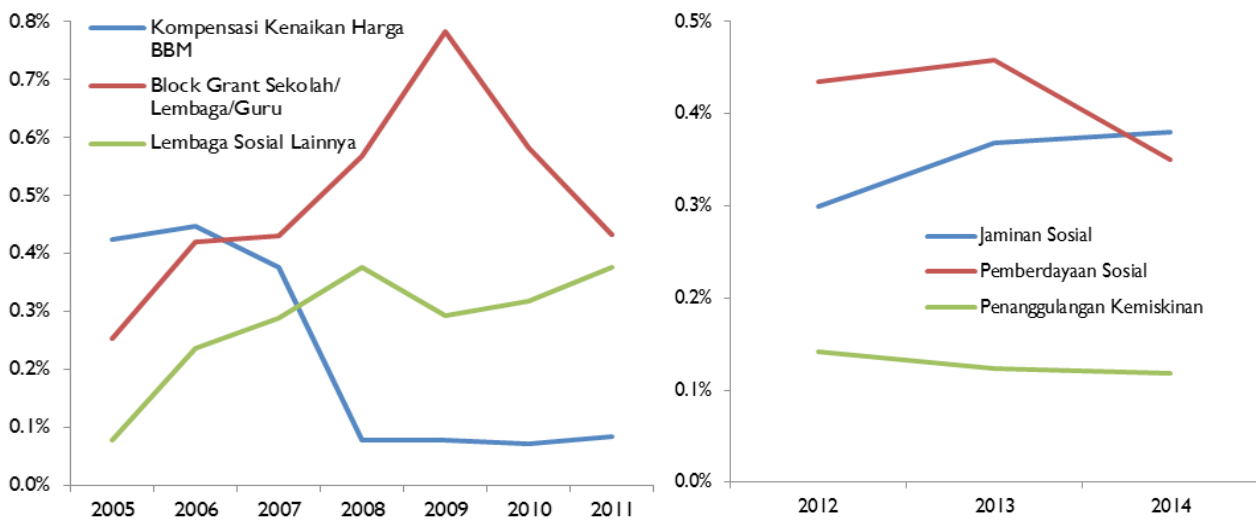


Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Namun pada periode 2004-2014, sektor industri hanya menerima tambahan tenaga kerja 2,11% dari total tenaga kerja, dari 11,2% pada 2004 menjadi 13,3% pada 2014. Sektor industri gagal menyerap tenaga kerja dari sektor pertanian karena pada periode ini justru mengalami deindustrialisasi. Pangsa sektor industri dalam PDB menurun dari 28,1% pada 2004 menjadi hanya 23,7% pada 2014. Limpahan tenaga kerja dari sektor pertanian ini kemudian menjadi sektor informal yang di tampung oleh sektor jasa kemasyarakatan, sosial, dan perorangan yang pangsa-nya dalam total tenaga kerja bertambah 5,1% meningkat dari 11,0% pada 2004 menjadi 16,1% pada 2014.

Sementara itu, anggaran belanja bantuan sosial mengalami perubahan struktur antara sebelum dan setelah 2012. Sebelum 2012, anggaran belanja bantuan sosial awalnya didominasi program kompensasi kenaikan harga BBM pasca Oktober 2005, namun kemudian menurun, rata-rata 0,22% dari PDB per tahun. Kemudian belanja bantuan sosial lebih didominasi *block grant* ke sekolah dan lembaga sosial, rata-rata mencapai 0,50% dari PDB dan 0,28% dari PDB per tahun. Setelah 2012, belanja bantuan sosial didominasi oleh belanja pemberdayaan sosial dan jaminan sosial yang masing-masing mencapai rata-rata 0,41% dan 0,35% dari PDB per tahun.

Gambar 3.16. Prioritas Belanja Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi: Belanja Bantuan Sosial, 2005-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

BAB IV. MENCIPTAKAN RUANG FISKAL: ANTARA PRIORITAS ANGGARAN DAN KEBERPIHAKAN NEGARA



4.1 Fragmentasi Struktur Pajak dan Erosi Basis Perpajakan

Menciptakan ruang gerak fiskal (*fiscal space*) yang memadai, adalah prasyarat awal untuk belanja publik yang berpihak pada kelompok miskin. Ruang fiskal tercipta ketika masih tersedia sumber daya fiskal yang memadai setelah pemerintah menyelesaikan pembayaran kewajiban-kewajiban pada pihak-pihak. Dalam konteks ini, memastikan penerimaan negara yang signifikan dan terus bertumbuh adalah krusial untuk penciptaan *pro-poor budget*.

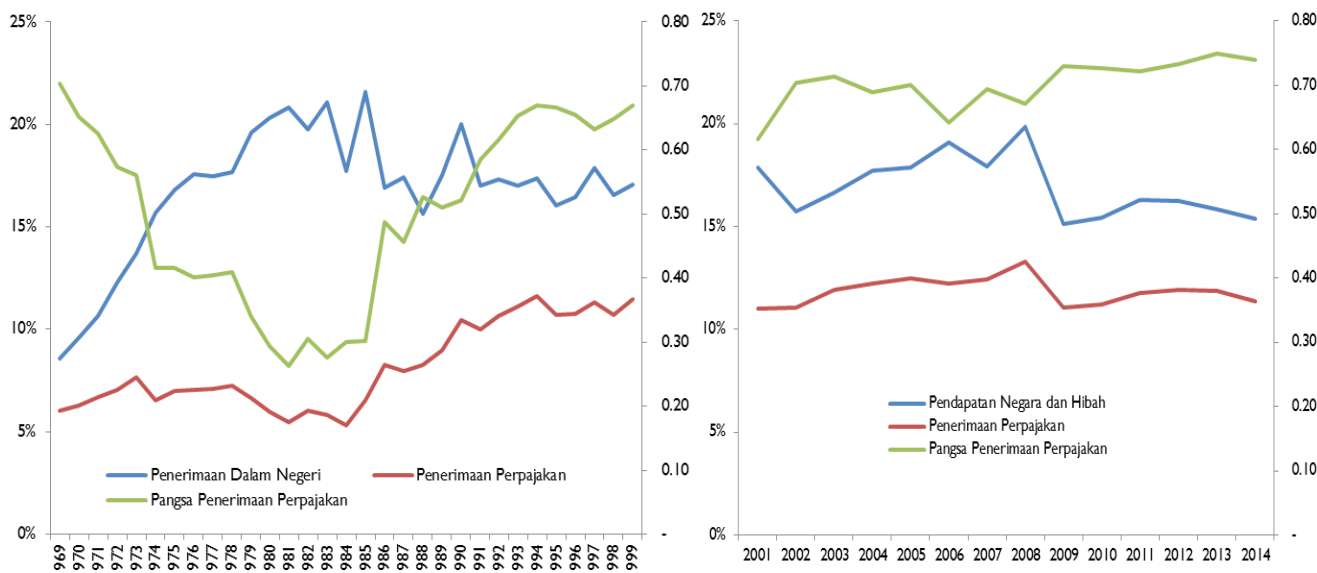
Penerimaan perpajakan memegang peran kunci dalam penerimaan negara. Kinerja penerimaan perpajakan akan menentukan postur anggaran dan ruang fiskal yang dimiliki pemerintah. Defisit anggaran dan utang pemerintah yang persisten banyak bersumber dari kelemahan kinerja perpajakan, disamping inefisiensi belanja publik. Tekanan pembayaran utang pada gilirannya melonjakkan pengeluaran, menurunkan ruang fiskal dan meningkatkan kebutuhan untuk utang baru, menciptakan lingkaran tak berujung.

Di era orde baru, kinerja perpajakan melemah pasca naiknya harga minyak dunia yang meningkatkan pendapatan minyak dan gas bumi secara signifikan. Pangsa penerimaan perpajakan dalam total penerimaan negara menurun dari 70% pada 1969 menjadi hanya 26% pada 1981. Setelah 1981, pangsa penerimaan perpajakan kembali meningkat hingga ke kisaran 70% pada 1999, seiring turunnya harga minyak dunia. *Oil bonanza* telah

menciptakan rezim fiskal pemalas. Di era reformasi, pasca krisis ekonomi 1998, penerimaan perpajakan cenderung stagnan di kisaran 11% dari PDB, namun perannya dalam total penerimaan negara meningkat dari 62% pada 2001 menjadi 74% pada 2014.

Kecenderungan stagnasi penerimaan perpajakan di era reformasi pasca krisis 1998 adalah mencemaskan. Pada 1999, penerimaan perpajakan telah mencapai 11,4% dari PDB. Lima belas tahun kemudian, pada 2014, angka ini tidak berubah. Dengan kata lain, tidak ada penambahan basis perpajakan dalam lima belas tahun terakhir. Padahal potensi untuk perluasan basis pajak masih sangat besar. Jika mengambil *benchmark* negara sekawasan, penerimaan perpajakan masih berpotensi ditingkatkan di kisaran 15-18% dari PDB. Jika negara maju yang dijadikan *benchmark*, angka potensi ini akan melonjak hingga diatas 30% dari PDB.

Gambar 4.1. Peran Penerimaan Perpajakan: Era Orde Baru dan Era Reformasi, 1969-2014 (% dari PDB dan % dari Total Penerimaan Negara)



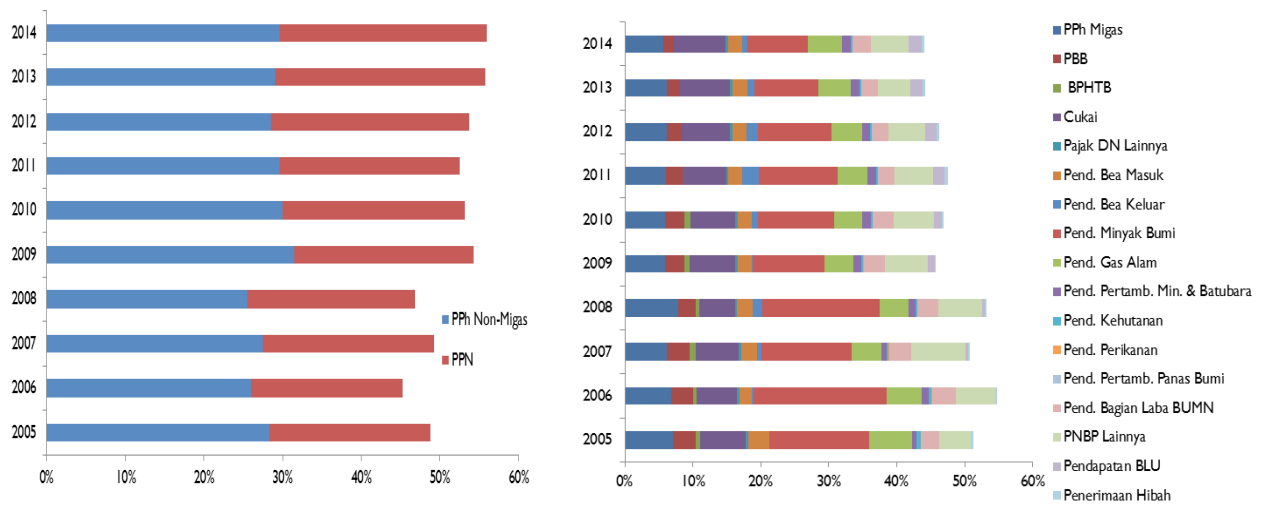
Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Rendahnya kinerja penerimaan perpajakan di era reformasi dapat ditelusuri dari banyak hal. Permasalahan paling mendasar adalah rendahnya kepercayaan pada pemerintah yang dipandang korup. Di sisi lain, audit pajak dan penegakan hukum adalah lemah. Kombinasi hal-hal tersebut telah menyebabkan rendahnya kepatuhan pajak. Tingginya penghindaran pajak semakin diperparah dengan terbatasnya jumlah pegawai pajak yang hanya sekitar 32 ribu orang. Dengan 250 juta penduduk, maka setiap 1 pegawai pajak melayani 7.800 penduduk, jauh dari rasio ideal di kisaran 1: 1.000 – 2.000 sebagaimana di negara maju. Untuk meningkatkan penerimaan perpajakan, harus ada *extra effort* yang dilakukan pemerintah seperti menghapus mafia perpajakan, mencegah praktek *base erosion and profit shifting* dan *transfer pricing*, serta meningkatkan *tax compliance* wajib pajak khususnya di KPP *large tax office* dan KPP Khusus, termasuk dengan

menerapkan pendekatan *wealth management* dalam pelayanan pajak.

Jika kita membedah penerimaan negara, khususnya penerimaan perpajakan, terlihat bahwa penerimaan negara didominasi hanya oleh beberapa jenis pajak saja. Dengan kata lain, dari begitu banyak jenis penerimaan negara, hanya sedikit saja yang memiliki potensi besar. Lebih dari setengah penerimaan negara hanya disumbang oleh 2 jenis pajak, yaitu pajak penghasilan (PPh) non-migas dan pajak pertambahan nilai (PPN). Sedangkan kurang dari setengah sisa-nya disumbang oleh sekitar 17 jenis penerimaan, baik pajak maupun bukan pajak.

Gambar 4.2. Struktur Pajak dan Fragmentasi Penerimaan Negara, 2005-2014 (% dari Total Penerimaan Negara)

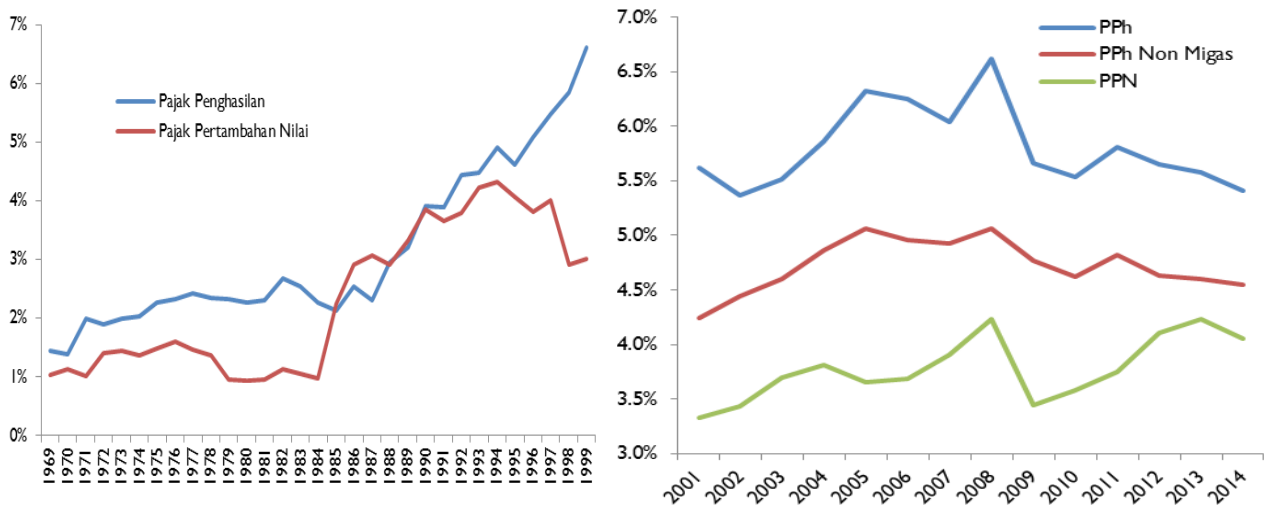


Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Fragmentasi penerimaan negara ini berimplikasi bahwa pemerintah seharusnya berkonsentrasi pada PPh dan PPN untuk optimalisasi penerimaan negara. Strategi optimalisasi penerimaan negara seharusnya adalah intensifikasi PPh dan PPN, bukan ekstensifikasi jenis penerimaan negara lainnya. Stagnasi penerimaan perpajakan terlihat berakar dari stagnasi PPh dan PPN. Di era reformasi, pada 2001-2014, PPh dan PPN berada di kisaran 5,8% dan 3,8% dari PDB per tahun. Padahal, di akhir era orde baru, PPh telah melampaui 6% dari PDB dan PPN telah menembus 4% dari PDB.

Secara teoritis, penerimaan PPh dan PPN akan meningkat lebih cepat dari kenaikan PDB (*income elastic*). PPh sebagai pajak langsung (*direct tax*) memiliki ciri dikenakan terhadap wajib pajak yang telah melampaui jumlah minimum bebas pajak dan tarifnya semakin tinggi seiring peningkatan pendapatan (*progresif*). Seiring pertumbuhan ekonomi dan kenaikan pendapatan per kapita, maka semakin banyak wajib pajak yang akan membayar dengan tarif lebih tinggi. Sebagai hasilnya, peningkatan penerimaan PPh akan lebih cepat dari peningkatan PDB. Sedangkan PPN sebagai pajak tidak langsung (*indirect tax*) memiliki ciri dikenakan pada barang dan jasa yang bukan merupakan kebutuhan pokok yang diperdagangkan dalam satuan besar. Seiring pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, volume perdagangan barang dan jasa non primer meningkat lebih cepat dari kenaikan PDB. Dengan demikian, PPN juga bersifat *income elastic*.

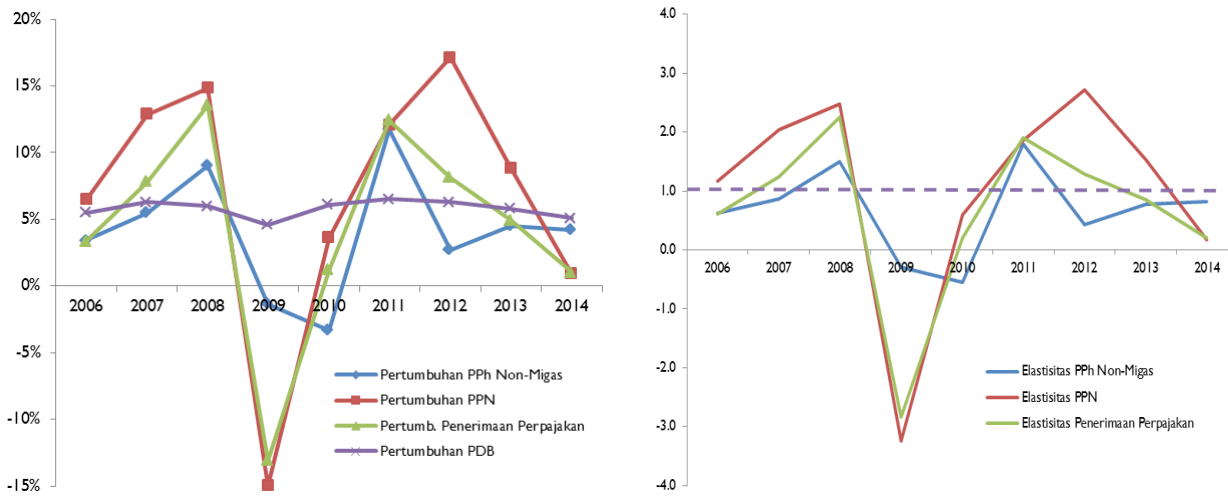
Gambar 4.3. Stagnasi Kinerja Pajak Penghasilan dan Pajak Pertambahan Nilai di Era Reformasi, 2001-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Pada periode 2006-2014, pertumbuhan ekonomi rata-rata tercatat 5,8% per tahun. Namun, pada saat yang sama, pertumbuhan penerimaan perpajakan hanya 4,38% per tahun. Dengan kata lain, penerimaan perpajakan tidak peka dengan kenaikan pendapatan (*income inelastic*). Kinerja penerimaan perpajakan jatuh secara signifikan pada 2009, terlihat jelas terkait dengan krisis global 2008. Turunnya pertumbuhan ekonomi dari 6% pada 2008 menjadi 4,6% pada 2009, telah menurunkan pertumbuhan PPN secara drastis dari 14,8% pada 2008 menjadi -15% pada 2009. PPh non-migas terlihat lebih inelastis dengan hanya turun dari 9% pada 2008 menjadi -1,3% pada 2009, namun dengan dampak lebih panjang karena pada 2010 masih turun ke -3,3%.

Elastisitas penerimaan perpajakan periode 2006-2014 secara rata-rata adalah 0,64 atau bersifat *income inelastic*, dengan kinerja terburuk pada 2009 yaitu elastisitas negatif hingga -2,84. Hal ini terlihat banyak disumbang oleh elastisitas PPh non-migas yang hanya 0,67. Sedangkan elastisitas PPN rata-rata adalah 1,04 atau sedikit diatas batas 1,00 untuk dikatakan bersifat *income elastic*. Jika tahun terdampak krisis global, yaitu 2009-2010, dikeluarkan dari perhitungan, maka penerimaan perpajakan bersama PPN kini *income elastic*, yaitu 1,22 dan 1,73, sedangkan PPh non-migas masih dibawah batas 1,00 yaitu 0,98. Rentan-nya penerimaan negara terhadap krisis 2008, meski dengan derajat yang jauh lebih ringan dari krisis 1998, memberi pelajaran berharga: krisis sangat berpotensi menimbulkan kerawanan terhadap perencanaan pembangunan dan keberlanjutan anggaran.

Gambar 4.4. Elastisitas Pajak dan Erosi Basis Perpajakan, 2006-2014

Sumber: diolah dari BPS dan LKPP, berbagai tahun, perhitungan berdasarkan data harga konstan 2010.

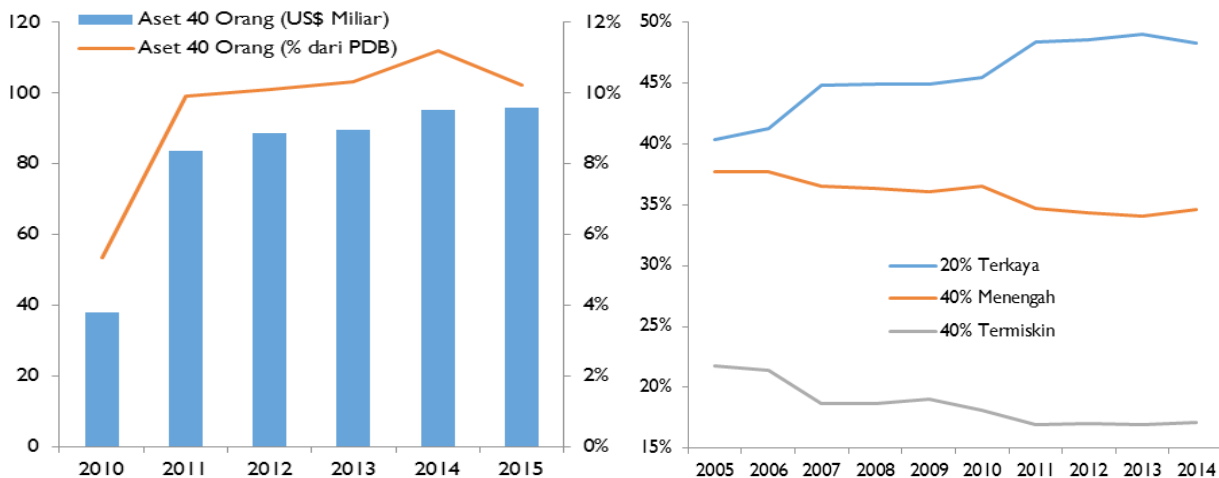
Secara umum, elastisitas penerimaan perpajakan yang lebih rendah dari 1,00 mengindikasikan adanya potensi penerimaan negara yang hilang. Bertambahnya basis perpajakan tidak diikuti dengan kenaikan penerimaan perpajakan yang semestinya. Dengan pertumbuhan penerimaan perpajakan lebih rendah dari pertumbuhan PDB, menandakan bahwa telah terjadi erosi dalam basis perpajakan.

Erosi basis perpajakan, khususnya PPh, berimplikasi serius, yaitu bahwa sistem fiskal gagal melakukan fungsi redistribusi pendapatan yang merupakan tugas terpenting setiap pemerintahan. Pemerintah adalah pihak yang paling mengetahui siapa yang kaya dan harus dikenakan pajak, dan siapa yang miskin dan harus diberikan transfer pendapatan. Namun kelemahan perpajakan membuat sumber daya yang dibutuhkan untuk melakukan transfer pendapatan ke kelompok miskin agar dapat hidup secara layak sesuai kemanusiaan, tidak tersedia dalam jumlah yang mencukupi.

Permasalahan ini menjadi semakin serius karena Indonesia sejak lama memiliki masalah akut dalam distribusi pendapatan. Dalam 10 tahun terakhir, distribusi pendapatan semakin memburuk. Pada 2015, hanya 40 orang terkaya memiliki aset US\$ 95,9 miliar, setara 10,2% dari PDB. Pemerintah seharusnya mendorong transparansi dengan membuka daftar pembayar pajak terbesar dan membiarkan publik menilai kewajaran pembayaran pajak mereka. Adalah sangat mengherankan jika rezim orde baru yang otoriter saja mengumumkan secara terbuka pembayar pajak terbesar perorangan dan badan usaha sejak 1988 hingga 1998, namun rezim orde reformasi justru menutupnya sebagai informasi rahasia. Dengan konsentrasi kekayaan di segelintir elit, kegagalan penerimaan perpajakan akan cenderung membuat sistem fiskal bersifat regresif: kelompok miskin menerima beban pajak yang jauh lebih besar dari kelompok kaya.

... elastisitas penerimaan perpajakan yang lebih rendah dari 1,00 mengindikasikan adanya potensi penerimaan negara yang hilang. Bertambahnya basis perpajakan tidak diikuti dengan kenaikan penerimaan perpajakan yang semestinya. Dengan pertumbuhan penerimaan perpajakan lebih rendah dari pertumbuhan PDB, menandakan bahwa telah terjadi erosi dalam basis perpajakan. Erosi basis perpajakan, khususnya PPh, berimplikasi serius, yaitu bahwa sistem fiskal gagal melakukan fungsi redistribusi pendapatan yang merupakan tugas terpenting setiap pemerintahan.

Gambar 4.5. Kekayaan 40 Orang Terkaya dan Distribusi Pendapatan di Indonesia



Sumber: diolah dari Forbes and BPS

4.2 Belanja Terikat dan Beban Utang

Belanja terikat pemerintah (*non-discretionary spending*) kepada pihak lain yang signifikan adalah kendala terbesar untuk belanja publik yang berpihak pada kelompok miskin. Belanja terikat yang signifikan akan menghalangi pemerintah untuk melakukan berbagai inisiatif dan kebijakan afirmatif terhadap penanggulangan kemiskinan. Terbatasnya sumber daya fiskal yang memadai akan menurunkan diskresi pemerintah dalam mengalokasikan belanja publik untuk kesejahteraan publik. Dalam konteks ini, menekan belanja terikat dan menjaga diskresi pemerintah dalam belanja publik adalah krusial untuk *pro-poor budget*.

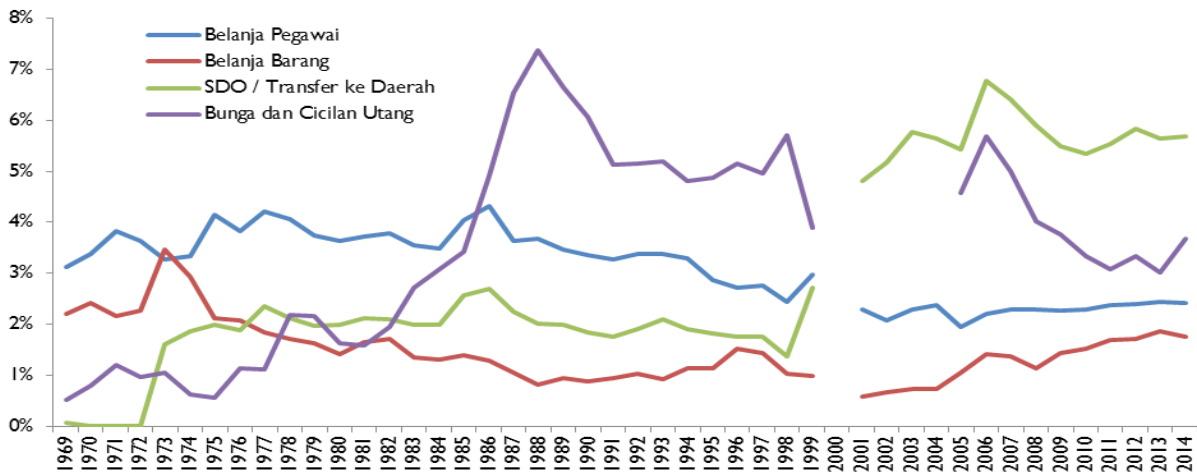
Struktur belanja terikat secara tradisional terdiri dari belanja pegawai, subsidi daerah otonom (SDO) atau transfer ke daerah, dan pembayaran bunga utang. Namun dalam prakteknya, tidak mungkin pegawai negeri sipil bisa bekerja jika tidak dilengkapi dengan barang dan jasa untuk operasionalnya. Pembayaran bunga utang juga selalu diikuti dengan pembayaran cicilan pokok utang. Belanja barang sulit dipisahkan dari belanja pegawai, dan beban bunga utang tidak bisa dipisahkan dari pelunasan pokok utang.

Struktur belanja terikat yang di era orde baru didominasi oleh bunga dan cicilan utang, yang rata-rata mencapai 5,2% dari PDB pada 1984-1999, di era reformasi berubah menjadi didominasi oleh transfer ke daerah, yang rata-rata mencapai 5,7% dari PDB pada 2001-2014. Sedangkan belanja pegawai dan belanja barang merupakan komponen yang paling stabil dalam struktur belanja terikat, yaitu rata-rata 3,5% dan 1,6% dari PDB di era orde baru dan rata-rata 2,3% dan 1,3% dari PDB di era reformasi.

Komponen belanja terikat yang terlihat paling signifikan dan terus bertumbuh adalah pembayaran bunga dan cicilan pokok utang, yaitu rata-rata 1,3% dari PDB pada 1969-1983, 5,2% dari PDB pada 1984-1999 dan 3,9% dari PDB pada 2005-2014. Di era orde baru, pembayaran cicilan pokok dan bunga utang diperhitungkan sebagai belanja rutin pemerintah. Namun

sejak era reformasi, hanya bunga utang yang dicatat dalam pos belanja pemerintah sebagai beban (*expense*) sedangkan cicilan pokok dicatat dalam pos pembiayaan sebagai amortisasi. Dalam faktanya, cicilan pokok dan bunga utang keduanya adalah beban yang harus dibayar yang akan menentukan stabilitas keuangan dan keberlanjutan anggaran negara.

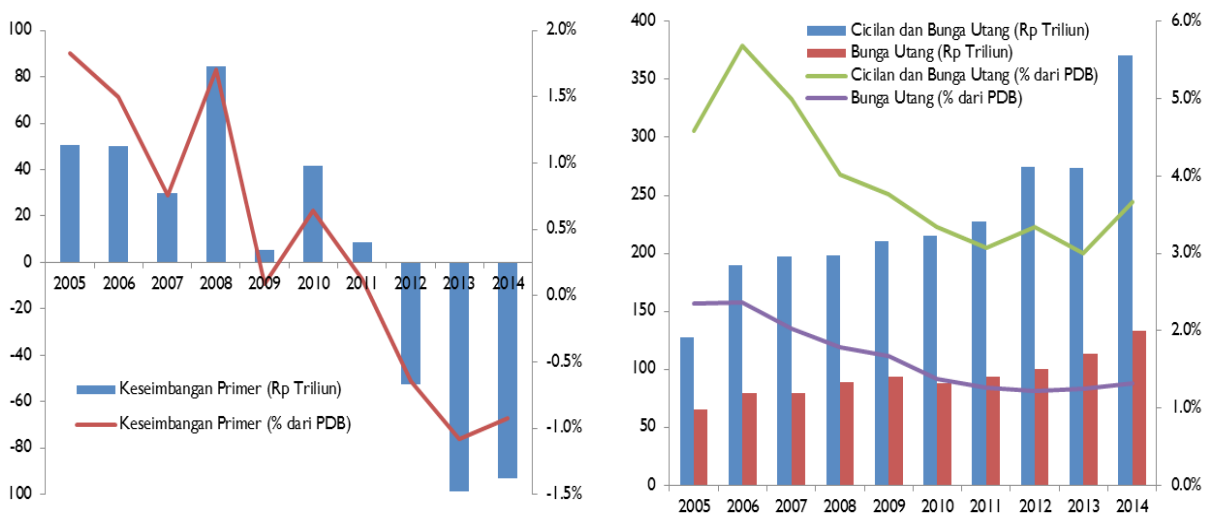
Gambar 4.5. Struktur Belanja Terikat, 1969-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Konsep keseimbangan primer (*primary balance*) digunakan untuk menggambarkan selisih antara total penerimaan negara dengan seluruh beban pengeluaran pemerintah selain bunga utang. Pemerintahan dengan keseimbangan primer bernilai negatif, dipastikan harus meminjam lebih besar dari jumlah yang dibutuhkan untuk membayar beban bunga.

Gambar 4.6. Defisit Keseimbangan Primer dan Beban Utang, 2005-2014



Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

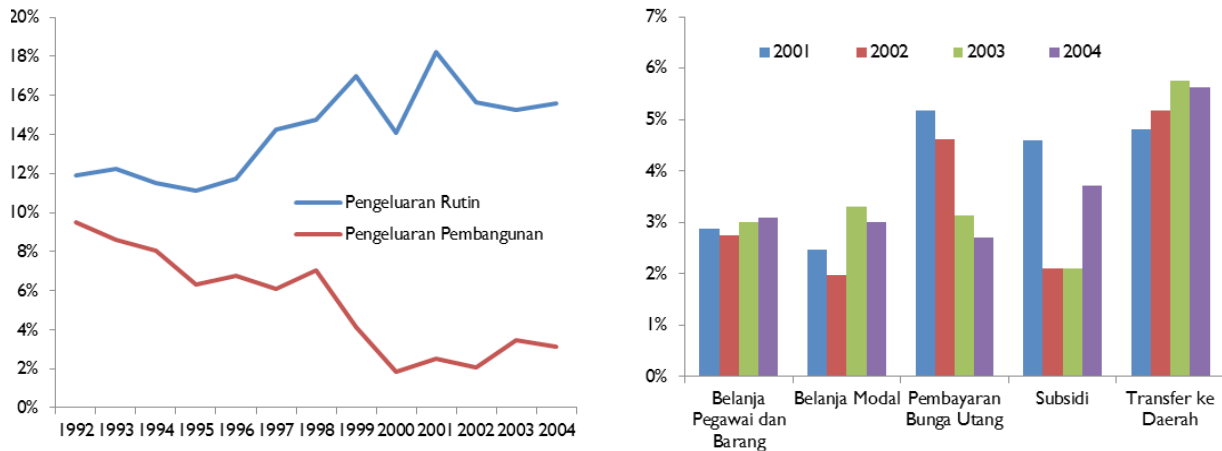
Defisit keseimbangan primer mengindikasikan bahwa penerimaan pemerintah bahkan tidak mencukupi untuk hanya sekedar membayar bunga utang, terlebih lagi cicilan pokoknya (*ponzi finance*). Implikasinya, pemerintah harus terus mengakumulasi tambahan utang sepanjang waktu.

Pada periode 2005-2014, terdapat kecenderungan yang mengkhawatirkan, yaitu surplus keseimbangan primer secara konsisten tergerus dan akhirnya mengalami defisit sejak 2012. Pada 2005, keseimbangan primer masih surplus 1,8% dari PDB, meski tetap berselisih 0,5% dari PDB dengan beban bunga utang saat itu yang mencapai 2,4% dari PDB. Namun pada 2014, keseimbangan primer telah mengalami defisit hingga -0,9% dari PDB, berselisih hingga 2,2% dari PDB dengan beban bunga yang 1,3% dari PDB. Dalam prakteknya, kebutuhan pembiayaan pemerintah akan jauh melebihi selisih keseimbangan primer dan beban bunga ini karena juga ada kewajiban membayar cicilan pokok utang yang jatuh tempo. Pada 2014 misalnya, meski defisit anggaran tercatat -2,2% dari PDB, namun pada prakteknya pembiayaan yang dilakukan pemerintah tahun itu setidaknya mencapai 4,6% dari PDB karena pada saat yang sama cicilan pokok utang mencapai 2,3% dari PDB.

Defisit keseimbangan primer mengindikasikan bahwa penerimaan pemerintah bahkan tidak mencukupi untuk hanya sekedar membayar bunga utang, terlebih lagi cicilan pokoknya (*ponzi finance*). Implikasinya, pemerintah harus terus mengakumulasi tambahan utang sepanjang waktu. Dengan kata lain, yang dilakukan pemerintah sebenarnya hanyalah "*pyramid strategy*": membayar utang saat ini dengan membuat utang baru tanpa mampu mengurangi beban utang.

4.3 Belanja yang Diwajibkan dan Kesejahteraan Publik

Pasca krisis 1998, APBN digelayuti timbunan kewajiban yang sangat memberatkan, terutama dari beban utang, baik bunga utang maupun cicilan pokok utang yang jatuh tempo. Badai krisis yang diikuti dengan krisis nilai tukar, krisis utang pemerintah dan krisis perbankan (*triple crises*), telah melonjakkan beban pemerintah secara drastis. Beban subsidi BBM membengkak, nilai utang luar negeri melonjak dan beban rekapitalisasi perbankan, memberi tekanan sangat besar ke anggaran negara. Di saat yang sama, pemerintah membutuhkan sumber daya yang besar untuk menangani jumlah penduduk miskin yang meledak akibat krisis. Besarnya belanja terikat membuat prioritas anggaran cenderung menjadi tidak berpihak pada kepentingan rakyat. Alokasi anggaran lebih berfokus pada belanja untuk melunasi pembayaran utang, meski saat itu pemerintah memiliki peluang meminta *debt forgiveness*, dan rekapitalisasi perbankan yang bangkrut akibat kegagalan kredit, yang seharusnya utang swasta tidak layak dinasionalisasi menjadi utang publik.

Gambar 4.7. Beban Pengeluaran dan Prioritas Anggaran Era Krisis (% dari PDB)

Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Ketidakpuasan publik terhadap politik anggaran, bertemu dengan reformasi politik dimana sistem politik multipartai berlaku. Aspirasi publik dengan cepat berubah menjadi jargon politik dan masuk ke dalam parlemen. Euforia reformasi mendorong politisi untuk memaksakan agenda perubahan pengelolaan keuangan negara melalui parlemen. Di sisi lain, pemerintah kini juga dihadapkan secara langsung dengan disiplin pasar politik, dimana presiden dan wakil presiden kini dipilih langsung oleh rakyat.

Di era inilah kemudian lahir berbagai aturan perundang-undangan hingga perubahan konstitusi yang mewajibkan adanya alokasi anggaran yang memadai untuk kesejahteraan rakyat (*mandatory spending*). Mekanisme *earmarking* digunakan untuk mendorong kesejahteraan rakyat, diawali dengan desentralisasi fiskal sesuai UU No. 25/1999 yang kemudian direvisi UU No. 33/2004, diikuti amandemen ke-4 UUD 1945 Pasal 31 ayat 4 yang mewajibkan 20% dari APBN untuk anggaran pendidikan, UU otonomi khusus Papua dan Aceh, UU Kesehatan yang mewajibkan 5% dari APBN untuk anggaran kesehatan dan UU Desa yang mewajibkan dana desa.

Tabel 4.1. Mandatory Spending di Era Reformasi, 2001-2014

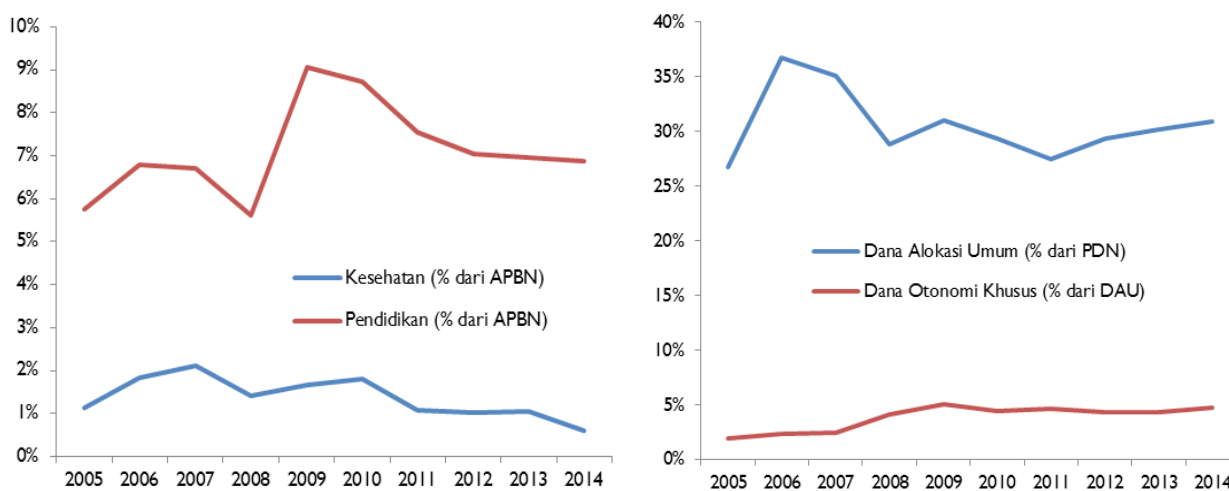
Belanja yang Diwajibkan	Besaran Alokasi	Dasar Hukum
Anggaran Pendidikan	20% dari APBN / APBD	Amandemen UUD 1945 Pasal 31 Ayat 4
Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Khusus	DAU 26% dari Penerimaan Dalam Negeri neto	UU No. 33 Tahun 2004
Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh dan Papua	2% dari DAU Nasional	UU No. 11 Tahun 2006 UU No. 21 Tahun 2001
Anggaran Kesehatan	5% dari APBN di luar gaji	UU No. 36 Tahun 2009
Dana Desa	10% dari dana perimbangan kabupaten/kota, dikurangi DAK	UU No. 6 Tahun 2014

Sumber: diolah dari Nota Keuangan

Meski telah didukung dengan landasan hukum yang sangat kuat, pelaksanaan *mandatory spending* ternyata tidaklah semulus yang diperkirakan sebelumnya. Dalam penetapan prioritas anggaran, *mandatory spending* secara umum ternyata tetap terkalahkan dari belanja terikat, seperti belanja pegawai dan pembayaran bunga utang. Anggaran pendidikan periode 2005-2014 hanya 7,1% dari APBN per tahun, sedangkan anggaran kesehatan justru cenderung menurun dengan rata-rata hanya 0,9% dari APBN pada 2011-2014. Pelaksanaan *mandatory spending* yang sesuai dengan mekanisme *earmarking* yang ditetapkan, hanya yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah. Dana alokasi umum (DAU) rata-rata mencapai 30,6% dari pendapatan dalam negeri (PDN) per tahun pada 2005-2014, sedangkan dana otonomi khusus rata-rata 3,9% dari DAU per tahun.

Alasan mendasar dari tidak lancarnya pelaksanaan pengeluaran negara yang diwajibkan oleh ketentuan perundang-undangan adalah karena mekanisme pengeluaran seperti ini dipandang oleh pemerintah sebagai penghambat ruang gerak fiskal (*fiscal space*). Adanya *mandatory spending* membuat ketersediaan sumber daya keuangan bagi pemerintah untuk membiayai kebijakan yang diinginkan menjadi terbatas, sehingga fungsi utama kebijakan fiskal yang dijalankan pemerintah, yaitu fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi, tidak dapat berjalan secara optimal. Bahkan pemerintah memandang bahwa jenis pengeluaran ini merupakan salah satu resiko fiskal berupa penambahan beban fiskal, yang berimplikasi terhadap penambahan defisit anggaran. *Mandatory spending* juga dipandang menambah beban fiskal saat diperlukan adanya realokasi anggaran untuk penyesuaian makroekonomi ketika perekonomian menghadapi krisis, sehingga pemerintah tidak leluasa melakukan *countercyclical policy*.

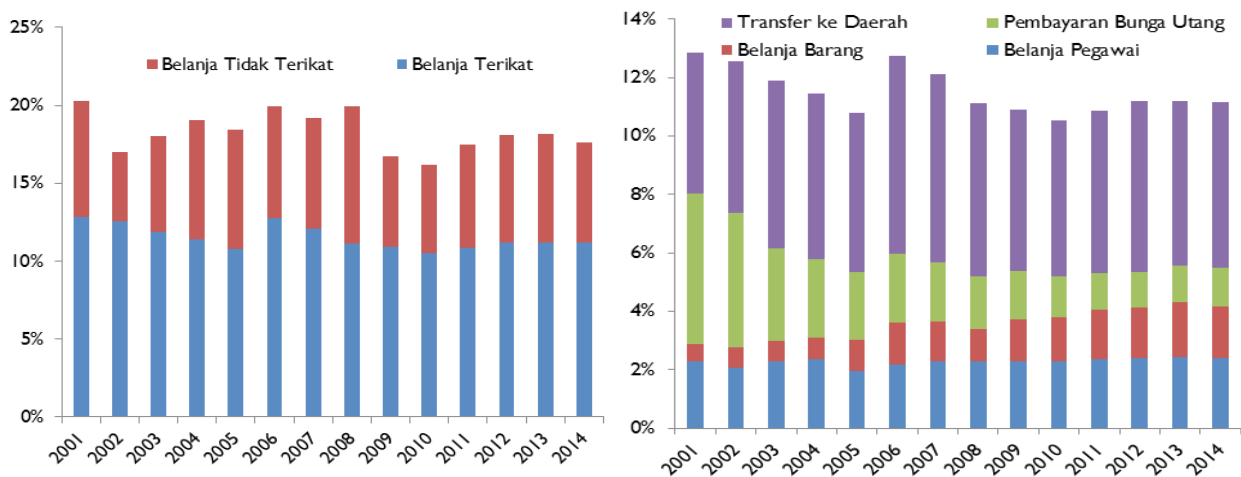
Gambar 4.8. Earmarking dan Implementasi Mandatory Spending, 2005-2014



Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Sikap pemerintah yang cenderung resisten terhadap *mandatory spending* ini, dapat ditelusuri dari besarnya belanja terikat (*non-discretionary expenditure*) yang mendominasi anggaran publik, rata-rata per tahun 11,5% dari PDB pada 2001-2014, atau sekitar 63% dari total belanja negara. Tidak terlihat adanya upaya serius untuk menurunkan belanja terikat secara progresif. Satu-satunya komponen belanja terikat yang menurun bebannya, yaitu bunga utang, lebih disebabkan oleh *debt refinancing*, bukan *debt reduction*. Dengan kata lain, resistensi pemerintah terhadap *mandatory spending* lebih disebabkan karena tidak adanya *extra effort* dan keberanian untuk menekan belanja terikat sehingga *discretionary expenditure* selalu sekedar menjadi residual belaka, sisa dari total belanja minus belanja terikat.

Gambar 4.9. Non-Discretionary Expenditure dan Ruang Gerak Fiskal: Belanja Terikat dan Peran Relatif Komponennya, 2001-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

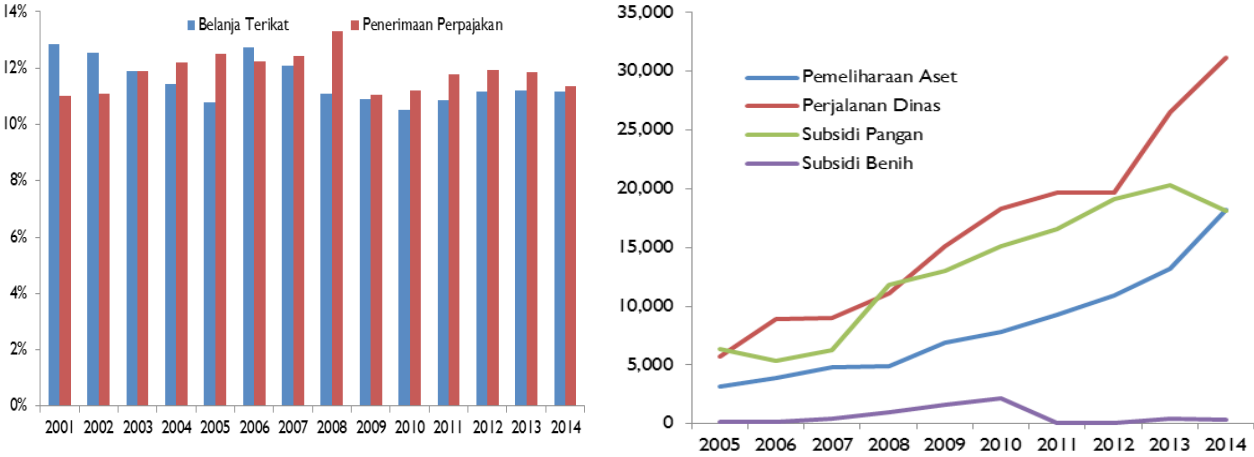
4.4 Tekanan Pengeluaran dan Ruang Gerak Fiskal

Terbatasnya ruang fiskal (*fiscal space*) selalu bersumber dari dua arah: lemahnya penerimaan negara, khususnya penerimaan perpajakan, dan inefisiensi sektor publik, terutama beban utang. Penerimaan perpajakan yang konservatif di kisaran 11-12% dari PDB, mengindikasikan besarnya potensi pajak yang hilang, sekitar 3-5% dari PDB per tahun. Jumlah yang sangat signifikan untuk menutup defisit anggaran, menghapus ketergantungan pada utang dan menciptakan *pro-poor budget*. Di sisi lain, besarnya belanja terikat yang berada di kisaran 11-12% dari PDB mengindikasikan inefisiensi sektor publik yang masif: seluruh penerimaan perpajakan setiap tahunnya habis hanya untuk membiayai belanja terikat yang bersifat membiayai operasional rutin pemerintah.

Inefisiensi sektor publik tidak hanya berasal dari korupsi dan pemborosan anggaran, namun juga banyak disumbang dari ketidakpatutan publik dan lemahnya keberpihakan terhadap kelompok miskin. Sebagai misal, dengan pengelolaan keuangan negara secara *business as usual*, anggaran perjalanan dinas meningkat lebih dari lima kali lipat dalam 10 tahun terakhir, dari Rp 5,7 triliun pada 2005 menjadi Rp 31,1 triliun pada 2014. Di sisi

lain, anggaran subsidi benih justru turun tujuh kali lipat, dari Rp 2,2 triliun pada 2010 menjadi hanya Rp 308 miliar pada 2014. Anggaran perjalanan dinas tentu dibutuhkan, namun ketika alokasinya 100 kali lipat dari anggaran subsidi benih, tentu rasa keadilan publik tercederai disini.

Gambar 4.10. Memimpikan Fiscal Space :Antara Beban dan Prioritas Anggaran, 2001-2014 (% dari PDB dan Rp Miliar)



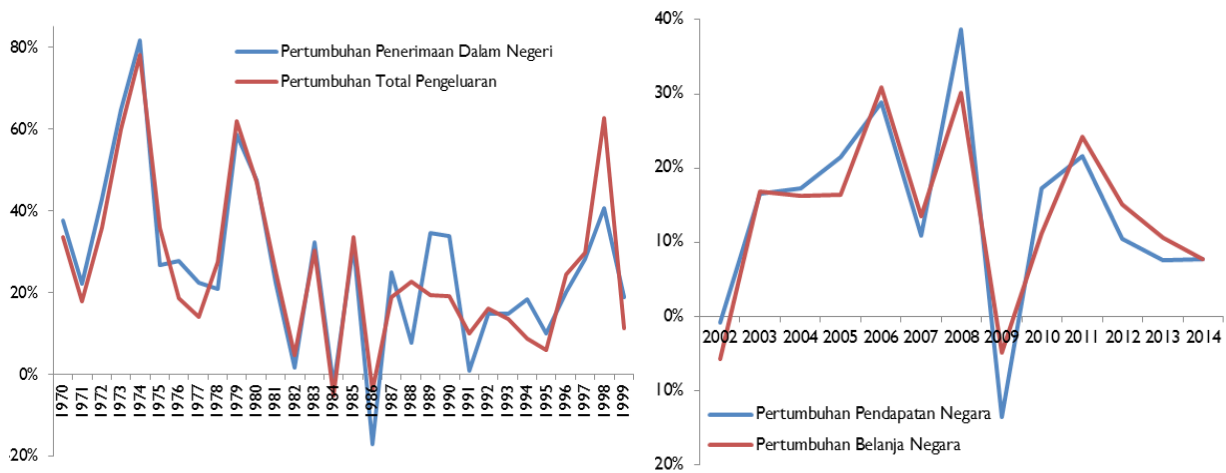
Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Terbatasnya ruang fiskal (fiscal space) selalu bersumber dari dua arah: lemahnya penerimaan negara, khususnya penerimaan perpajakan, dan inefisiensi sektor publik, terutama beban utang. Penerimaan perpajakan yang konservatif di kisaran 11-12% dari PDB, mengindikasikan besarnya potensi pajak yang hilang ... Di sisi lain, besarnya belanja terikat yang berada di kisaran 11-12% dari PDB mengindikasikan inefisiensi sektor publik yang masif: seluruh penerimaan perpajakan setiap tahunnya habis hanya untuk membiayai belanja terikat yang bersifat membiayai operasional rutin pemerintah.

Inefisiensi sektor publik yang terjadi secara masif dan persisten, akan membawa anggaran publik pada kondisi *structural gap*: kondisi ketika pertumbuhan belanja negara selalu lebih tinggi dari pertumbuhan penerimaan negara dalam jangka panjang. *Structural gap* berimplikasi pada membesarnya tingkat utang secara terus menerus, yang akan membawa anggaran negara pada situasi tidak berkelanjutan. Dilihat dari indikator pertumbuhan nominal, pendapatan dan belanja negara terlihat tumbuh secara berimbang. Tidak ada tendensi belanja negara tumbuh jauh lebih cepat dari pendapatan negara.

Namun, bila kita menggunakan indikator keseimbangan antara tingkat pendapatan negara dan tingkat belanja negara, kita mendapatkan gambaran yang berbeda. Gambar 4.12 secara jelas memperlihatkan ketidakseimbangan antara tingkat pendapatan dan belanja negara dalam jangka panjang, sejak era orde baru hingga era reformasi. Tidak ada satu tahun-pun dimana pendapatan negara lebih besar dari belanja negara, seluruh tahun observasi menunjukkan defisit pendapatan atas belanja. Jika yang diperhitungkan sebagai pendapatan riil negara hanya pendapatan perpajakan saja, defisit ini dipastikan melonjak drastis.

Gambar 4.11. Analisis *Structural Gap*: Pertumbuhan Nominal dan Keberlanjutan Anggaran Negara, 1969-2014 (%)

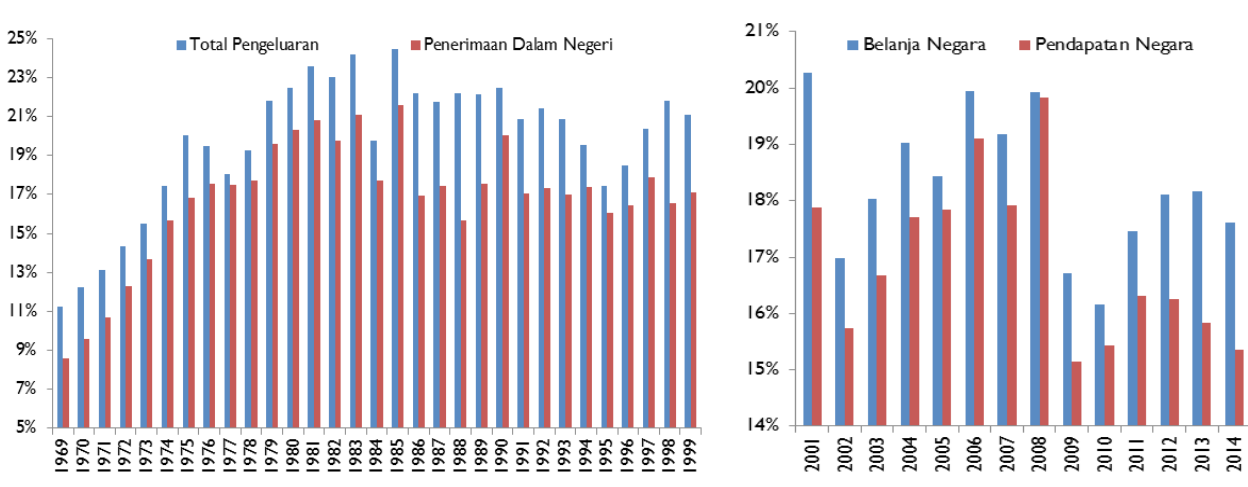


Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Dengan tekanan pengeluaran yang tinggi di semua waktu, anggaran publik nyaris tidak memiliki ruang untuk melakukan manuver terutama di saat krisis. Pada saat krisis maupun *booms*, *stance* kebijakan fiskal seharusnya adalah melawan siklus (*countercyclical*), bukan mengikuti siklus (*procyclical*). Saat krisis, kebijakan fiskal diarahkan defisit agar memberi stimulus untuk pemulihan perekonomian. Saat *booms*, kebijakan fiskal diarahkan surplus untuk kontraksi perekonomian dan meredam inflasi sehingga terhindar dari *hard-landing*. Faktanya, kebijakan fiskal cenderung bersifat *procyclical*.

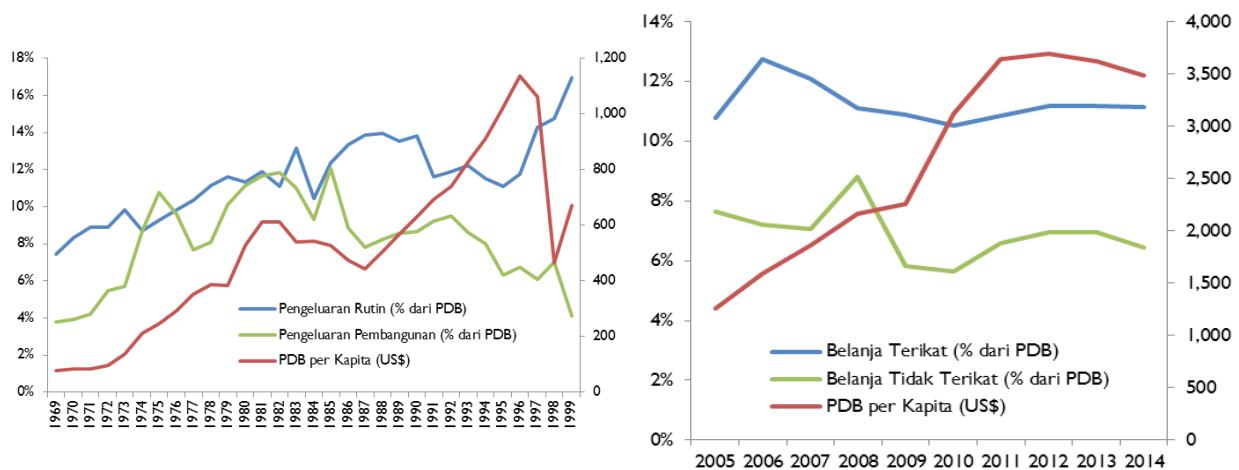
Penerimaan perpajakan cenderung bersifat *procyclical*, yaitu *income elastic*, karena itu seharusnya mampu mencetak surplus di saat perekonomian ekspansi. Namun dengan lemahnya kinerja penerimaan perpajakan dan tingginya tekanan pengeluaran, anggaran publik selalu defisit meski di tengah pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Di saat krisis, ketika penerimaan negara jatuh, tekanan pengeluaran melonjak dan kebutuhan untuk stimulus perekonomian sangat besar. Hal ini membuat kebutuhan berutang meningkat drastis, yang seringkali kemudian memaksa belanja tidak terikat untuk dipangkas. Di era orde baru, pengeluaran pembangunan jatuh drastis pada saat krisis harga minyak 1986 dan krisis mata uang 1998. Di era orde baru, belanja tidak terikat jatuh drastis pada saat krisis global 2008.

Gambar 4.12. Analisis Structural Gap: Keseimbangan Tingkat Pendapatan dan Belanja Negara, 1969-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Gambar 4.13. Ruang Gerak Fiskal dan Kebijakan Fiskal Sebagai Countercyclical Policy, 1969-2014 (% dari PDB dan US\$)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

4.5 Menciptakan Ruang Fiskal

Tekanan fiskal yang besar secara umum berakhir dengan defisit anggaran yang kemudian ditutup dengan utang pemerintah. Namun, bergantung pada utang membuat tekanan fiskal semakin membesar di masa depan yang kemudian pada gilirannya memperbesar kebutuhan untuk berutang lagi. Pembeneran pemerintah untuk berutang umumnya adalah spekulatif, yaitu bahwa utang akan digunakan untuk kegiatan produktif yang diproyeksikan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dari bunga utang. Dengan demikian, penerimaan perpajakan yang meningkat seiring pertumbuhan ekonomi, akan mampu mengembalikan pokok utang dan sekaligus menutup beban bunganya.

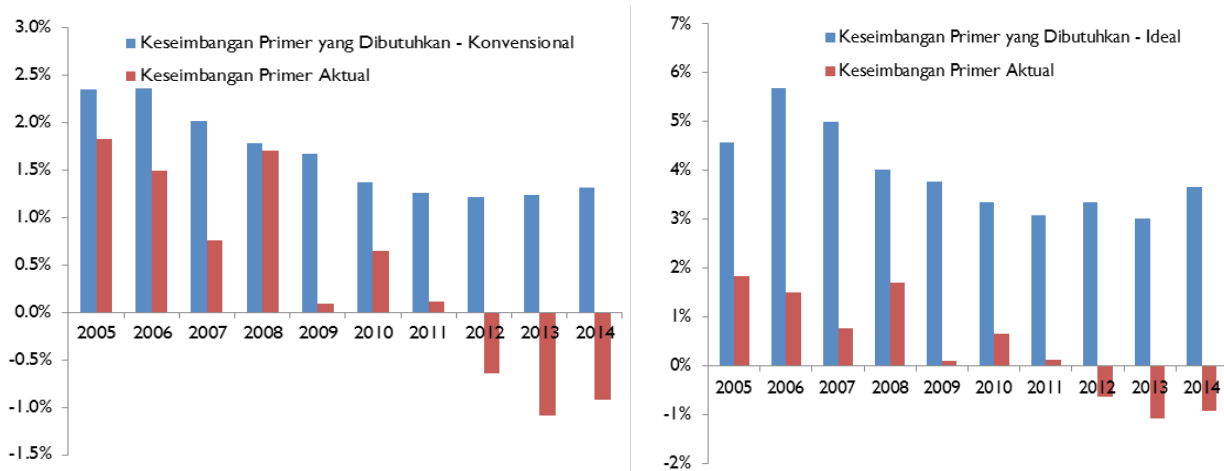
Keseimbangan primer umum digunakan untuk mengukur kemampuan pemerintah dalam membayar beban utang. Keseimbangan primer adalah ideal ketika surplus dan jumlahnya lebih dari cukup untuk membayar cicilan pokok dan bunga utang (*hedged finance*). Keseimbangan primer termasuk konservatif jika surplusnya hanya sekedar cukup untuk membayar bunga utang saja, karena untuk melunasi cicilan pokok utang yang jatuh tempo pemerintah harus membuat utang baru (*speculative finance*). Gambar 4.14. memperlihatkan tergerusnya surplus keseimbangan primer, bahkan hingga bernilai negatif, yang menandakan bahwa pemerintah sudah tidak mampu membayar bunga utang, terlebih lagi cicilan pokok utang yang jatuh tempo, kecuali dengan membuat utang baru sepanjang waktu atau menjual aset (*ponzi finance*).

Dengan kondisi keuangan yang rentan, program-program pembangunan yang termasuk dalam *discretionary expenditure* rawan mengalami pemangkasan alokasi anggaran. Di era demokrasi langsung, hal ini tentu menjadi kabar buruk bagi semua rezim yang berkuasa. Karena itu menciptakan ruang fiskal (*fiscal space*) yang memadai menjadi tujuan utama pengelolaan keuangan negara karena ia merupakan sumberdaya keuangan bagi pemerintah untuk membiayai kebijakan yang diinginkannya.

Ruang fiskal didefinisikan sebagai pengeluaran diskresioner yang dapat dilakukan pemerintah tanpa mengganggu solvabilitasnya. Dalam kasus Indonesia, World Bank (2007) mendefinisikan ruang gerak fiskal sebagai total pengeluaran dikurangi pengeluaran untuk belanja pegawai, pembayaran bunga utang, subsidi dan transfer ke daerah. Dengan definisi ini, implisit terlihat bahwa pemerintah dipandang memiliki kewajiban pembayaran yang harus ditunaikannya kepada pegawai-nya, kreditur-nya, rakyat-nya dan pemerintah lokal. Dalam definisi konvensional ini, *fiscal space* berada di kisaran 4,6% dari PDB per tahun antara 2005-2014.

... tergerusnya surplus keseimbangan primer, bahkan hingga bernilai negatif, ... menandakan bahwa pemerintah sudah tidak mampu membayar bunga utang, terlebih lagi cicilan pokok utang yang jatuh tempo, kecuali dengan membuat utang baru sepanjang waktu atau menjual aset (*ponzi finance*).

Gambar 4.14. Keseimbangan Primer dan Ponzi Finance, 2005-2014 (% dari PDB)



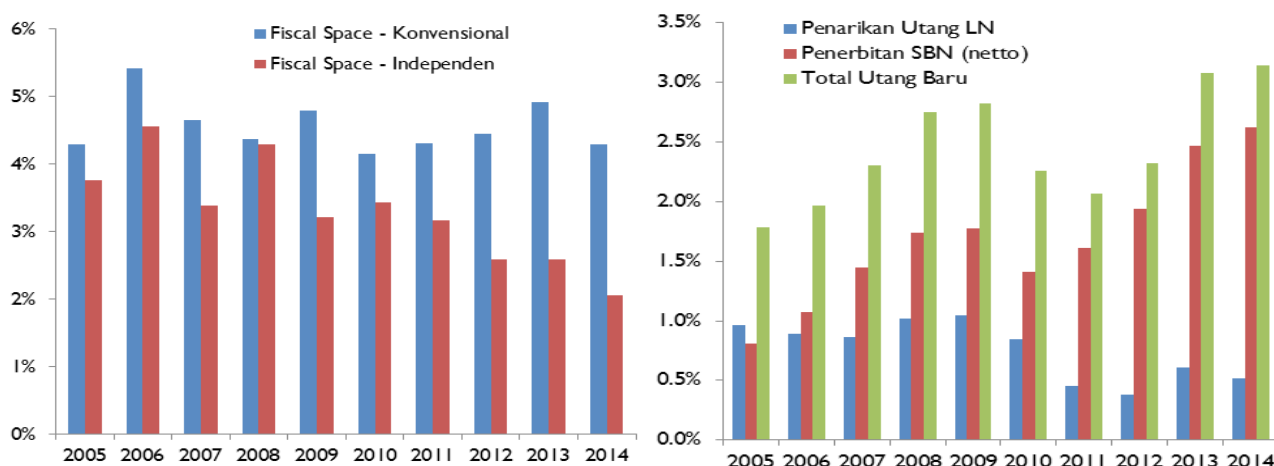
Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Catatan: Keseimbangan Primer yang Dibutuhkan – Konvensional = Total Penerimaan Negara – (Total Belanja Negara – Pembayaran Bunga Utang), sedangkan Keseimbangan Primer yang Dibutuhkan – Ideal = Total Penerimaan Negara – (Total Belanja Negara – Pembayaran Cicilan Pokok Utang - Pembayaran Bunga Utang)

Kelemahan utama definisi konvensional ini adalah besaran *fiscal space* diperoleh dari total belanja negara. Dengan kata lain, *fiscal space* didorong baik oleh penerimaan dalam negeri maupun oleh utang pemerintah. *Fiscal space* disini diraih dengan “membenarkan” semua sumber penerimaan, termasuk utang yang merupakan sumber daya keuangan eksternal dan memiliki biaya bunga. Pada 2005-2014, pemerintah tercatat membuat utang baru rata-rata 2,5% dari PDB per tahun.

Jika kita sepenuhnya bergantung pada pembiayaan pembangunan dan penerimaan negara, maka kita akan mendapatkan *fiscal space* yang lebih rendah namun independensi dan kemandirian anggaran terjaga. Jika kita perhitungkan *fiscal space* dari total penerimaan negara, bukan dari total belanja negara, maka *fiscal space* kini rata-rata hanya 3,3% dari PDB per tahun.

Gambar 4.15. Fiscal Space dan Ketergantungan pada Utang, 2005-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Catatan: *Fiscal Space – Konvensional* = Total Belanja Negara – (Belanja Pegawai + Pembayaran Bunga Utang + Subsidi + Transfer ke Daerah), sedangkan *Fiscal Space – Independen* = Total Penerimaan Negara – (Belanja Pegawai + Pembayaran Bunga Utang + Subsidi + Transfer ke Daerah)

Strategi pengelolaan utang mainstream selama ini sangat pro-kreditor (investor) namun cenderung abai terhadap kondisi debitor, khususnya kemampuan negara untuk melakukan stimulus fiskal dan perlindungan sosial. Pemberian utang baru untuk mencegah default umumnya diikuti dengan penerapan penyesuaian struktural, yang memberi prioritas pada pembayaran utang

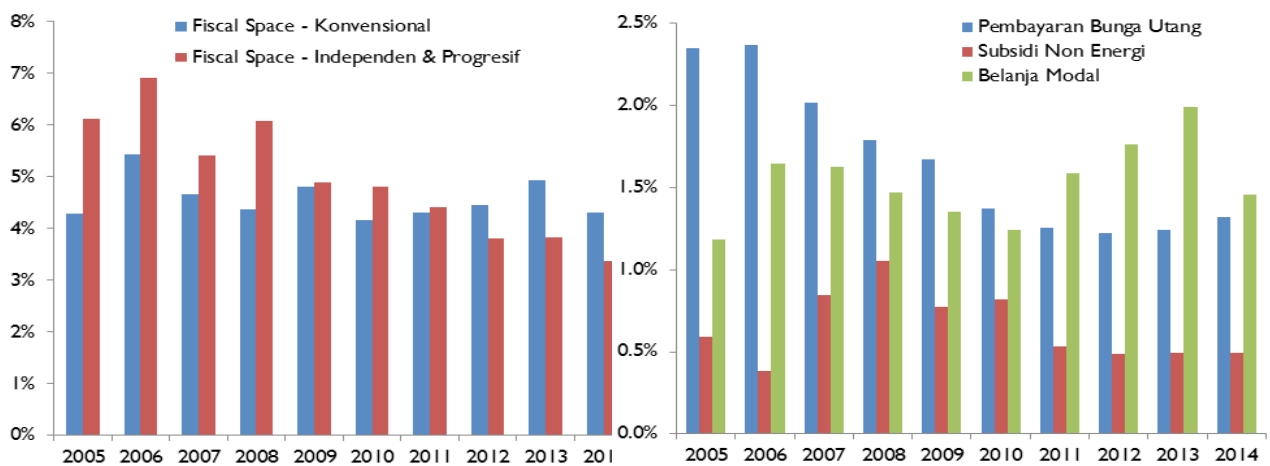
Perubahan definisi *fiscal space* disini adalah signifikan. Jika *fiscal space* berpijak pada kemampuan sendiri (penerimaan negara), maka upaya meningkatkan *fiscal space* tidak akan dengan menggantungkan diri pada utang, namun dengan meningkatkan kinerja perpajakan atau melakukan efisiensi belanja terikat. Dengan definisi konvensional, peningkatan *fiscal space* selalu dilakukan melalui pembuatan utang baru atau memangkas belanja infrastruktur atau belanja sosial, terutama subsidi energi, meskipun belanja subsidi dikategorikan sebagai komponen belanja terikat. Strategi pengelolaan utang *mainstream* selama ini sangat pro-kreditor (investor) namun cenderung abai terhadap kondisi debitor, khususnya kemampuan negara untuk melakukan stimulus fiskal dan perlindungan sosial. Pemberian utang baru untuk mencegah *default* umumnya diikuti dengan penerapan penyesuaian struktural, yang memberi prioritas pada pembayaran utang dibandingkan perlindungan negara debitor. *Structural adjustment* menjadi alasan untuk pemotongan anggaran belanja sosial dan belanja infrastruktur.

Perubahan definisi *fiscal space* ini juga akan menjadi jalan untuk reformasi anggaran dan pendorong kemauan politik (*political will*) pemerintah kepada pihak eksternal. Dengan *fiscal space* yang sangat terbatas, pemerintah dibenarkan untuk melakukan reformasi anggaran untuk efisiensi dan penghapusan pemborosan. Dengan birokrasi yang korup dan lemah, baik di pusat maupun daerah, langkah ini diyakini akan mampu menyelamatkan banyak sumberdaya keuangan publik yang terbatas dan meningkatkan *fiscal space* secara signifikan. Atas nama kepentingan nasional, pemerintah juga dibenarkan untuk berhadapan dengan kreditur asing dan domestik untuk meminta pengurangan beban utang secara progresif mulai dari *debt swap for poverty alleviation* hingga penghapusan utang (*debt relief*).

Jika beban pembayaran bunga utang dapat dihapuskan, maka ruang gerak fiskal akan bertambah signifikan. Dengan kemauan politik untuk melawan tekanan kreditur, berbasis prinsip bahwa kebutuhan hidup rakyat lebih penting dari kewajiban hukum kepada kreditur, *fiscal space* dapat meningkat dari rata-rata 3,3% dari PDB menjadi 5,0% dari PDB per tahun dalam periode 2005-2014. Angka ini lebih tinggi dari *fiscal space* berdasarkan definisi konvensional, namun kini tanpa ada tekanan membuat utang baru. Tambahan *fiscal space* dari hilangnya beban pembayaran bunga sebesar rata-rata 1,7% dari PDB ini setara dengan belanja infrastruktur yang rata-rata mencapai 1,5% dari PDB, dan hampir tiga kali lipat dari subsidi non energi yang hanya 0,6% dari PDB.

dibandingkan perlindungan negara debitor. *Structural adjustment* menjadi alasan untuk pemotongan anggaran belanja sosial dan belanja infrastruktur.

Gambar 4.16. Kemauan Politik Pemerintah dan Fiscal Space, 2005-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Catatan: *Fiscal Space* – Konvensional = Total Belanja Negara – (Belanja Pegawai + Pembayaran Bunga Utang + Subsidi + Transfer ke Daerah), sedangkan *Fiscal Space* – Independen & Progresif = Total Penerimaan Negara – (Belanja Pegawai + Subsidi + Transfer ke Daerah)

BAB V. DEFISIT ANGGARAN, POLITIK UTANG DAN KEBERLANJUTAN ANGGARAN



5.1 Defisit Anggaran, Pembiayaan Anggaran dan Kesejahteraan Publik

Dalam rentang waktu yang panjang, anggaran publik Indonesia selalu mengalami defisit yang signifikan dan persisten. Sejak era orde baru hingga era reformasi ini, APBN selalu mengalami defisit. Postur anggaran yang tidak berimbang, dimana pendapatan negara selalu lebih kecil dari belanja negara, membuat defisit selalu terjadi setiap tahun. Defisit anggaran telah menjadi aturan dibandingkan sebuah pengecualian.

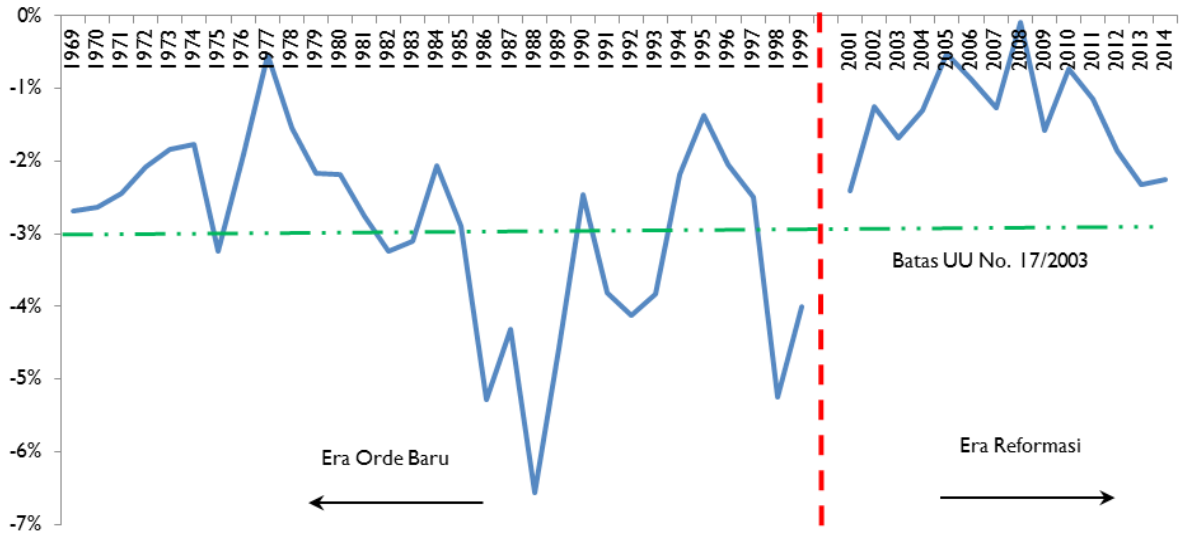
Pada gambar 5.1. terlihat rezim orde baru dengan jargon “anggaran berimbang” mampu menurunkan defisit anggaran yang tinggi dan kronis di era orde lama pada tingkat yang rendah dan aman, dengan kebutuhan pembiayaan sejak awal dipenuhi oleh kreditor internasional. Namun terlihat disiplin fiskal orde baru mengalami erosi hebat saat krisis, yaitu jatuhnya harga minyak dunia 1986-1988 dan krisis mata uang Asia 1997, dimana saat itu defisit anggaran melonjak hingga menembus 5% dari PDB. Krisis di era orde baru secara jelas memperlihatkan fleksibilitas utang luar negeri yang siap memenuhi berapapun kebutuhan pembiayaan anggaran.

Di era reformasi, defisit anggaran berhasil dikendalikan dan hingga kini masih terjaga dibawah 3% dari PDB, sesuai dengan batasan yang diberikan oleh UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara. Namun kecenderungan beberapa tahun terakhir menunjukkan hal yang cukup mengkhawatirkan. Setelah mampu menjaga defisit dibawah 2% dari PDB sejak awal pemerintahannya, Presiden Yudhoyono gagal melakukan hal yang sama di 2 tahun terakhir pemerintahannya. Sejak 2013, defisit anggaran selalu menembus 2% dari PDB yaitu 2,33% dari PDB (2013) dan 2,25% dari PDB (2014). Bahkan pada 2015, pada tahun pertama pemerintahan Presiden Widodo, realisasi per 22 Januari 2016 memperlihatkan defisit anggaran menembus 2,5% dari PDB, jauh diatas target APBN-P 2015 yang sangat

optimis yaitu 1.9% dari PDB.

Perkembangan defisit anggaran di era reformasi dapat ditelusuri dari perilaku keseimbangan primer sebagai *“leading indicator”*. Keseimbangan primer pasca krisis 1997-1998 adalah positif dan signifikan pada awalnya, namun kemudian secara konsisten menurun, dari 3,4% dari PDB pada 2002 menjadi hanya 0,1% dari PDB pada 2011. Sejak 2012, keseimbangan primer adalah negatif dengan besaran yang semakin signifikan, tertinggi mencapai 1,1% dari PDB pada 2013. Realisasi sementara APBN-P 2015 bahkan menunjukkan keseimbangan primer -1,2% dari PDB. Defisit keseimbangan primer sejak 2012, segera diikuti dengan kenaikan defisit anggaran dari -1,14% dari PDB pada 2011 menjadi -2,25% dari PDB pada 2014. Realisasi sementara defisit anggaran 2015 mencapai 2,56% dari PDB.

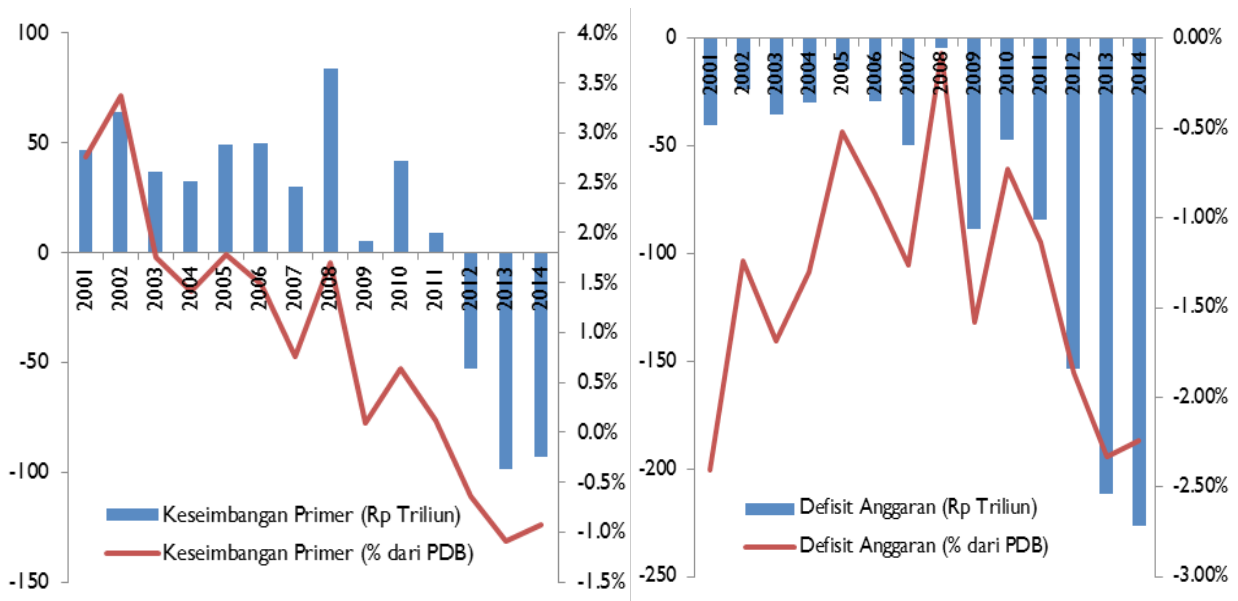
Gambar 5.1. Defisit Anggaran Era Orde Baru dan Era Reformasi, 1969-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Perkembangan defisit anggaran di era reformasi dapat ditelusuri dari perilaku keseimbangan primer sebagai *“leading indicator”*. Keseimbangan primer pasca krisis 1997-1998 adalah positif dan signifikan pada awalnya, namun kemudian secara konsisten menurun, dari 3,4% dari PDB pada 2002 menjadi hanya 0,1% dari PDB pada 2011. Sejak 2012, keseimbangan primer adalah negatif dengan besaran yang semakin signifikan, tertinggi mencapai 1,1% dari PDB pada 2013. Realisasi sementara APBN-P 2015 bahkan menunjukkan keseimbangan primer -1,2% dari PDB. Defisit keseimbangan primer sejak 2012, segera diikuti dengan kenaikan defisit anggaran dari -1,14% dari PDB pada 2011 menjadi -2,25% dari PDB pada 2014. Realisasi sementara defisit anggaran 2015 mencapai 2,56% dari PDB.

Gambar 5.2. Defisit Ganda Keuangan Publik: Defisit Keseimbangan Primer dan Defisit Anggaran, 2001-2014 (Rp Triliun dan % dari PDB)



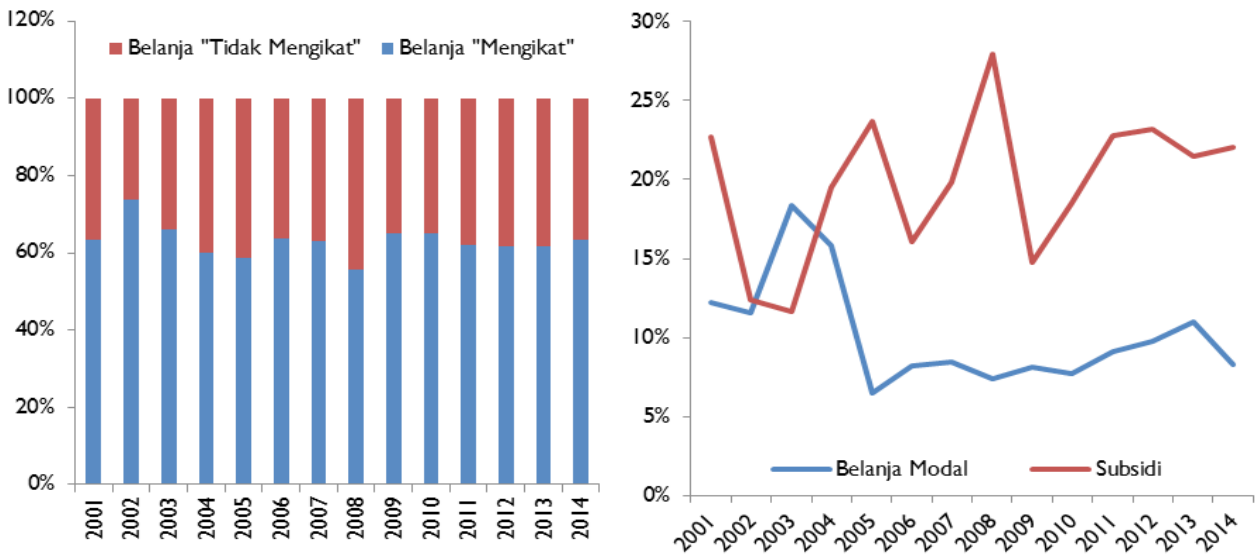
Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Pada dasarnya, defisit anggaran adalah *counter-cycle policy*, yaitu kebijakan yang ditujukan melawan pelemahan ekonomi dengan cara mendorong belanja pemerintah yang memberikan *multiplier effect* terbesar pada perekonomian, seperti belanja modal dan transfer pendapatan ke kelompok miskin. Dengan kata lain, kebijakan defisit anggaran berupaya meningkatkan ruang gerak fiskal pemerintah agar dapat memprioritaskan dan menambah alokasi dana ke pos belanja yang diinginkannya. Gambar 5.3. memperlihatkan bahwa belanja “mengikat” secara konsisten terus mendominasi belanja negara, terlepas dari defisit anggaran yang dilakukan. Kebijakan defisit anggaran tidak berimplikasi pada meningkatnya ruang gerak fiskal (*fiscal space*). Ini adalah sebuah anomali kebijakan defisit anggaran.

Pada 2001-2014, rata-rata dua per tiga anggaran negara setiap tahunnya habis digunakan untuk kepentingan birokrasi pemerintah pusat (belanja pegawai dan belanja barang), investor (pembayaran bunga utang), dan birokrasi pemerintah daerah (transfer ke daerah). Sedangkan belanja “tidak mengikat”, dimana didalamnya terdapat belanja untuk kepentingan rakyat (subsidi) dan belanja untuk stimulus fiskal khususnya infrastruktur untuk kapasitas produktif perekonomian (belanja modal), hanya mendapat alokasi rata-rata sepertiga anggaran setiap tahunnya. Porsi anggaran untuk belanja modal bahkan terlihat menurun dari semula diatas 10% dari total anggaran, kemudian secara konsisten hanya mendapat alokasi dibawah 10% dari total anggaran. Hal ini secara jelas menunjukkan bahwa kebijakan defisit anggaran tidak hanya tidak tepat prioritas, dimana kepentingan birokrasi dan investor lebih diutamakan dari kepentingan rakyat, namun juga tidak tepat sasaran dimana belanja yang penting untuk perekonomian justru semakin menurun alokasi anggaran-nya.

... belanja “mengikat” secara konsisten terus mendominasi belanja negara, terlepas dari defisit anggaran yang dilakukan. Kebijakan defisit anggaran tidak berimplikasi pada meningkatnya ruang gerak fiskal (*fiscal space*).

Gambar 5.3. Defisit Anggaran, Ruang Fiskal dan Belanja untuk Kesejahteraan, 2001-2014 (% dari Total APBN)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Catatan: belanja “mengikat” adalah belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga utang dan transfer ke daerah, dan selebihnya dikategorikan sebagai belanja “tidak mengikat”

Defisit anggaran diklaim pemerintah merupakan bagian dari kebijakan pengelolaan ekonomi makro yang bertujuan untuk menciptakan kemakmuran dan keamanan untuk rakyat. Maka utang merupakan konsekuensi dari postur APBN dimana pendapatan lebih kecil dari belanja. Defisit anggaran diklaim dibutuhkan untuk menjaga stimulus fiskal seperti pembangunan infrastruktur dan proyek padat karya, menekan kemiskinan melalui subsidi dan program-program seperti PNPM, Raskin dan PKH, mendukung pemulihan dunia usaha seperti dengan pemberian insentif pajak, mempertahankan anggaran pendidikan 20% dari APBN, meningkatkan anggaran belanja alutsista (alat utama sistem persenjataan), hingga melanjutkan reformasi birokrasi.

Namun faktanya, anggaran negara yang selalu defisit lebih banyak diakibatkan oleh alokasi anggaran yang lebih diprioritaskan untuk “belanja mengikat” yang dipandang bersifat wajib, khususnya belanja pegawai dan pembayaran bunga utang, dan terakhir transfer ke daerah pasca era otonomi daerah. Prioritas anggaran secara jelas menempatkan kepentingan birokrasi pemerintah pusat, investor dalam dan luar negeri, serta birokrasi pemerintah daerah lebih tinggi dari kepentingan rakyat, khususnya rakyat miskin. Dengan besarnya porsi belanja pemerintah yang merupakan *non-discretionary expenditure*, maka belanja untuk stimulus fiskal dan perlindungan sosial yang dibawah diskresi pemerintah, seringkali harus dibiayai dengan utang. Namun utang sendiri pada gilirannya kemudian menciptakan *non-discretionary expenditure* berupa pembayaran bunga utang.

Atas nama rakyat kemudian defisit anggaran dilakukan. Pembiayaan defisit, terutama utang, menjadi terbenarkan dan bahkan menjadi tugas mulia. Namun utang bukanlah pinjaman tanpa biaya, bukan pula hibah

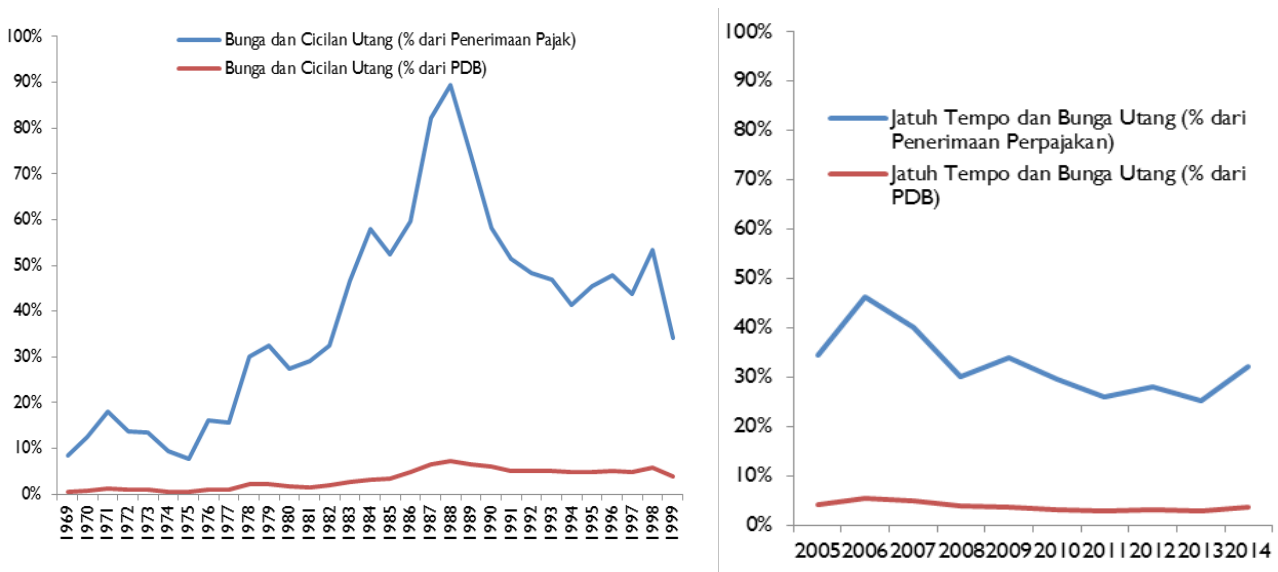
... anggaran negara yang selalu defisit lebih banyak diakibatkan oleh alokasi anggaran yang lebih diprioritaskan untuk “belanja mengikat” yang dipandang bersifat wajib ... Prioritas anggaran secara jelas menempatkan kepentingan birokrasi pemerintah pusat, investor dalam dan luar negeri, serta birokrasi pemerintah daerah lebih tinggi dari kepentingan rakyat

tanpa syarat. Utang seringkali mahal dan diikuti persyaratan yang mengikat. Dengan disiplin fiskal yang rendah, utang tidak menjadi instrument khusus di saat krisis saja, namun terus menjadi instrument penting keuangan negara di setiap waktu. Upaya mengejar pertumbuhan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat menjadi jargon pembenaran. Utangpun terakumulasi dari waktu ke waktu, diiringi dengan beban bunga dan cicilan utang yang semakin meningkat. Pada 1969-1982, beban bunga dan cicilan utang rata-rata 1,2% dari PDB per tahun. Pada 1983-1999, beban bunga dan cicilan utang meningkat drastis rata-rata 5,0% dari PDB per tahun. Di era reformasi, pada 2005-2014, beban bunga dan cicilan utang rata-rata 3,9% dari PDB per tahun.

Bila kita memperhitungkan beban utang terhadap penerimaan operasional pemerintah, yang mencerminkan sumber daya keuangan riil yang dimiliki pemerintah untuk membayar beban utang, yaitu penerimaan perpajakan, maka beban utang telah sangat memberatkan. Pada 1969-1982, 1983-1999, dan 2005-2014, berturut-turut beban bunga dan cicilan utang rata-rata mencapai 19,1%, 54,9% dan 32,7% dari penerimaan perpajakan per tahun. Beban utang secara jelas telah mencapai tingkat yang mengkhawatirkan dan secara signifikan telah menurunkan kemampuan negara untuk mengakselerasi pembangunan dan menanggulangi kemiskinan.

Dengan besarnya porsi belanja pemerintah yang merupakan *non-discretionary expenditure*, maka belanja untuk stimulus fiskal dan perlindungan sosial yang dibawah diskresi pemerintah, seringkali harus dibiayai dengan utang ... Atas nama rakyat kemudian defisit anggaran dilakukan. Pembiayaan defisit, terutama utang, menjadi terbenarkan dan bahkan menjadi tugas mulia.

Gambar 5.4. Utang yang Mahal: Bunga dan Cicilan Pokok Utang, 1969-2014

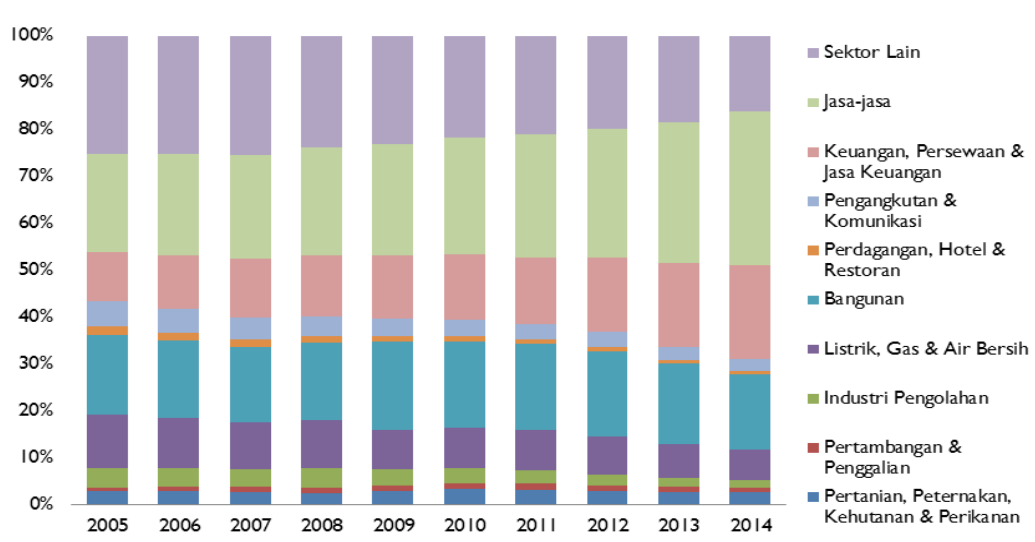


Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Ironisnya, utang yang mahal dan telah sangat memberatkan anggaran ini, efisiensi dan efektivitas penggunaannya hingga kini masih menjadi perdebatan. Sebagai misal, utang luar negeri yang merupakan instrumen utama pembangunan sejak awal orde baru, cenderung bersifat *lender-driven* dan *tied loan*. Dengan *country ownership* yang rendah dan hubungan yang cenderung subordinatif, utang luar negeri lebih banyak menjadi ajang perburuan rente para elit dan sarana eksploitasi perekonomian oleh kreditor asing ketimbang menjadi alat pendorong perekonomian.

Rendahnya efektivitas utang luar negeri juga dapat ditelusuri dari alokasi sektoral penggunaan utang luar negeri. Pada 2005-2014, alokasi utang luar negeri lebih banyak ditujukan untuk pengembangan sektor jasa-jasa dan sektor keuangan yang cenderung “bukan sektor riil” dan “tidak banyak menyerap tenaga kerja”, dengan porsi yang semakin membesar mendekati 50% dari total utang luar negeri. Pada saat yang sama, sektor-sektor lain yang secara sosial dan ekonomi jauh lebih penting dan strategis, karena banyak menyerap tenaga kerja dan memainkan peran penting dalam kemandirian bangsa, seperti sektor pertanian, industri pengolahan dan perdagangan, justru tidak mendapat perhatian yang memadai. Penggunaan utang luar negeri secara jelas tidak menunjukkan pemanfaatan yang lebih luas bagi kesejahteraan publik.

Gambar 5.5. Penggunaan Sektoral Utang Luar Negeri, 2005-2014 (% dari Total Utang Luar Negeri)



Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

5.2 Utang Pemerintah dan Keberlanjutan Anggaran

Dari pembahasan sebelumnya terlihat bahwa kebijakan defisit anggaran di Indonesia bukan bersifat siklis (*cyclical deficit*), namun sudah bersifat struktural (*structural deficit*). Defisit anggaran telah menjadi kebutuhan permanen, bukan lagi kebutuhan temporer untuk melawan siklus perekonomian. Dengan defisit anggaran yang persisten, dimana surplus anggaran tidak pernah terjadi, maka implikasinya stok utang terus meningkat dari waktu ke waktu.

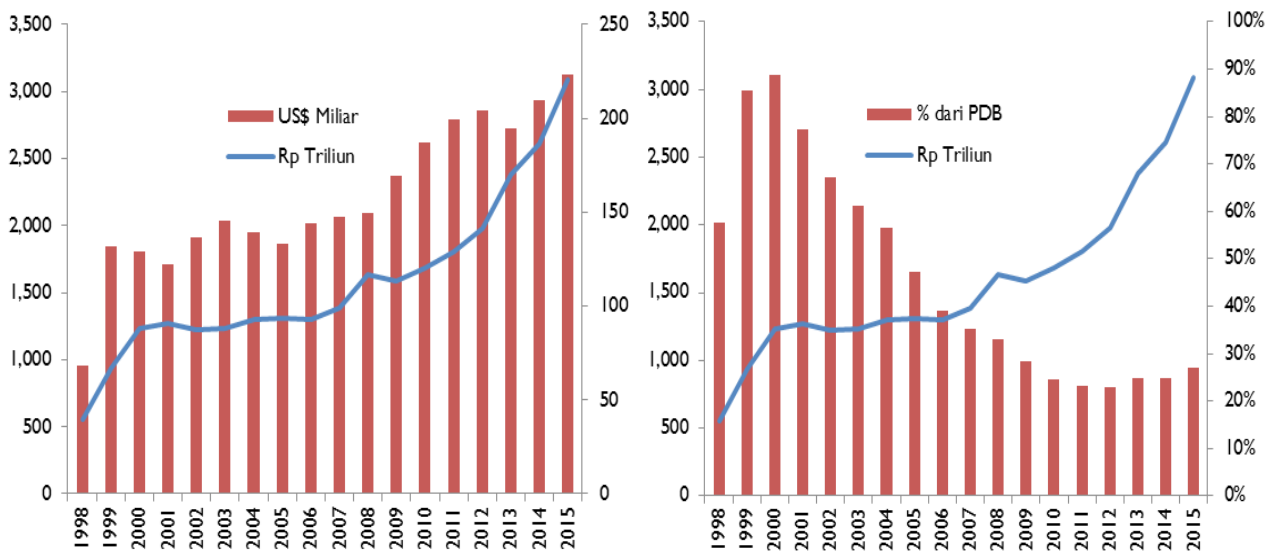
Dalam dua dekade terakhir, stok utang pemerintah terus menggunung, tumbuh 10,7% per tahun (*compound annual growth rate/CAGR*), dari Rp 551 triliun pada 1998 menjadi Rp 3.089 triliun. Dalam ekuivalensi US dollar, utang pemerintah meningkat dari \$ 68,7 miliar pada 1998 menjadi \$ 223,2 miliar pada 2015, tumbuh 7,2% per tahun (*CAGR*). Terhadap kecenderungan utang yang terus meningkat ini, argumen yang umum dikemukakan adalah stok utang masih dalam batas aman dan berkelanjutan. Berdasarkan

konsensus internasional, yaitu rasio stok utang pemerintah terhadap PDB yang tidak melebihi 60%, stok utang pemerintah memang terlihat terkelola dengan baik. Stok utang pemerintah berhasil diturunkan secara signifikan dari 88,7% dari PDB pada 2000 menjadi 23,0% dari PDB pada 2012. Namun dari indikator yang sama terlihat bahwa penurunan stok utang pemerintah telah terhenti dan perlahan mulai meningkat sejak 2013, dan pada 2015 telah menyentuh 27,0% dari PDB.

Mengukur stok utang pemerintah sebagai persentase dari PDB mungkin adalah norma internasional yang berlaku secara umum, yang berbasis pada gagasan untuk membandingkan seberapa banyak kewajiban sebuah negara (stok utang pemerintah) dibandingkan dengan seberapa besar pendapatannya (PDB). Namun indikator ini bermasalah, secara sederhana karena pemerintah tidak memiliki akses ke seluruh PDB, hanya sebagian kecil PDB yang akan menjadi penerimaan pemerintah sebagai pendapatan pajak.

Perbandingan yang lebih tepat adalah antara stok utang pemerintah dengan pendapatan pajak-nya, yang mencerminkan penerimaan pemerintah yang sesungguhnya. Membandingkan stok utang terhadap penerimaan pajak akan menghasilkan gambaran yang lebih tepat tentang beban utang terhadap keuangan negara. Karena itu maka, batas atas yang diterapkan terhadap stok utang pemerintah seharusnya bukan 60% terhadap PDB, namun 60% terhadap penerimaan pajak. Jika kita menggunakan indikator ini, maka kondisi pengelolaan keuangan negara menjadi terlihat sangat mengkhawatirkan.

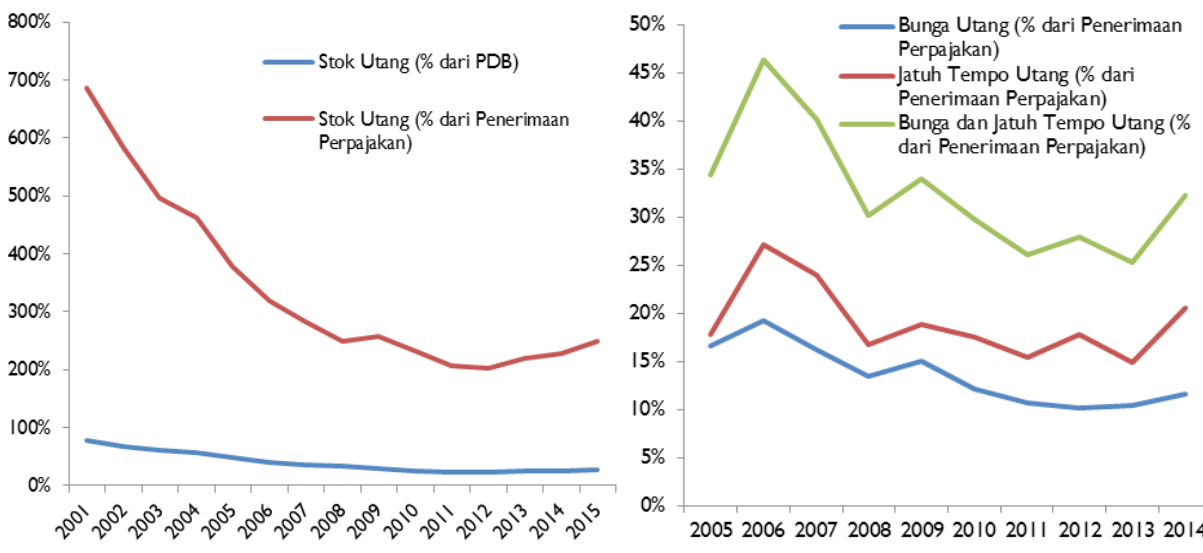
Gambar 5.6. Utang yang Menggunung: Stok Utang Pemerintah, 1998-2015



Sumber: diolah dari Kementerian Keuangan

Secara umum, rasio stok utang terhadap PDB dan rasio stok utang terhadap pendapatan pajak, menunjukkan arah yang sama, yaitu menurun drastis pasca krisis 1998 dan terhenti pada 2012. Namun terdapat perbedaan besaran yang signifikan antara ke-dua indikator tersebut. Rasio stok utang terhadap penerimaan pajak rata-rata delapan kali lipat lebih besar dari rasio stok utang pemerintah terhadap PDB. Sebagai misal, pada 2012, ketika stok utang pemerintah mencapai titik terendah yaitu hanya 23,0% dari PDB, namun pada saat yang sama stok utang pemerintah terhadap penerimaan pajak mencapai 201,7%. Pada 2015, rasio stok utang terhadap penerimaan pajak ini telah merangkak naik menjadi 249,0%. Angka ini jauh diatas batas aman stok utang pemerintah, yaitu 60% dari penerimaan pajak, maupun batas atas utang dalam keuangan personal (*family debt to income*) yang hanya 70%, 90% atau 100%.

Gambar 5.7. Stok Utang Pemerintah, Penerimaan Perpajakan dan Beban Anggaran Negara, 2001-2015



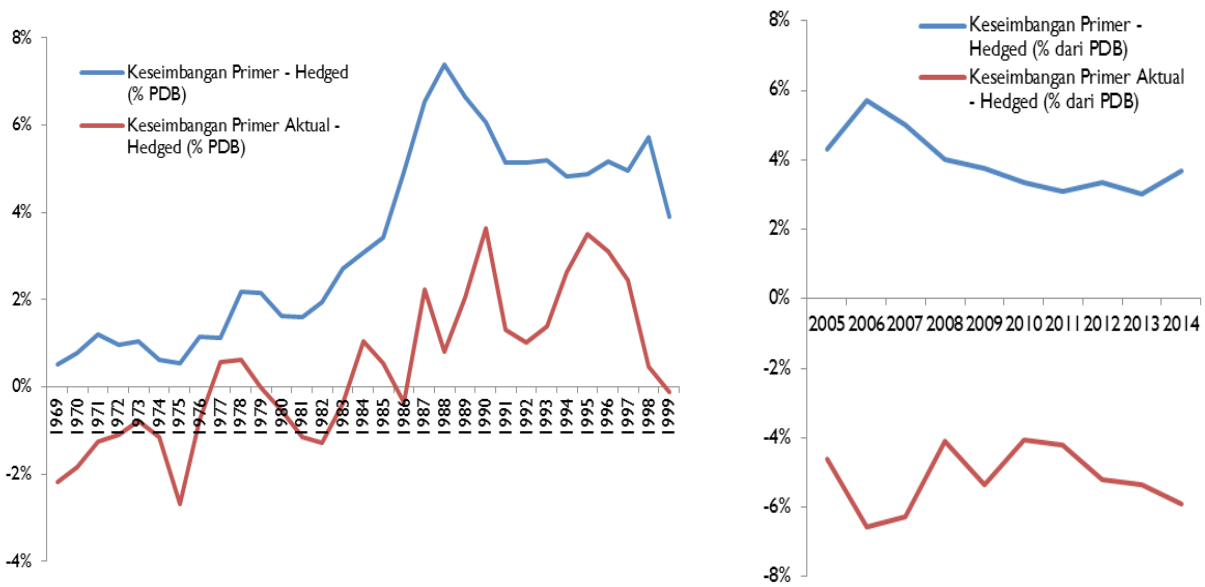
Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Dengan indikator rasio stok utang terhadap penerimaan perpajakan ini, menjadi jelas dan mudah untuk memahami mengapa beban utang adalah besar dan telah sangat memberatkan keuangan negara. Pada 2005-2014, beban bunga mencapai 13,6% dari penerimaan pajak per tahunnya, sedangkan jatuh tempo utang mencapai 19,1%. Total beban bunga utang dan cicilan pokok utang yang jatuh tempo rata-rata mencapai 32,7% dari penerimaan pajak per tahunnya.

Dari sudut pandang disiplin fiskal, beban utang pemerintah ini telah sangat memberatkan keuangan negara dan semakin tidak berkelanjutan. Dalam konsensus konvensional, keuangan negara dikatakan berada pada tingkatan yang aman dan berkelanjutan ketika keseimbangan primer (*primary balance*), selisih antara penerimaan negara dan belanja negara minus bunga utang, bernilai positif dan jumlahnya mencukupi untuk membayar bunga

utang. Namun secara ideal, keuangan negara dikatakan memiliki disiplin fiskal dan berada dalam kondisi aman ketika surplus keseimbangan primer mencukupi tidak hanya untuk membayar bunga utang saja namun juga cicilan pokok utang yang jatuh tempo (*hedged finance*).

Gambar 5.8. Keseimbangan Primer dan Disiplin Fiskal: *Hedged Finance* dalam Keuangan Negara, 1969-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Catatan: Keseimbangan primer – hedged = cicilan pokok utang + bunga utang, dan keseimbangan primer aktual – hedged = penerimaan negara – [belanja negara – (cicilan pokok utang + bunga utang)]

Dengan konsep *hedged finance*, keuangan publik era orde baru tidak pernah mampu mencapai keseimbangan primer yang ideal, namun terlihat terdapat upaya yang konsisten untuk selalu mendekati kondisi ideal kecuali pasca krisis 1997. Selisih antara kondisi aktual dengan kondisi ideal di era orde baru ini rata-rata berkisar 2,9% dari PDB per tahun.

Dengan ukuran yang sama, *hedged finance*, kondisi keuangan publik di era reformasi adalah jauh lebih mengkhawatirkan. Alih-alih terjadi konvergensi, di era reformasi terdapat jarak yang lebar antara keseimbangan primer ideal dengan keseimbangan primer aktual. Pada 2005-2014, selisih antara kondisi aktual dan kondisi ideal rata-rata mencapai 9,1% dari PDB per tahun. Hal ini berimplikasi bahwa untuk membayar bunga utang dan jatuh tempo utang, pemerintah harus selalu membuat utang baru.

Perilaku keseimbangan primer era reformasi ini menjelaskan mengapa stok utang terus meningkat drastis dari waktu ke waktu. Pemerintah harus selalu membuat utang baru untuk membayar cicilan pokok dan bunga utang. Utang baru bukanlah fungsi dari defisit anggaran, namun fungsi dari stok utang pemerintah. Pemerintah telah masuk dalam *debt trap*. Negara tidak pernah mampu membayar cicilan pokok dan bunga utang kecuali dengan membuat utang baru. Ini adalah skema Ponzi. Pembayaran cicilan pokok dan bunga utang karenanya tidak pernah mampu menurunkan stok utang, namun justru meningkatkannya. Indonesia kini telah mengalami

... Utang baru bukanlah fungsi dari defisit anggaran, namun fungsi dari stok utang pemerintah. Pemerintah telah masuk dalam *debt trap*. Negara tidak pernah mampu membayar cicilan pokok dan bunga utang kecuali dengan membuat utang baru. Ini adalah skema Ponzi ...

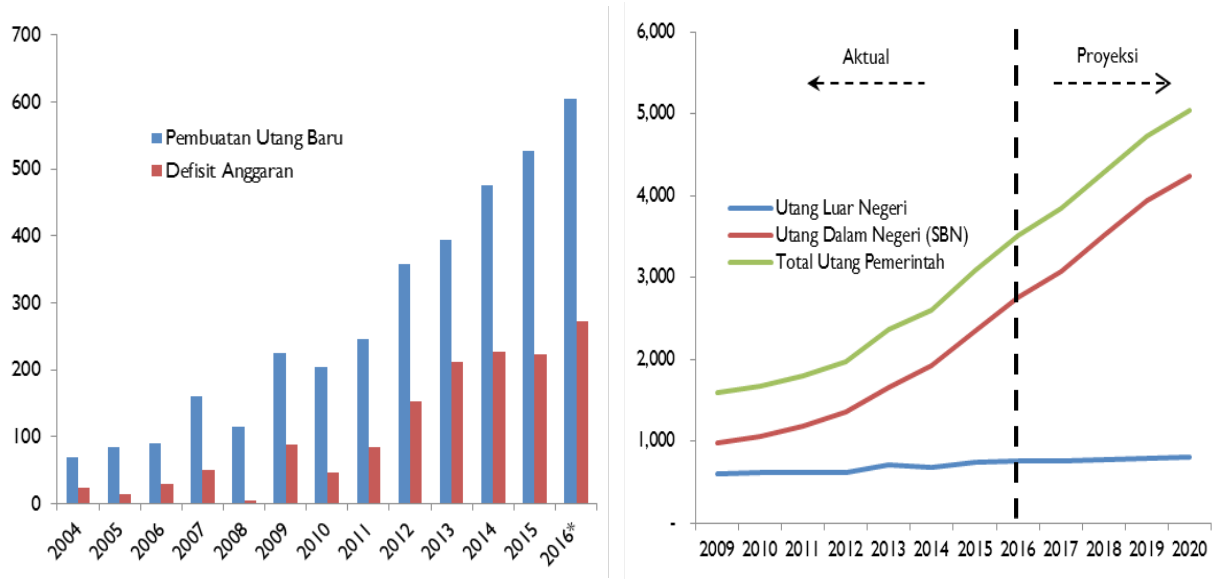
situasi “Fisher paradox”, yaitu situasi dimana semakin banyak cicilan utang dilakukan namun semakin besar stok utang yang harus dipikul sehingga semakin besar beban utang yang harus ditanggung oleh generasi berikut.

Gambar 5.9 memperlihatkan bahwa pembuatan utang baru oleh pemerintah terus meningkat drastis dari waktu ke waktu, dari hanya Rp 70 triliun pada 2004 hingga direncanakan menembus Rp 600 triliun pada 2016. Peningkatan besaran utang baru setiap tahunnya terlihat berkorelasi kuat dengan besaran defisit anggaran. Namun terlihat jelas bahwa besaran utang baru sekitar 2-3 kali lipat dari besaran defisit anggaran, yang didalamnya hanya mengandung komponen bunga utang. Hal ini menegaskan bahwa pembuatan utang baru tidak hanya untuk membiayai defisit anggaran namun juga untuk membayar cicilan pokok utang dan biaya pengelolaan utang, serta penanaman modal negara. Karena itu ketika defisit anggaran berhasil ditekan mendekati nol sekalipun, seperti pada 2008, pembuatan utang tetap dilakukan dalam jumlah yang signifikan.

Dengan pembuatan utang baru yang semakin meningkat dari waktu ke waktu, stok utang pemerintah terus melejit secara progresif. Bila pada 2009 stok utang “baru” mencapai Rp 1.591 triliun, maka pada 2015 angka ini telah berlipat dua menjadi Rp 3.089 triliun. Tanpa adanya langkah reformasi anggaran yang signifikan (*business as usual*), dan dengan memperhitungkan penarikan utang baru, profil jatuh tempo utang dan beban bunga ke depan, kami memproyeksikan stok utang pemerintah akan mencapai Rp 5.046 triliun pada 2020. Hasil simulasi ini menegaskan bahwa, dengan kondisi keuangan negara telah masuk kategori *Ponzi finance*, stok utang pemerintah tidak akan pernah berkurang dengan strategi dan pola pengelolaan utang yang ada saat ini.

... dengan memperhitungkan penarikan utang baru, profil jatuh tempo utang dan beban bunga ke depan, kami memproyeksikan stok utang pemerintah akan mencapai Rp 5.046 triliun pada 2020 ... stok utang pemerintah tidak akan pernah berkurang dengan strategi dan pola pengelolaan utang yang ada saat ini.

Gambar 5.9. Utang Baru, Defisit Anggaran dan Stok Utang: Kondisi Kini dan Proyeksi ke Depan, 2004-2020 (Rp Triliun)



Sumber: diolah dari Kementerian Keuangan, simulasi staf IDEAS

5.3 Politik Utang dan Reformasi Pembiayaan Anggaran

Defisit anggaran telah menjadi bersifat struktural di Indonesia, sejak era orde lama hingga kini di era reformasi. Di era Orde Lama, anggaran negara mengalami defisit secara signifikan terutama sejak awal 1960-an, yang didorong oleh stagnasi pendapatan pajak dan lonjakan pengeluaran dari belanja politik dan proyek-proyek mercusuar. Dengan keterbatasan sumber pembiayaan luar negeri hanya dari negara-negara poros Timur, defisit anggaran secara sederhana hanya dibiayai dari pencetakan uang baru.

Rezim Orde Baru mengadopsi prinsip “anggaran berimbang” dan menarik defisit ke tingkat yang aman. Pencetakan uang baru untuk pembiayaan defisit dihentikan dan membiayai defisit ini dengan pembiayaan sepenuhnya dari utang luar negeri. Kebijakan ini secara cepat mampu menurunkan inflasi dan menghasilkan stabilisasi harga sehingga pemulihan ekonomi berjalan cepat. Namun kebijakan defisit anggaran rezim Orde Baru terus berlanjut meski krisis telah jauh berlalu dan keuangan negara telah membaik, terutama di era *oil boom*. Defisit anggaran tidak lagi bersifat siklis, namun telah bersifat struktural. Stok utang-pun terakumulasi dari waktu ke waktu dengan beban yang semakin meninggi.

Era reformasi mewarisi pengelolaan keuangan publik dengan dua perbaikan utama, yaitu pembatasan defisit anggaran maksimum 3% dari PDB dan diversifikasi pembiayaan utang, dari utang luar negeri yang cenderung mengikat ke utang dalam negeri yang lebih memberi kebebasan dan kemandirian. Defisit anggaran-pun terjaga rendah, dibawah 3% dari PDB, namun stok utang semakin menggunung dengan porsi terbesar ada di utang dalam negeri, yaitu SBN (Surat Berharga Negara), baik SBN rupiah maupun SBN valas.

Tabel 5.1. Defisit Anggaran dan Evolusi Pembiayaan Anggaran

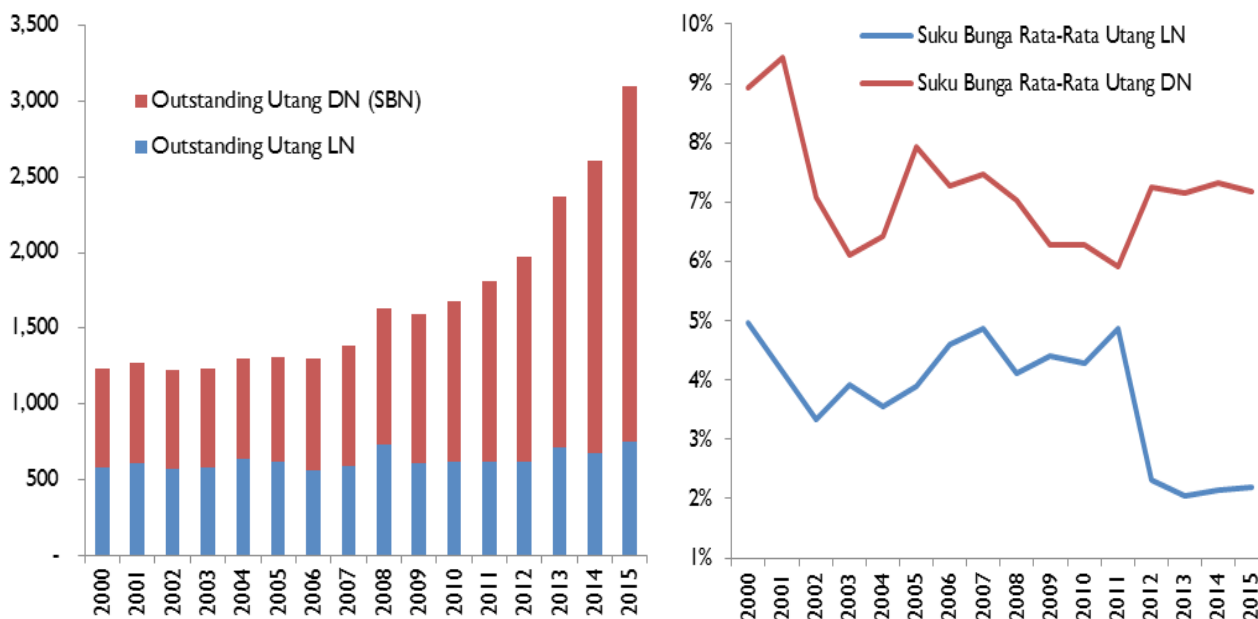
Periode	Defisit Anggaran	Pembiayaan Defisit	Implikasi
Orde Lama	Defisit Anggaran yang besar dan persisten, khususnya awal 1960-an	Awalnya utang LN (luar negeri), kemudian pencetakan uang baru	Utang LN moderat namun inflasi meroket
Orde Baru	Defisit anggaran ditekan dengan adopsi prinsip “Anggaran Berimbang”	Sepenuhnya dari utang LN	Inflasi terkendali, namun stok utang LN terakumulasi dan beban utang meningkat
Krisis 1997-2003	Defisit anggaran melonjak, menembus 5% dari PDB	Privatisasi BUMN, terutama bank rekapitalisasi dan aset-asetnya, serta utang LN, terutama IMF	Stok utang LN bertambah dan utang DN (obligasi rekap) muncul secara signifikan
Pasca Krisis	Defisit anggaran ditekan, dengan penetapan batas maksimum 3% dari PDB	Utang LN dan utang DN (dalam negeri), dengan utang DN sebagai instrument utama	Stok utang LN terkendali, namun stok utang DN melonjak drastis

Sumber: analisis staf IDEAS

Pasca krisis 1998, kreditor Indonesia kini telah beralih dari dominasi kreditor internasional bilateral dan multilateral, menjadi dominasi kreditor domestik bank komersial dan pemegang obligasi negara (SBN). Sejak 2005, penerbitan surat utang negara telah menjadi *backbone* pembiayaan defisit APBN. Implikasinya, utang DN melonjak kemudian dari Rp 693 triliun pada 2005 menjadi 2.347 triliun pada 2015, meningkat lebih dari tiga kali lipat. Komposisi stok utang pemerintah yang semula pada 2005 berimbang antara utang LN dan utang DN, kini pada 2015 didominasi utang DN hingga 75% dari total stok utang.

Transformasi komposisi utang pemerintah ini dilatari oleh isu kemandirian ekonomi dimana utang LN cenderung bersifat *lender-driven* dan *tied loan* sehingga mengikis nasionalisme dalam pembuatan kebijakan ekonomi. Utang DN melalui penerbitan SBN yang memberikan kebebasan lebih tinggi dalam penggunaan utang, dan karenanya memberi kemandirian dan menjaga nasionalisme kebijakan ekonomi, kemudian menjadi pilihan. Namun pilihan terhadap utang DN ini harus dibayar mahal: tingkat bunga yang dikenakan pada utang DN jauh lebih tinggi dari tingkat bunga utang LN.

Gambar 5.10. Diversifikasi Kreditor dan Biaya Utang: Harga Mahal Kemandirian, 2000-2014 (Rp Triliun dan %)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

Catatan: suku bunga rata-rata utang t didapat dari pembayaran bunga utang $t+1$ dibagi stok utang t

Secara keseluruhan, suku bunga rata-rata utang pemerintah dalam 15 tahun terakhir (2000-2015) berada di kisaran 5,85%. Namun terlihat jelas bahwa suku bunga utang DN jauh berada diatas suku bunga utang LN. Pada 2000-2015, suku bunga rata-rata utang DN berada di tingkat 7,19%, hampir dua kali lipat dari suku bunga rata-rata utang LN yang hanya 3,73%. Bahkan,

dalam empat tahun terakhir, selisih antara keduanya semakin melebar. Pada 2012-2015, suku bunga rata-rata utang DN 7,22%, lebih dari tiga kali lipat dari suku bunga rata-rata utang LN yang hanya 2,17%.

Dengan stok utang yang terus meningkat, mahalanya biaya utang telah memberatkan keuangan negara pada tingkat yang semakin mengkhawatirkan. Bila pada 2005 beban bunga utang dan jatuh tempo utang “baru” mencapai Rp 120 triliun, maka pada 2014 angka ini telah melejit tiga kali lipat menjadi Rp 370 triliun. Sebagai persentase terhadap penerimaan perpajakan, beban utang ini sudah berada pada tingkat yang sangat memberatkan. Sepanjang 2005-2014, beban bunga dan jatuh tempo utang rata-rata mencapai 32,7% dari penerimaan perpajakan. Angka ini sangat signifikan, karena lebih besar dari rata-rata belanja barang dan belanja modal sekaligus yang sepanjang 2005-2014 hanya berkisar 25,4% dari penerimaan perpajakan.

Tingginya beban utang ini telah membawa kerawanan dalam keuangan negara. Kemampuan keuangan negara untuk mengembalikan utang dan bunga-nya, yang diukur dengan *debt service coverage ratio* (DSCR), jauh dari kondisi ideal, yang minimal bernilai 2,5. Ruang fiskal yang dimiliki negara, yaitu kapasitas fiskal dikurangi belanja terikat, dibandingkan dengan beban utang yang harus ditanggung, yaitu beban bunga dan cicilan pokok utang, akan menunjukkan kemampuan keuangan negara untuk menanggung beban utang.

Rasio perbandingan keduanya, yaitu DSCR, dalam artian sempit, dimana kapasitas fiskal hanya diukur dengan penerimaan pajak saja, menunjukkan rata-rata hanya 0,62 per tahun antara 2005-2014. DSCR dibawah 1 menunjukkan bahwa ruang fiskal yang dimiliki negara bahkan tidak mencukupi untuk sekedar untuk membayar cicilan pokok utang dan bunga-nya, terlebih untuk melakukan belanja tidak terikat seperti belanja modal dan subsidi. Bila kita perluas kapasitas fiskal mencakup seluruh pendapatan negara dan hibah, angka DSCR meningkat menjadi rata-rata 1,89 per tahun sepanjang 2005-2014. Meski jauh lebih baik, namun angka ini tetap dibawah batas DSCR yang sehat dan aman, yaitu minimal 2,5. Bila kita perhitungkan bahwa beban utang tidak hanya angsuran pokok dan bunga utang saja namun juga biaya pengelolannya, seperti biaya administrasi, biaya provisi, biaya komitmen, asuransi dan denda, angka DSCR ini akan turun lebih rendah lagi.

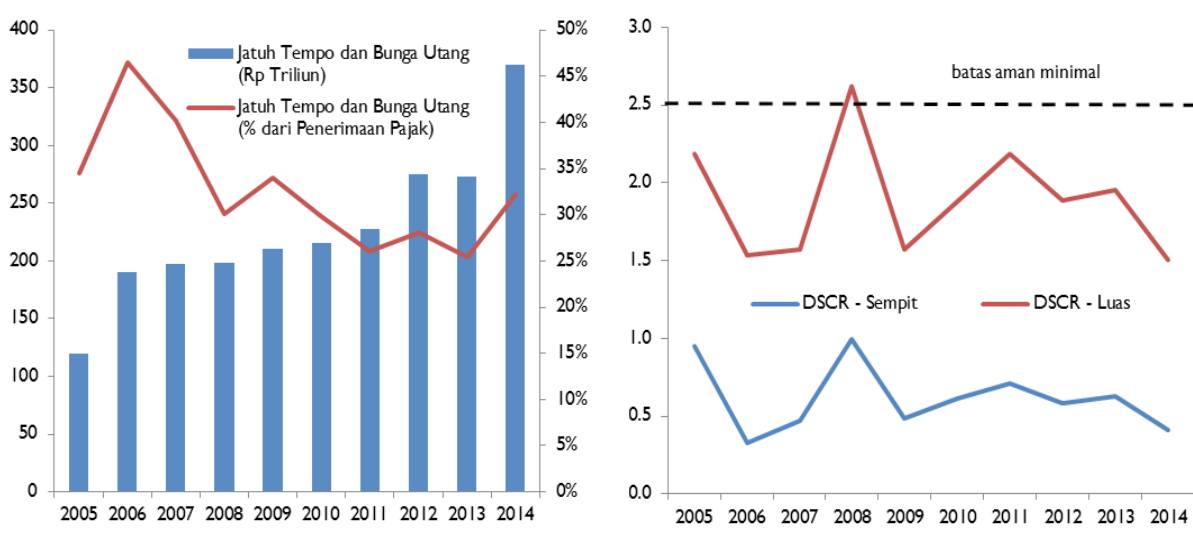
Biaya dana domestik yang jauh lebih tinggi dari biaya dana asing, telah mendorong pemerintah sejak 2004 untuk menerbitkan surat berharga negara (SBN) dalam denominasi valuta asing. Dari waktu ke waktu, peran SBN valas semakin dominan, dari hanya Rp 9,3 triliun pada 2004 menjadi Rp 610,6 triliun pada 2015, tumbuh 46,3% per tahun (CAGR). Besaran *outstanding* SBN valas ini telah mendekati posisi utang LN yang Rp 751,9 triliun pada 2015.

Dengan utang LN yang masih signifikan, maka peran SBN valas yang semakin besar ini memunculkan potensi resiko instabilitas makroekonomi yang berasal dari kemungkinan *sudden reversal*. Dengan rezim devisa bebas, pergerakan modal asing berpotensi menimbulkan instabilitas nilai tukar rupiah. Stok utang yang terus meningkat, dimana sebagian besar menimbulkan beban utang dalam valas, yang diikuti dengan jatuhnya kinerja

Sebagai persentase terhadap penerimaan perpajakan, beban utang ini sudah berada pada tingkat yang sangat memberatkan. Sepanjang 2005-2014, beban bunga dan jatuh tempo utang rata-rata mencapai 32,7% dari penerimaan perpajakan. Angka ini sangat signifikan, karena lebih besar dari rata-rata belanja barang dan belanja modal sekaligus yang sepanjang 2005-2014 hanya berkisar 25,4% dari penerimaan perpajakan.

ekspor akibat pelemahan harga komoditas global sejak 2011, terlihat telah melemahkan nilai tukar Rupiah terhadap USD secara signifikan.

Gambar 5.11. Beban Utang dan Kemampuan Mengembalikan Utang, 2005-2014



Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Catatan: DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*) didefinisikan sebagai perbandingan antara kapasitas fiskal dikurangi belanja terikat (belanja pegawai, belanja barang dan transfer ke daerah), dibagi dengan bunga utang dan jatuh tempo utang. DSCR-Sempit diperoleh dari kapasitas fiskal yang hanya berupa penerimaan pajak saja, sedangkan DSCR-Luas dari penerimaan negara dan hibah.

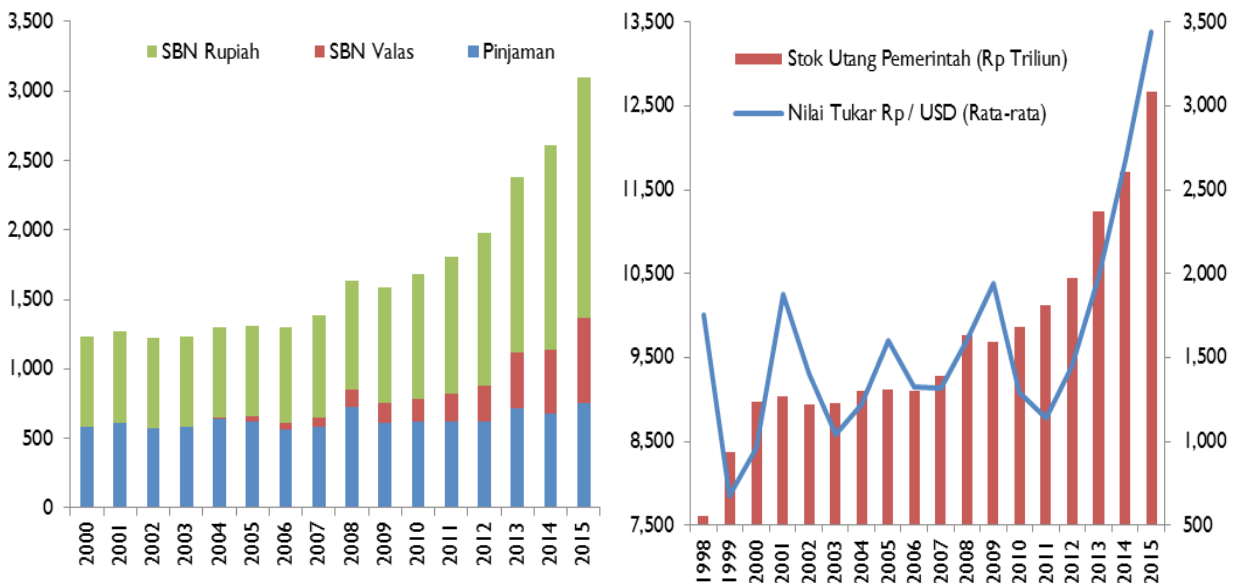
... arah kebijakan yang harus ditempuh terkait utang ini adalah menekan kebutuhan untuk membuat utang baru dan disaat yang sama upaya keras untuk menurunkan debt stock.

Utang baru dibuat untuk menutup kewajiban utang lama, stok utang tidak pernah menurun. Dengan arah kebijakan seperti ini, pengelolaan portofolio utang hanya sekedar debt switching dan buy back, dengan pemanis terms and conditions yang lebih baik. Penurunan stok utang (debt reduction) harus ditempuh dengan extra efforts yang

Semua analisis diatas menunjukkan bahwa arah kebijakan yang harus ditempuh terkait utang ini adalah menekan kebutuhan untuk membuat utang baru dan disaat yang sama upaya keras untuk menurunkan debt stock. Terus bertambahnya nominal utang pemerintah saat ini seolah nyaris tak terhindarkan. Hal ini sebagian memang merupakan akibat “dosa turunan” krisis 1997/1998 yang menciptakan timbunan utang yang terus terakumulasi (*legacy debts*) sebagai hasil depresiasi hebat Rupiah dan rekapitalisasi perbankan. Kesempatan untuk memperbaiki keadaan saat itu sayangnya terlewatkan begitu saja, yaitu Indonesia tidak mengambil peluang untuk penghapusan utang (*debt relief*), sebagaimana yang pernah Indonesia dapatkan pada 1969/1970, dan sebagian lain karena kegagalan BPPN melakukan *asset-recovery* sehingga obligasi rekap tidak bisa dilunasi.

Timbunan utang warisan krisis ini kemudian semakin menggunggung karena dikelola secara “*business as usual*” dengan pengelolaan utang yang sangat konservatif ala World Bank dan IMF. Strategi pengelolaan utang yang terfokus pada *refinancing* untuk memenuhi kewajiban pembayaran pokok dan bunga utang yang jatuh tempo, membuat pengelolaan utang terlihat mirip dengan skema Ponzi. Utang baru dibuat untuk menutup kewajiban utang lama, stok utang tidak pernah menurun. Dengan arah kebijakan seperti ini, pengelolaan portofolio utang hanya sekedar *debt switching* dan *buy back*, dengan pemanis *terms and conditions* yang lebih baik. Penurunan stok utang (*debt reduction*) harus ditempuh dengan *extra efforts* yang sangat mahal: menggunakan surplus keseimbangan primer yang diraih dari peningkatan pajak dan penjualan sumber daya alam yang berlimpah untuk menebus utang.

Gambar 5.12. Diversifikasi Utang, Ketergantungan pada Modal Asing dan Fluktuasi Nilai Tukar Rupiah, 1998-2015



Sumber: diolah dari Kemenkeu

Langkah jangka pendek yang dapat ditempuh untuk menurunkan beban utang adalah menahan pembuatan utang baru secepat mungkin. Disiplin anggaran harus diterapkan, sebagaimana rezim orde baru mengadopsi prinsip “anggaran berimbang”. Jargon yang harus diterapkan adalah bahwa defisit anggaran adalah kasus khusus untuk melawan krisis, selain itu defisit tidak mendapatkan pembenaran.

Disiplin utang juga harus diterapkan, antara lain dengan kebijakan *zero growth* dalam penerbitan SBN, dan mengamankan prioritas penerbitan SBN dengan jenis obligasi pendapatan (*revenue bonds*). Dengan kata lain, kegiatan yang didanai melalui penerbitan SBN harus menghasilkan penerimaan (*income-generating*) meski tidak harus mencapai pemulihan biaya secara penuh (*full-cost recovery*). Regulasi dapat memberi kelonggaran dalam hal kegiatan belum menghasilkan dana yang cukup untuk membayar pokok, bunga dan denda, maka pembayaran dilakukan dari APBN.

Dalam konteks ini, peran Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) menjadi strategis karena sifat dasarnya yang berbasis sektor riil yang ditujukan untuk membiayai proyek (*project financing*), umumnya menggunakan akad *istishna*, *musarakah*, *mudharabah* dan *hybrid*, dan *underlying asset* berupa proyek yang telah mendapat alokasi dalam APBN.

Dengan adopsi konsep *revenue bonds*, maka SBN yang diterbitkan oleh pemerintah untuk suatu proyek tertentu, pemenuhan kewajiban yang timbul dari SBN dibayar dari pendapatan proyek dimaksud, sehingga *the full faith and credit of an issuer with taxing power* tidak dijamin. *Revenue bonds* hanya dilunasi dari sumber penerimaan yang sudah ditentukan sebelumnya. Adapun penerimaan yang dijamin adalah penerimaan yang diperoleh dari operasi proyek yang dibiayai dari obligasi tersebut, bantuan utang (*grants*) atau pajak.

sangat mahal: menggunakan surplus keseimbangan primer yang diraih dari peningkatan pajak dan penjualan sumber daya alam yang berlimpah untuk menebus utang.

Sementara itu, langkah jangka menengah-panjang yang harus ditempuh pemerintah adalah berhadapan dengan kreditor untuk menurunkan biaya utang dan bahkan menurunkan *debt stock*. Strategi pengelolaan utang *mainstream* selama ini sangat pro-kreditor (investor) namun cenderung abai terhadap kondisi debitor, khususnya kemampuan negara untuk melakukan stimulus fiskal dan perlindungan sosial. Hal ini diklaim didasarkan pada alasan moral yang luhur bahwa utang harus dihormati dan wajib dikembalikan. Bahwa utang harus dibayar dan didahulukan atas segalanya, telah menjadi dogma yang tak boleh dibantah. Namun, secara menarik, sejarah dipenuhi dengan kasus gagal bayar dan tidak mau membayar, termasuk oleh negara-negara maju.

Pada 1930-an, pemerintah Inggris dan Perancis memilih *default* dengan pertimbangan bahwa kebutuhan hidup rakyat mereka lebih penting dari kewajiban hukum kepada kreditor. Pada 1940-an, 9 negara bagian di Amerika Serikat menghentikan pembayaran bunga utang karena turunnya harga komoditas ekspor utama mereka saat itu. Pada 1950-an, Jerman mendapat penghapusan utang hingga setengah dari nilai utangnya.

Kebijakan serupa diadopsi Indonesia yang pada 1969/1970 mendapat penghapusan setengah dari nilai stok utang, berdasarkan “alasan khusus” bahwa utang dibuat oleh rezim pemerintah sebelumnya dan mayoritas utang tidak memiliki manfaat ekonomi. Utang dibuat pemerintah bukan untuk kepentingan rakyat, bahkan berlawanan dengan kepentingan mereka. Kreditor Indonesia saat itu, khususnya Paris Club, menerima alasan tersebut, yang terlihat mirip dengan konsep utang haram (*odious debts*) yang diperkenalkan Amerika Serikat pada 1900-an.

Utang negara-negara miskin melesat pada 1970-an, seiring runtuhnya *Bretton Wood system* dan meningkatnya likuiditas internasional akibat *oversupply* dollar Amerika Serikat. Ketika suku bunga meroket dan harga komoditas jatuh pada 1980-an, negara-negara debitor terpukul keras dan kemudian bergantung pada penciptaan utang baru untuk memenuhi kewajiban utang lama. Pemberian utang baru untuk mencegah *default* umumnya diikuti dengan penerapan penyesuaian struktural, yang memberi prioritas pada pembayaran utang dibandingkan perlindungan negara debitor. *Structural adjustment* menjadi alasan untuk pemotongan anggaran belanja sosial dan belanja infrastruktur.

Gagasan “skema Ponzi” dalam pengelolaan utang negara-negara miskin ini didasarkan pada “*illiquidity theory*”, asumsi bahwa tidak ada krisis fundamental, hanya ketidakmampuan membayar temporer. Seiring negara-negara miskin tumbuh, maka tidak boleh ada satu sen-pun utang yang dimaafkan. Namun fakta membuktikan bahwa tambahan utang baru tidak pernah mampu menyelesaikan krisis utang negara-negara miskin. Memperpanjang utang dengan utang baru membutuhkan transfer sumber daya dalam jumlah besar yang terus meningkat, yang semakin memperparah masalah *overborrowing* dengan ilusi adanya kemampuan membayar dari aliran pendapatan di masa depan yang lebih besar. Strategi mengulur waktu *at any cost* ini akhirnya mulai ditinggalkan pada 1990-an setelah menyebabkan kerusakan besar di negara-negara debitor.

Akumulasi utang dalam skala yang berlebihan merupakan hasil dari kombinasi kesalahan pemerintah debitor dan mitra kreditor asing-nya. Jika

kegagalan debitor terlihat jelas, namun kesalahan kreditor jarang diungkap. Penghapusan utang merupakan kebutuhan debitor sekaligus tanggung jawab moral kreditor. Naples-term dari Paris Club pada 1994 menerima penghapusan utang 50-67%, dan inisiatif HIPC (*highly indebted poor countries*) pada 1996 memberi ruang untuk *debt relief* hingga 80%. Pada 1998, meski masuk kategori HIPC, dengan *debt to export ratio* 251,75 dan *debt service ratio* 33, serta dengan stok utang yang substansial saat itu, \$ 150,8 milyar, Indonesia menolak status HIPC.

Meski Indonesia kini bukan lagi *low income countries*, namun beban utang telah secara nyata menurunkan kemampuan negara untuk melakukan stimulus fiskal dan perlindungan sosial. Pengurangan stok utang adalah krusial untuk menurunkan beban bunga utang dan defisit fiskal. Namun status Indonesia kini yang telah masuk kategori *middle income countries*, akan menyulitkan Indonesia untuk mendapatkan skema *debt reduction*. Pada titik ini, pilihan yang tersedia bagi pemerintah kini hanyalah keberanian politik untuk lebih memprioritaskan kepentingan rakyat-nya dibandingkan kepentingan investor.

BAB VI. BELANJA PUBLIK DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT



6.1 Kesejahteraan Rakyat dan Belanja Birokrasi

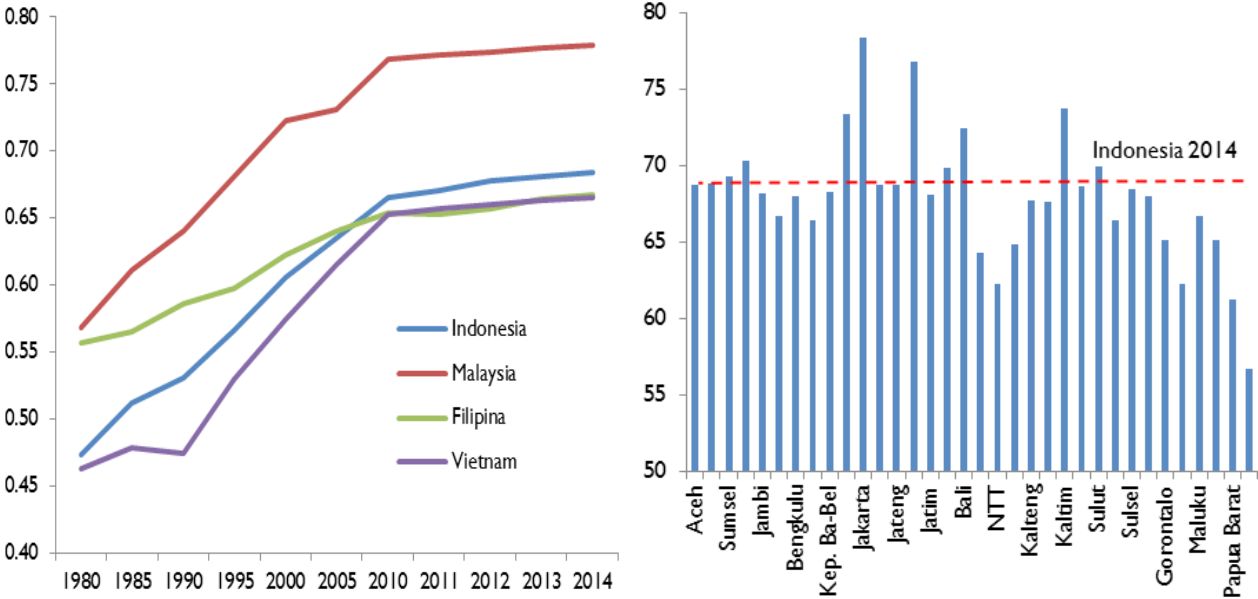
Konstitusi menegaskan bahwa penciptaan kesejahteraan bagi seluruh warga merupakan amanat perjuangan kemerdekaan. Menciptakan kesejahteraan bagi semua warga adalah salah satu tujuan utama berbangsa dan bernegara, selain melindungi seluruh penduduk dan seluruh wilayah negara, serta mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut menjaga ketertiban dunia. Para pendiri negeri telah menegaskan bahwa negara-bangsa bernama Indonesia ini dibentuk untuk mengupayakan terciptanya kemakmuran lahir dan batin bagi segenap penduduknya.

UUD 1945 mengadopsi pendekatan kesejahteraan berbasis hak (*right-based approach*), yaitu bahwa kesejahteraan adalah hak setiap warga negara. Konstitusi tegas mengamanatkan kesejahteraan sebagai prioritas tertinggi kebijakan publik negeri ini, yaitu setiap warga negara berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupan (Pasal 28A), membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan, hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (Pasal 28B), mengembangkan diri, mendapat pendidikan, memperoleh manfaat dari IPTEK, seni dan budaya, memajukan diri secara kolektif (Pasal 28C), serta hidup sejahtera lahir dan batin, memperoleh pelayanan kesehatan, mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat guna mencapai persamaan dan keadilan (Pasal 28H).

Tingkat kesejahteraan penduduk yang didekati dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), yang terdiri dari tingkat kesehatan, pendidikan dan standar hidup layak, menunjukkan perkembangan yang cukup baik, dari 0,474 pada 1980 menjadi 0.684 pada 2014, atau tumbuh 1,08% per tahun

(CAGR). Namun terlihat bahwa peningkatan IPM yang awalnya progresif dari 1,14% per tahun pada 1980-1990 menjadi 1,33% pada 1990-2000, kemudian melemah di era reformasi, menjadi 0,93% pada 2000-2010 dan 0,71% pada 2010-2014. Melemahnya perkembangan IPM ini juga diiringi fakta bahwa kesejahteraan sangat tidak merata. Hingga 2014, sebagian besar provinsi memiliki IPM dibawah rata-rata nasional.

Gambar 6.1. Indeks Pembangunan Manusia: Nasional dan Provinsi, 1980-2014



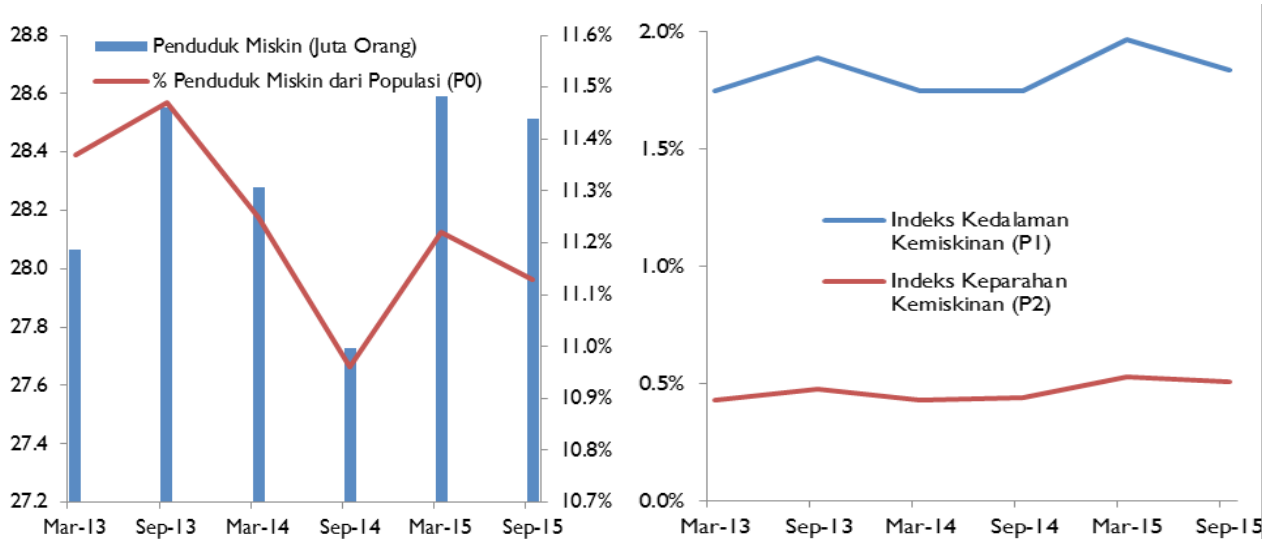
Sumber: UNDP dan BPS

Perkembangan tingkat kesejahteraan penduduk yang melemah, dan dalam komparasi regional terlihat semakin tertinggal dari negara satu kawasan, dikonfirmasi oleh masih tingginya jumlah penduduk miskin yang berada dibawah garis kemiskinan nasional, yaitu di kisaran 11% dari total penduduk (*head-count index-P0*). Lebih jauh lagi, tingkat kedalaman kemiskinan (*poverty gap-P1*) dan tingkat keparahan kemiskinan (*poverty severity-P2*), tidak menunjukkan perbaikan dalam tiga tahun terakhir, bahkan cenderung meningkat. Nilai P1 dan P2 yang semakin tinggi menunjukkan bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin semakin jauh dibawah dari garis kemiskinan dan ketimpangan pengeluaran di antara penduduk miskin semakin tinggi.

Upaya penciptaan kesejahteraan mutlak membutuhkan dan diawali oleh pemerintahan dengan tata kelola yang baik. Birokrasi yang bersih, transparan, dan kuat, adalah modal dasar paling penting bagi penanggulangan kemiskinan dan pertumbuhan yang berkelanjutan. Hal ini karena birokrasi signifikan mempengaruhi berbagai variabel penting perekonomian seperti infrastruktur, investasi, ekspor hingga pariwisata. Birokrasi berperan

sebagai katalisator yang mengarahkan jalannya pembangunan, sekaligus menjadi pelayan dan pemberdaya masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya. Dengan peran strategisnya dalam kepuasan masyarakat dan daya saing perekonomian, setiap upaya penciptaan kesejahteraan yang merata akan selalu membutuhkan pemerintahan yang bersih, transparan, efisien dan akuntabel sebagai prasyaratnya.

Gambar 6.2. Kemiskinan di Indonesia: P0, P1 dan P2, 2013-2015



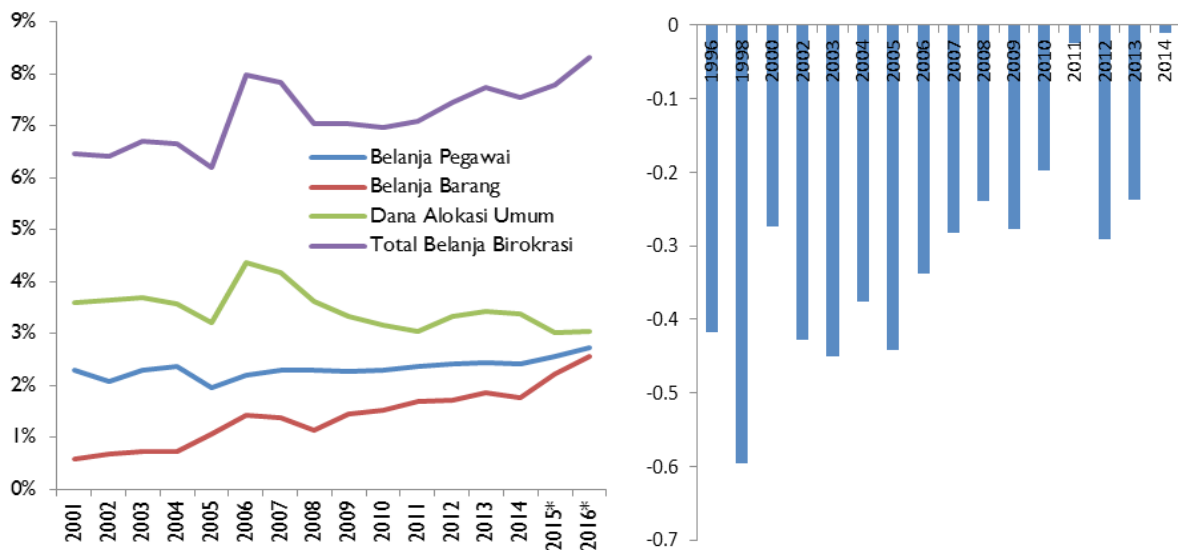
Sumber: BPS

Meski telah banyak reformasi dilakukan, namun hingga kini wajah birokrasi secara umum belum banyak berubah dari *stereotype* lama: lemah, lamban, dan tidak efisien. Persepsi publik cenderung rendah terhadap kualitas layanan publik, kualitas birokrat dan independensinya dari tekanan politik, kualitas pembuatan dan implementasi kebijakan publik, dan kredibilitas komitmen pemerintah terhadap kebijakan yang dibuatnya. *Government effectiveness index* Indonesia, yang menunjukkan kinerja birokrasi dari terendah (-2,5) hingga tertinggi (2,5), selalu menunjukkan nilai negatif. Dengan nilai selalu negatif, dapat dikatakan birokrasi di Indonesia alih-alih melayani dan memberdayakan, justru lebih banyak mengganggu masyarakat dan dunia usaha.

Ironisnya, birokrasi yang lemah ini setiap tahunnya menghabiskan hampir setengah APBN. Belanja pemerintah pusat untuk birokrasi (belanja pegawai dan belanja barang) rata-rata mencapai 3,7% dari PDB per tahun dalam 15 tahun terakhir, dengan kecenderungan meningkat dari 2,9% dari PDB pada 2001 menjadi 5,3% dari PDB pada 2016. Belanja barang terlihat tumbuh lebih cepat dari belanja pegawai. Bila belanja birokrasi pemerintah daerah diperhitungkan, yang didekati dari Dana Alokasi Umum, total belanja birokrasi pusat dan daerah mencapai rata-rata 7,2% dari PDB pada 2001-2016, setara dengan 40% dari APBN setiap tahunnya.

Upaya penciptaan kesejahteraan mutlak membutuhkan dan diawali oleh pemerintahan dengan tata kelola yang baik. Birokrasi yang bersih, transparan, dan kuat, adalah modal dasar paling penting bagi penanggulangan kemiskinan dan pertumbuhan yang berkelanjutan ... setiap upaya penciptaan kesejahteraan yang merata akan selalu membutuhkan pemerintahan yang bersih, transparan, efisien dan akuntabel sebagai prasyaratnya.

Gambar 6.3. Belanja Birokrasi (% dari PDB) dan Kinerja Pemerintah (Government Effectiveness Index), 1996-2016



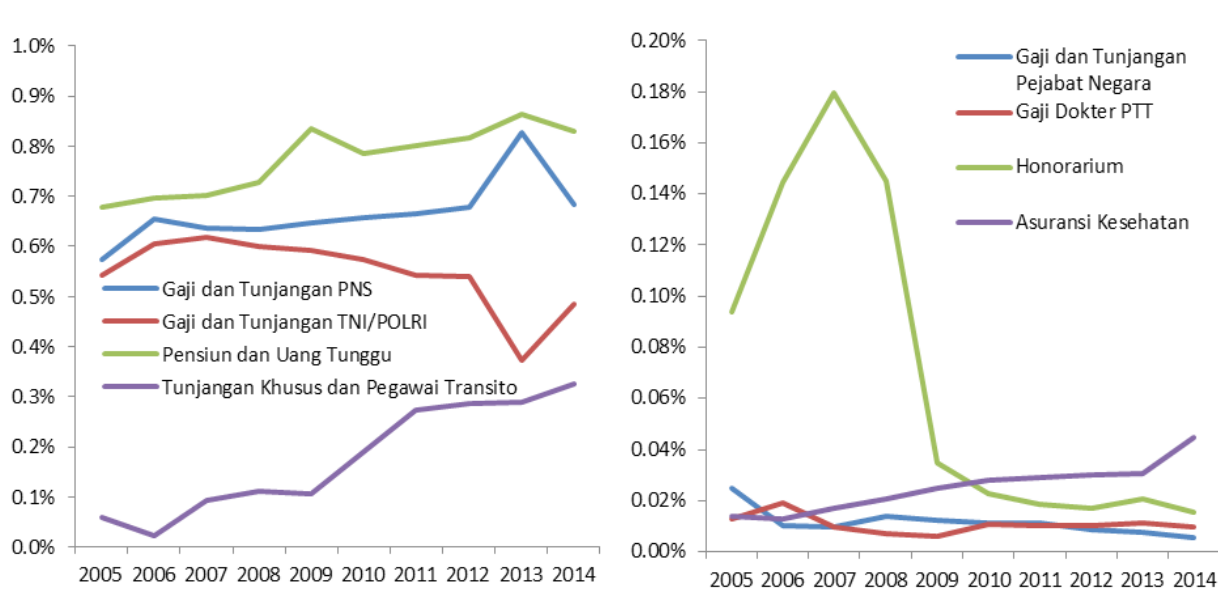
Sumber: diolah dari Nota Keuangan, Berbagai Tahun, dan World Bank

* data APBN-P 2015 dan APBN 2016

Belanja pegawai mencapai rata-rata 2,33% dari PDB per tahun antara 2001-2016. Bila pada 2001 belanja pegawai hanya Rp 38,7 triliun, atau 2,29% dari PDB, maka pada 2016 ini dianggarkan Rp 348 triliun atau 2,73% dari PDB. Dengan kata lain, dalam 15 tahun terakhir belanja pegawai tumbuh 1,17% per tahun (CAGR).

Komponen belanja pegawai terbesar pada 2005-2014 adalah pos pensiun dan uang tunggu yang mencapai rata-rata 0,77% dari PDB per tahun serta pos gaji dan tunjangan pegawai negeri sipil (PNS) yang 0,67% dari PDB per tahun. Dengan jumlah PNS yang kini mencapai 4,7 juta orang, beban gaji dan pensiun terlihat meningkat. Kenaikan yang lebih progresif terlihat pada pos tunjangan khusus dan pegawai transito. Sedangkan pos gaji dan tunjangan TNI/Polri justru cenderung menurun. Dengan jumlah personel TNI dan Polri yang masing-masing diperkirakan 476 ribu dan 429 ribu orang, gaji dan tunjangan TNI/Polri rata-rata 0,55% dari PDB per tahun. Komponen belanja pegawai lainnya berada dibawah 0,1% dari PDB, yaitu pos honorarium yang cenderung menurun, asuransi kesehatan yang meningkat, serta gaji dan tunjangan pejabat negara dan gaji dokter PTT (pegawai tidak tetap).

Sementara itu belanja barang mencapai rata-rata 1,4% dari PDB per tahun antara 2001-2016, dengan kecenderungan meningkat yang tajam. Bila pada 2001 belanja barang hanya Rp 9,6 triliun, atau 0,57% dari PDB, maka pada 2016 ini dianggarkan Rp 325 triliun atau 2,56% dari PDB. Dengan kata lain, dalam 15 tahun terakhir belanja barang tumbuh 10,5% per tahun (CAGR).

Gambar 6.4. Komponen Belanja Pegawai, 2005-2014 (% dari PDB)

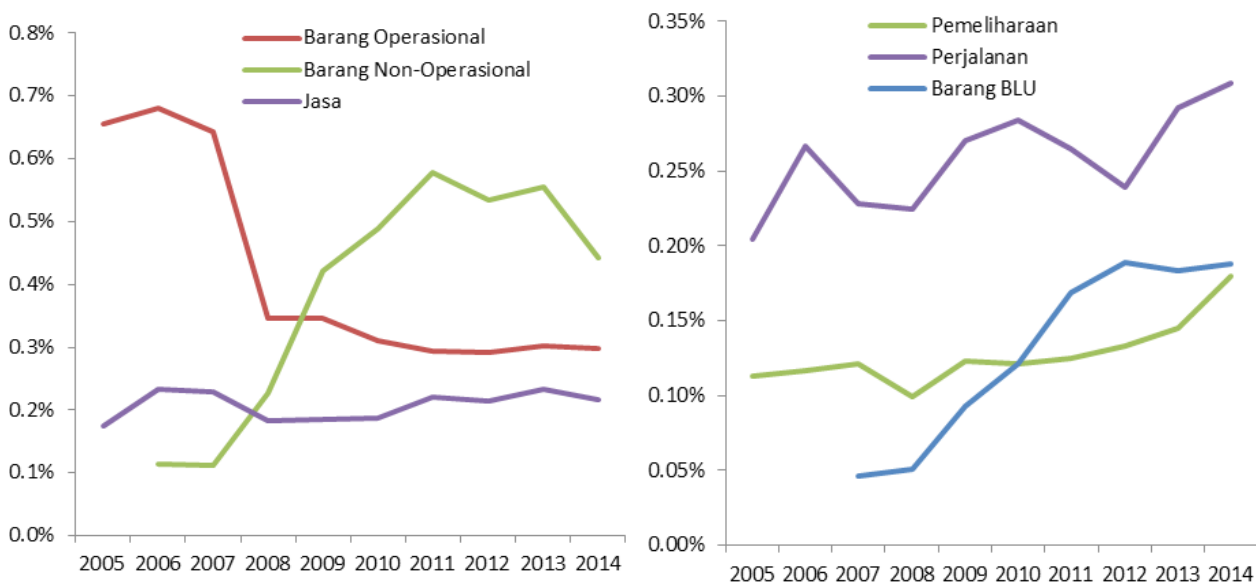
Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

Komponen belanja barang terbesar pada 2005-2014 adalah pos belanja barang operasional dan non-operasional yang mencapai rata-rata 0,42% dan 0,39% dari PDB per tahun. Komponen terbesar berikutnya adalah pos perjalanan dinas yang mencapai 0,26% dari PDB per tahun, terutama untuk perjalanan dinas dalam negeri, dan pos jasa operasional yang rata-rata 0,21% dari PDB per tahun. Belanja barang secara umum meningkat signifikan seperti pos barang non-operasional, perjalanan dinas, pemeliharaan dan barang BLU (badan layanan umum).

Pada prinsipnya, birokrasi memegang peran penting dan signifikan dalam perekonomian. Karena itu belanja publik untuk birokrasi mendapatkan pembenaran teoritis dan legal yang kuat. Terlebih dengan fakta besarnya jumlah penduduk yang harus dilayani dan luasnya wilayah operasional birokrasi Indonesia, yaitu 250 juta penduduk dengan wilayah laut 93 ribu km² dan 7,9 juta km² jika memperhitungkan ZEE (zona ekonomi eksklusif), garis pantai 54 ribu km, dan wilayah darat 1,8 juta km² dengan daerah perbatasan sepanjang 3 ribu km. Namun belanja publik untuk birokrasi ini akan cacat secara etika dan moral ketika birokrasi gagal secara persisten dalam melaksanakan tugasnya.

Untuk penciptaan kesejahteraan rakyat yang merata, Indonesia membutuhkan birokrasi yang berorientasi mengarahkan jalannya pembangunan, bukan birokrasi “sok tahu” yang mengurus dan ikut campur dalam semua bidang. Rakyat membutuhkan birokrasi yang berfokus pada pemberdayaan masyarakat, memprioritaskan tindakan preventif daripada kuratif, saling bersaing dalam memberikan pelayanan publik yang terbaik serta responsif terhadap aspirasi publik. Belanja birokrasi, dengan ukuran anggaran yang besar sekalipun, akan mendapatkan pembenaran jika memberikan kinerja yang terbaik. Birokrasi yang cepat, efisien dan bersih adalah bentuk keberpihakan tertinggi dari negara kepada rakyat miskin.

Gambar 6.5. Komponen Belanja Barang, 2005-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari LKPP, berbagai tahun

6.2 Pembangunan Infrastruktur, Kapasitas Produksi dan Belanja Modal

Infrastruktur memiliki peran penting dan signifikan untuk pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Keberadaan infrastruktur akan mendorong mobilitas penduduk dan faktor produksi, terutama tenaga kerja, bahan baku dan modal finansial, serta memperlancar arus barang dan jasa dalam perdagangan antar daerah dan negara, sehingga pada gilirannya akan mendorong tumbuhnya produksi, investasi dan penyerapan tenaga kerja. Dengan demikian, ciri terpenting infrastruktur adalah eksternalitas positif yang tinggi. Kehadirannya akan memberikan keuntungan bagi semua pelaku ekonomi di suatu wilayah, berupa kecepatan mobilitas orang, barang dan jasa, menurunnya biaya transportasi dan biaya produksi, hingga menjamin stabilitas harga di tingkat konsumen. Kehadiran infrastruktur karenanya menjadi mutlak dibutuhkan untuk mengembangkan perekonomian dan mendorong kesejahteraan sebuah wilayah.

Namun pembangunan infrastruktur tidak dapat diserahkan ke pihak swasta (*market failure*) karena karakteristiknya sebagai barang publik (*public goods*) dimana konsumsi infrastruktur bersifat *non-rivalry* dan *non-excludable*. Masalah ini semakin diperparah oleh fakta bahwa pembangunan infrastruktur umumnya membutuhkan investasi awal yang sangat besar dengan pengembalian modal yang sangat panjang. Dengan demikian, pembangunan infrastruktur akan sangat berpusat pada pemerintah.

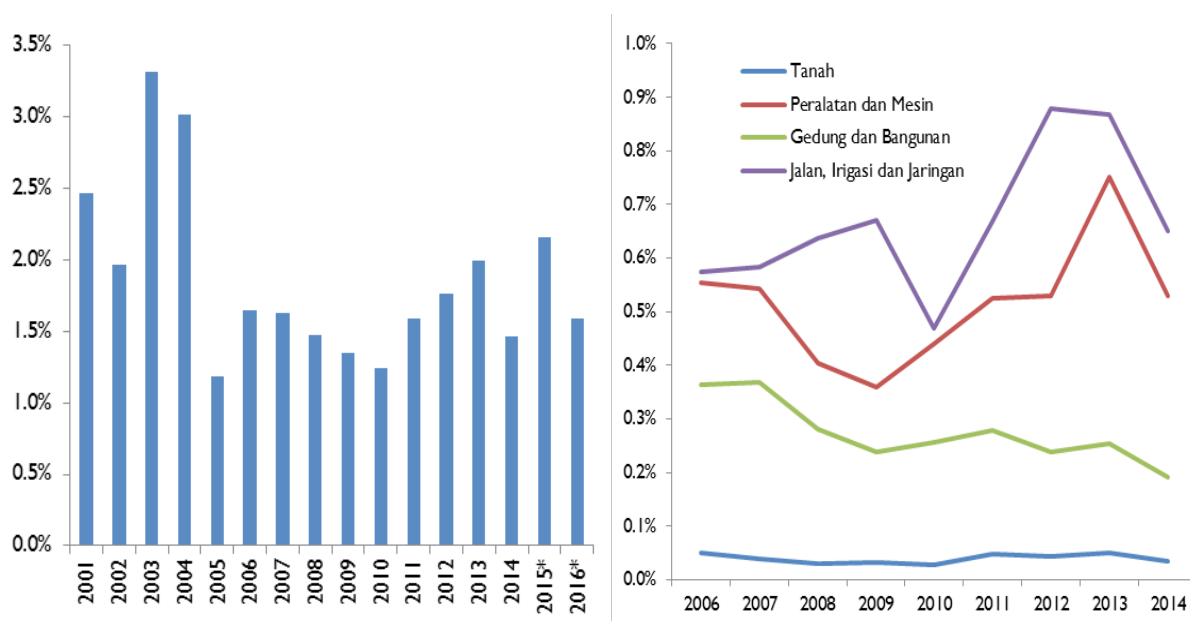
Belanja infrastruktur oleh pemerintah pusat direpresentasikan oleh pos belanja modal. Pasca krisis ekonomi 1997-1998, belanja modal mengalami stagnasi di bawah 2% dari PDB. Hal ini berkontribusi signifikan pada kondisi infrastruktur Indonesia yang semakin tertinggal dengan kualitas semakin buruk. Kemampuan pemerintah untuk membangun, mengoperasikan dan memelihara infrastruktur adalah sangat terbatas. Penyediaan infrastruktur

dasar yang penting seperti jalan, irigasi, pembangkit listrik, hingga air bersih, mengalami banyak perlambatan. Kondisi infrastruktur dasar lainnya seperti sanitasi, jembatan, bandar udara, hingga pelabuhan dan rel kereta api, semakin tertinggal. Buruknya inefisiensi pengelolaan infrastruktur semakin menambah dalam kompleksitas masalah infrastruktur ini.

Belanja modal rata-rata hanya 1,86% dari PDB per tahun antara 2001-2016, dengan kecenderungan menurun. Bila pada 2001 belanja modal mencapai Rp 41,6 triliun, atau 2,47% dari PDB, maka pada 2016 ini belanja modal hanya dianggarkan Rp 202 triliun atau 1,59% dari PDB. Dengan kata lain, dalam 15 tahun terakhir belanja modal turun -2,91% per tahun (CAGR).

Komponen belanja modal terbesar pada 2006-2014 adalah pos belanja jalan, irigasi dan jaringan yang mencapai rata-rata 0,67% dari PDB per tahun, diikuti kemudian dengan pos belanja peralatan dan mesin yang mencapai 0,51% dari PDB per tahun. Komponen terbesar berikutnya adalah pos belanja gedung dan bangunan yang rata-rata 0,27% dari PDB per tahun, setara dengan pos belanja perjalanan dinas.

Gambar 6.5. Belanja Modal dan Komponennya, 2005-2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

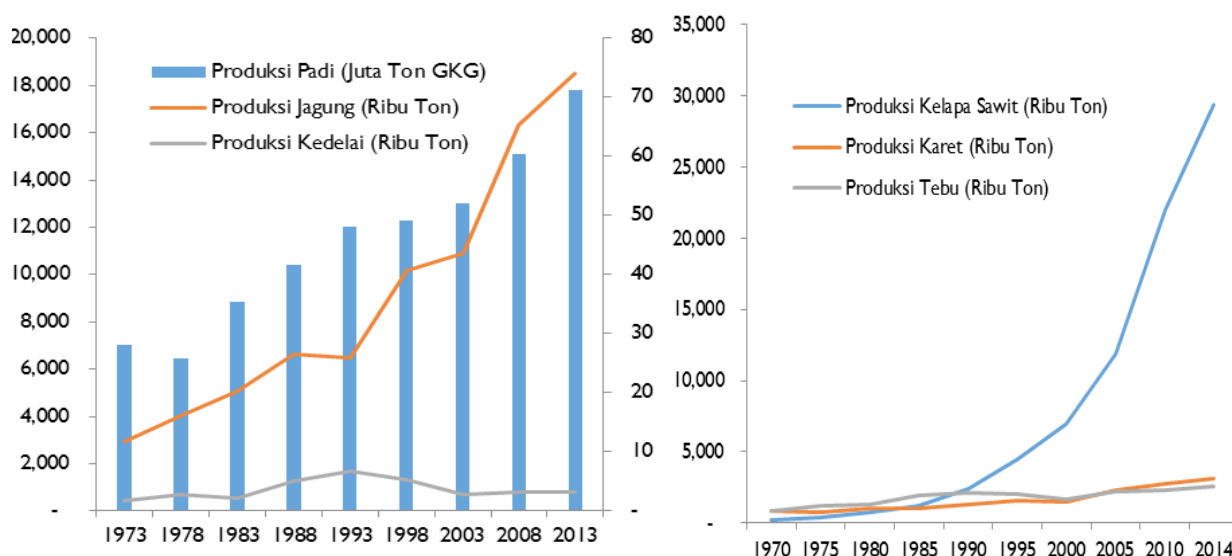
* data APBN-P 2015 dan APBN 2016

Sementara itu pos belanja tanah terlihat di kisaran rendah, rata-rata hanya 0,04% dari PDB per tahun, setara dengan pos asuransi kesehatan birokrasi, yang mencerminkan rendahnya pembebasan lahan untuk infrastruktur. Masalah pembebasan lahan telah banyak menghambat pembangunan berbagai proyek infrastruktur. Keberadaan UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, terlihat masih belum mampu mengurai permasalahan pembebasan lahan ini sepenuhnya.

Kemampuan pemerintah yang semakin melemah dalam membangun infrastruktur, terlihat berkorelasi dengan stagnasi kapasitas produksi dan

karenanya menahan pertumbuhan ekonomi. Di sektor pertanian dan perkebunan, pembiayaan infrastruktur yang melemah pasca krisis ekonomi 1998 terlihat berkorelasi dengan stagnasi jumlah produksi komoditas utama pertanian dan perkebunan seperti kedelai dan tebu. Pertumbuhan produksi kedelai menurun drastis dari 4,39% per tahun (CAGR) pada 1973-1998 menjadi -3,38% per tahun (CAGR) pada 1998-2013. Tebu pertumbuhan produksinya melemah dari tumbuh 3,5% per tahun (CAGR) pada 1970-1995 menjadi 1,18% (CAGR) pada 1995-2014. Sedangkan komoditas utama yang produksinya tumbuh pesat, seperti kelapa sawit yang tumbuh 11,8% per tahun (CAGR) pada 1970-2014 dan jagung 4,7% per tahun (CAGR) pada 1973-2013, terlihat lebih banyak didorong oleh investasi korporasi swasta.

Gambar. 6.6. Kapasitas Produksi Sektor Pertanian dan Perkebunan, 1970-2014



Sumber: BPS

Gambaran lain dari implikasi melemahnya belanja modal terlihat pada infrastruktur transportasi. Panjang jalan dalam 46 tahun terakhir bertambah 433 ribu km, dari 84 ribu km pada 1968 menjadi 517 ribu km pada 2014, atau tumbuh 4,0% per tahun (CAGR). Namun terlihat bahwa pertumbuhan jalan melemah hingga setengahnya, dari tumbuh 4,9% per tahun (CAGR) pada 1968-1998 menjadi hanya 2,4% per tahun (CAGR) pada 1998-2014. Kecenderungan serupa terlihat pada pertumbuhan jalan diaspal yang melemah dari tumbuh 7,3% per tahun (CAGR) pada 1968-1998 menjadi hanya 3,6% (CAGR) pada 1998-2014.

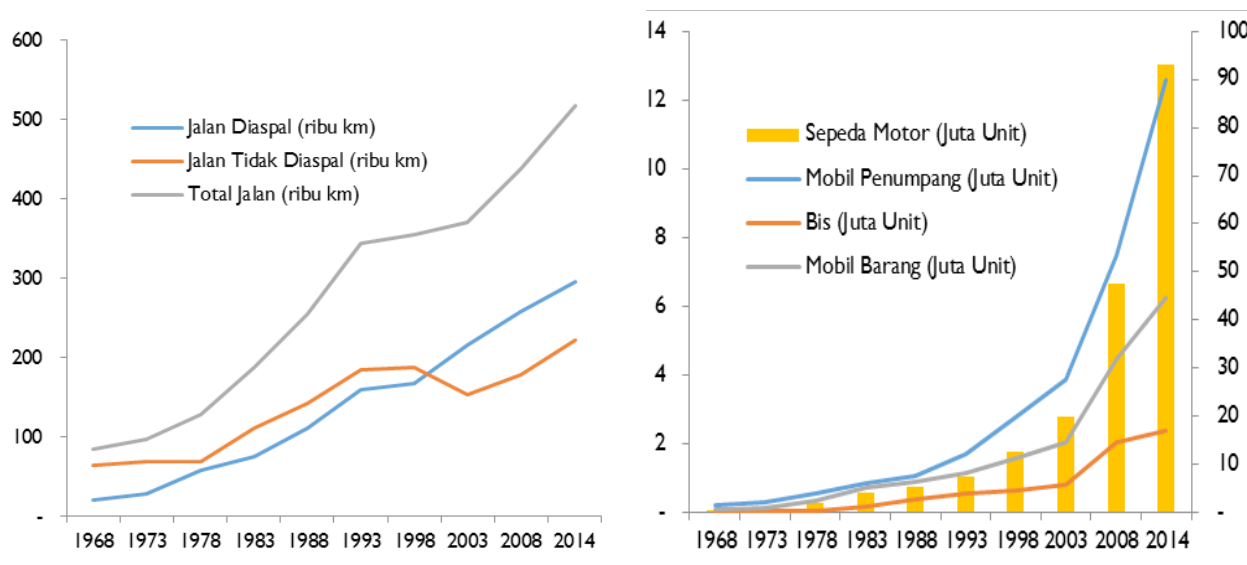
Pelemahan pembangunan infrastruktur jalan ini ironisnya diikuti dengan arah kebijakan yang salah, yaitu semakin lemahnya pengembangan transportasi massal. Dari 114,2 juta unit kendaraan yang digunakan masyarakat sebagai sarana transportasi jalan pada 2014, sebagian besar didominasi oleh angkutan pribadi, hingga 92,4% dari total kendaraan bermotor, yaitu sepeda motor (81,4%) dan mobil penumpang (11%). Bis sebagai angkutan penumpang massal hanya 2,1% dari total kendaraan,

sisanya adalah kendaraan angkutan barang.

Dengan fokus pada kendaraan pribadi, dampak kesejahteraan dari infrastruktur jalan adalah rendah yang ditandai dengan kemacetan dan hilangnya waktu produktif, boros konsumsi BBM dan biaya perjalanan yang mahal, polusi udara yang masif, tingginya tingkat kecelakaan, serta mahalnya biaya perawatan jalan yang ditanggung oleh keuangan negara. Pertambahan jalan pada 1968-2014 yang hanya 4% per tahun (CAGR), tidak mampu mengejar pertumbuhan kendaraan yang mencapai 12% per tahun (CAGR).

Kemampuan pemerintah yang semakin melemah dalam membangun infrastruktur, terlihat berkorelasi dengan stagnasi kapasitas produksi dan karenanya menahan pertumbuhan ekonomi ...

Gambar 6.7. Kapasitas Jalan dan Jumlah Kendaraan Bermotor, 1968-2014



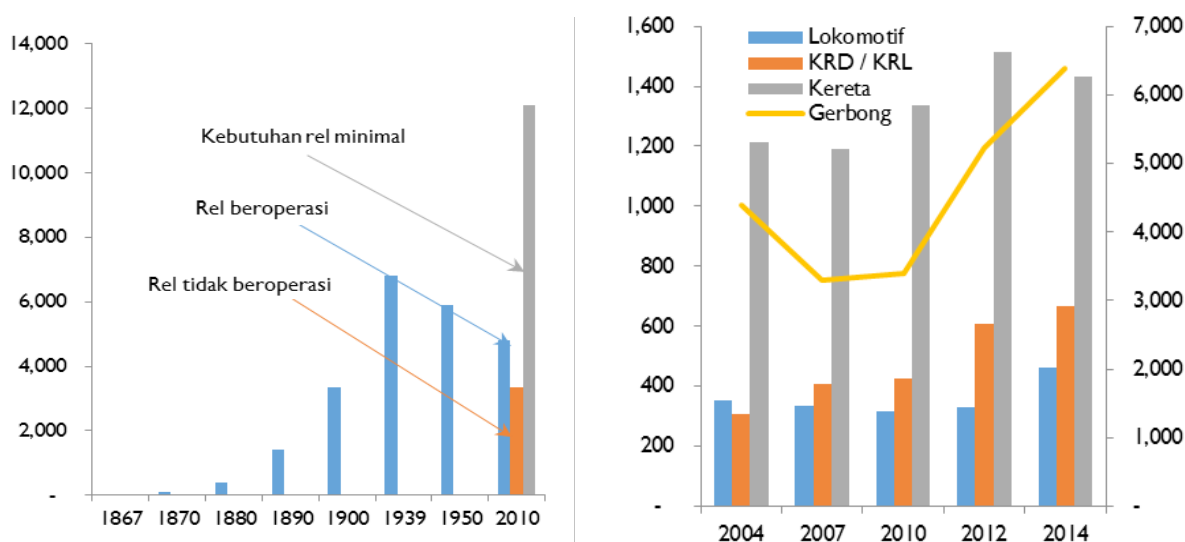
Sumber: BPS

Konsentrasi angkutan penumpang maupun barang pada transportasi berbasis jalan, banyak disumbang oleh buruknya moda transportasi massal alternatif yang aman, nyaman dan terjangkau, khususnya transportasi berbasis rel. Kereta api adalah moda transportasi massal yang efektif, efisien dan mampu memenuhi semua kebutuhan mobilitas orang, barang dan jasa, baik jarak dekat maupun jarak jauh. Namun, meski sejarah pengembangan kereta api di Indonesia telah dimulai sejak 150 tahun yang lalu, kondisi terkini infrastruktur kereta api adalah sangat memprihatinkan.

Hingga kini, mayoritas jaringan rel kereta api adalah peninggalan era penjajahan. Di era pemerintah kolonial Belanda, jaringan kereta api pertama kali dibangun pada 1867 sepanjang 26 km. Hanya dalam 33 tahun, panjang rel kereta api meningkat menjadi 3.338 km pada 1900, dan berpuncak menjadi 6.811 km pada 1939. Dalam 72 tahun di akhir era penjajahan Belanda ini, jaringan rel tumbuh 8% per tahun (CAGR).

Namun di era kemerdekaan, panjang jaringan rel justru menyusut, menjadi 5.910 km pada 1950, terutama akibat penjajahan Jepang dan perang kemerdekaan. Kini, pada 2010, panjang jaringan rel hanya 4.816 km yang dioperasikan, dan sepanjang 3.343 km tidak dioperasikan. Jika kita hanya perhitungkan rel yang dioperasikan saja, dalam 60 tahun terakhir, panjang rel menyusut -0,34% per tahun (CAGR).

Gambar 6.8. Panjang Jaringan Rel (Km) dan Jumlah Sarana Kereta Api Siap Operasi (Unit), 1867-2014



Sumber: Kementerian Perhubungan dan PT KAI

Kementerian Perhubungan (2011) mengestimasi bahwa kebutuhan minimal jaringan rel di seluruh Indonesia adalah 12.100 km, atau 2,5 kali lipat dari panjang rel yang ada saat ini. Dengan pembiayaan dari keuangan negara yang dikelola secara *business as usual*, kebutuhan minimal ini ditargetkan baru akan dapat dipenuhi pada 2030. Implisit, terhitung sejak 2010, untuk mencapai kebutuhan minimal jaringan kereta api ini pada 2030 maka dibutuhkan pertumbuhan rel 4,7% per tahun (CAGR).

Padahal kebutuhan masyarakat kini terhadap transportasi berbasis rel meningkat dengan pesat, yang sebagian disebabkan semakin buruknya moda transportasi berbasis jalan dan sebagian merupakan hasil dari perbaikan pengelolaan kereta api oleh PT KAI. Peningkatan permintaan masyarakat ini diakomodasi oleh PT KAI dengan meningkatkan jumlah sarana kereta api siap operasi seperti lokomotif, KRL dan gerbong, yang terlihat meningkat pesat sejak 2010, terutama gerbong yang mencapai 6.387 unit pada 2014, dua kali lipat dari kondisi 2007. Dibutuhkan *extra effort* untuk percepatan pembangunan jaringan kereta api tidak hanya di Jawa dan Sumatera saja dimana jaringan rel utama kini berada namun juga di pulau-pulau besar lainnya, seperti Kalimantan, Sulawesi, Bali dan Papua.

Kondisi infrastruktur angkutan laut juga tidak banyak berbeda. Sebagai negara kepulauan yang terdiri dari 13.466 pulau, butuh 37 tahun untuk mengunjungi seluruhnya jika satu hari mengunjungi satu pulau, dengan wilayah laut seluas 93 ribu km² dan 7,9 juta km² jika memperhitungkan ZEE (zona ekonomi eksklusif), dengan jarak Sabang-Merauke terbentang 5.428 km yang sama dengan jarak Teheran-London, dan dengan garis pantai lebih dari 54 ribu km yang merupakan terpanjang ke-4 di dunia, peran dari angkutan laut seharusnya sangat strategis di Indonesia. Namun keterbatasan infrastruktur membuat potensi kelautan Indonesia yang diperkirakan memiliki nilai tambah US\$ 171 miliar, setara Rp 2 ribu triliun, tidak dapat digali secara optimal.

Keterbatasan kuantitas dan kualitas infrastruktur laut telah menurunkan daya saing perekonomian secara nyata, yang tercermin dari mahalnnya biaya logistik nasional. Bila biaya pengiriman barang Jakarta-Padang adalah Rp 7,5 - 8 juta/*container 20 feet* dan bahkan Jakarta-Jayapura mencapai Rp 25 juta/*container 20 feet*, namun biaya yang sama untuk tujuan Jakarta-Shanghai hanya Rp 4,5 juta/*container 20 feet*. Selain disebabkan keterbatasan infrastruktur dan banyaknya berbagai pungutan resmi maupun tak resmi, mahalnnya biaya logistik juga didorong oleh ketidakseimbangan perdagangan dimana kecukupan muatan (*load factor*) dari wilayah Barat ke Timur dan sebaliknya tidak berimbang, yaitu *outbound* mencapai 70% sedangkan *inbound* hanya 20%.

Infrastruktur kelautan sangat tidak merata dimana indeks konektivitas laut yang tinggi hanya dimiliki pelabuhan Tanjung Priok yang juga sebagai *international port-hub*, diikuti Tanjung Perak, Belawan dan Makassar. Untuk mengembangkan infrastruktur kelautan secara merata, dalam skema tol laut, dibutuhkan investasi yang masif, antara lain pengembangan 5 pelabuhan *hub*, 19 pelabuhan *feeder*, 83 pelabuhan komersil lainnya, dan 1.481 pelabuhan non komersil, serta revitalisasi industri galangan kapal, pengadaan kapal, fasilitas kargo dan transportasi multimoda untuk akses ke pelabuhan.

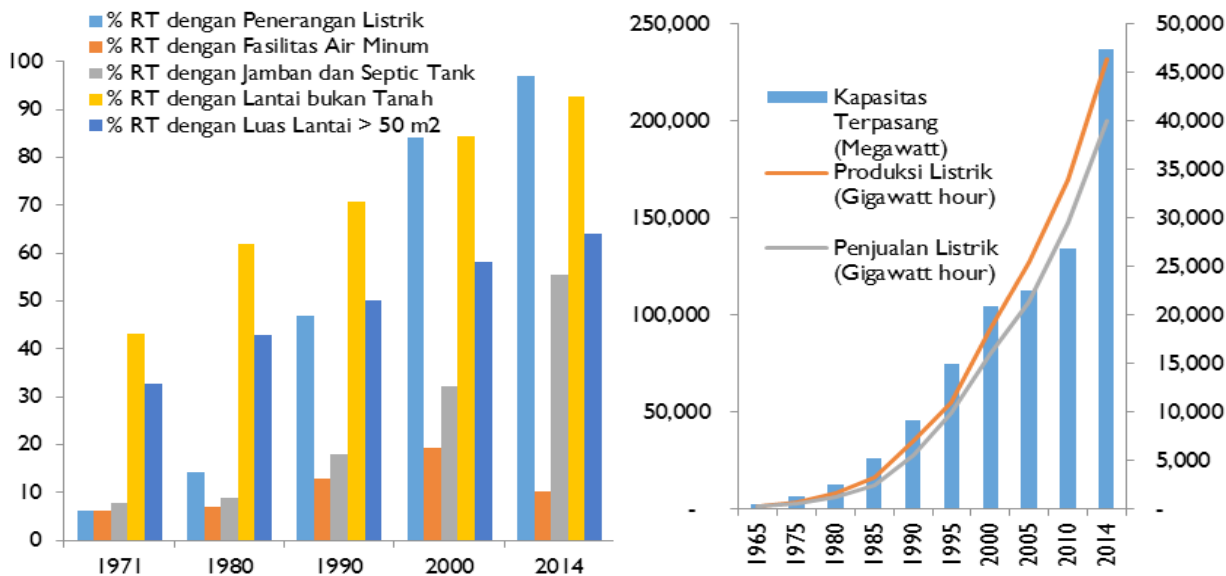
Rendahnnya kemampuan pemerintah untuk membiayai infrastruktur juga terlihat dari kuantitas dan kualitas infrastruktur permukiman. Jumlah rumah tangga dengan kualitas permukiman yang semakin baik, terlihat meningkat cukup signifikan antara 1971-2014, terutama rumah tangga yang memiliki penerangan listrik dan rumah tangga yang memiliki jamban dan *septic tank*, dimana masing-masingnya tumbuh 6,6% dan 4,7% per tahun (CAGR). Hal ini dikonfirmasi antara lain oleh peningkatan kapasitas terpasang dan produksi listrik yang pada 1965-2014 masing-masing tumbuh 9,5% dan 10,8% per tahun (CAGR). Namun terlihat bahwa sebagian indikator lain menunjukkan kondisi yang masih rendah, terutama rumah tangga yang memiliki fasilitas air minum dan rumah tangga dengan luas lantai > 50 m², yang masing-masing hanya meningkat 1,1% dan 1,6% per tahun (CAGR) antara 1971-2014.

Lebih jauh lagi, terlihat jelas bahwa kemampuan pembiayaan pemerintah yang melemah berkorelasi dengan pertumbuhan infrastruktur permukiman yang semakin rendah. Rumah tangga yang memiliki penerangan listrik dan rumah tangga yang memiliki fasilitas air minum meningkat pada 1971-2000 masing-masing 9,5% dan 3,9% per tahun, namun menurun drastis pada 2000-2014 dimana rumah tangga dengan penerangan listrik hanya tumbuh 1,0% per tahun, sedangkan rumah tangga dengan fasilitas air minum bahkan menyusut -4,4% per tahun (CAGR). Kapasitas terpasang dan produksi listrik tumbuh 10,9% dan 12,5% per tahun antara 1965-2000, namun pertumbuhan keduanya melemah pada 2000-2014 menjadi hanya 6% dan 6,8% per tahun (CAGR).

Secara menarik, pelemahan kemampuan pembiayaan pemerintah untuk pembangunan infrastruktur, terutama pasca krisis ekonomi 1997-1998, terlihat beriringan dengan meningkatnya kesenjangan ekonomi. Angka gini rasio menunjukkan secara jelas kesenjangan pendapatan awalnya menurun pada 1976-1999, namun kemudian meningkat signifikan setelahnya, baik di kawasan perdesaan maupu di perkotaan. Pangsa pendapatan yang dikuasai kelompok terkaya meningkat signifikan dalam satu dekade terakhir. Hal

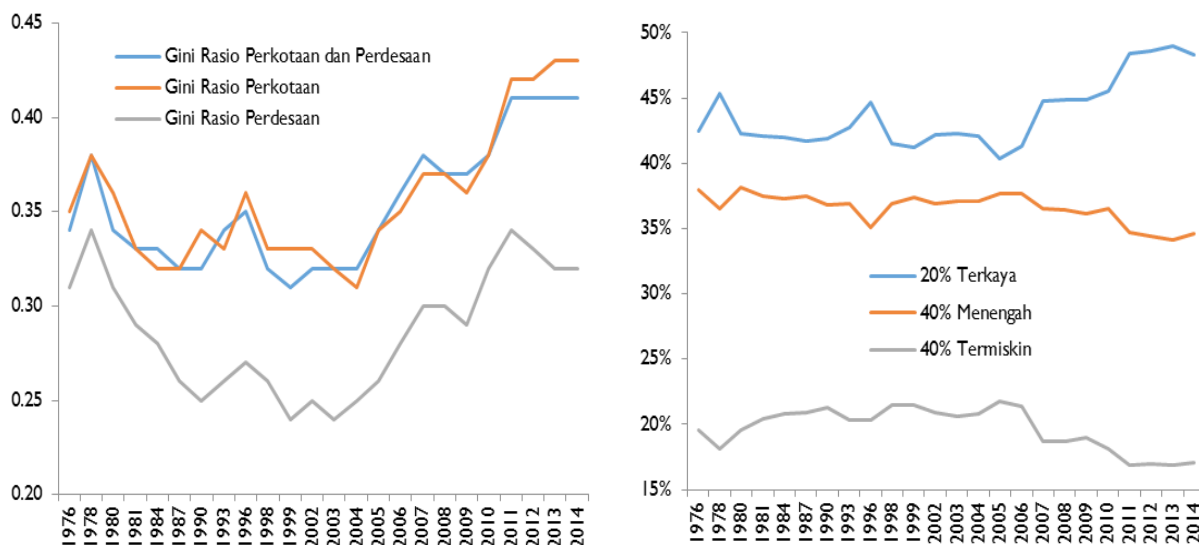
ini menguatkan hipotesis bahwa infrastruktur terutama dicirikan oleh eksternalitas positif yang tinggi. Dalam jangka pendek, dengan keterbatasan kemampuan pembiayaan, pemerintah harus memberi prioritas pada infrastruktur yang banyak menguntungkan kelompok miskin, seperti saluran irigasi, jalan dan listrik desa, rusun dan transportasi massal perkotaan.

Gambar 6.9. Infrastruktur Permukiman dan Penyediaan Listrik, 1965-2014



Sumber: BPS

Gambar 6.10. Kesenjangan Antar Kawasan (Gini Rasio) dan Kesenjangan Antar Kelompok Pendapatan (% Pangsa Pendapatan), 1976-2014



Sumber: BPS

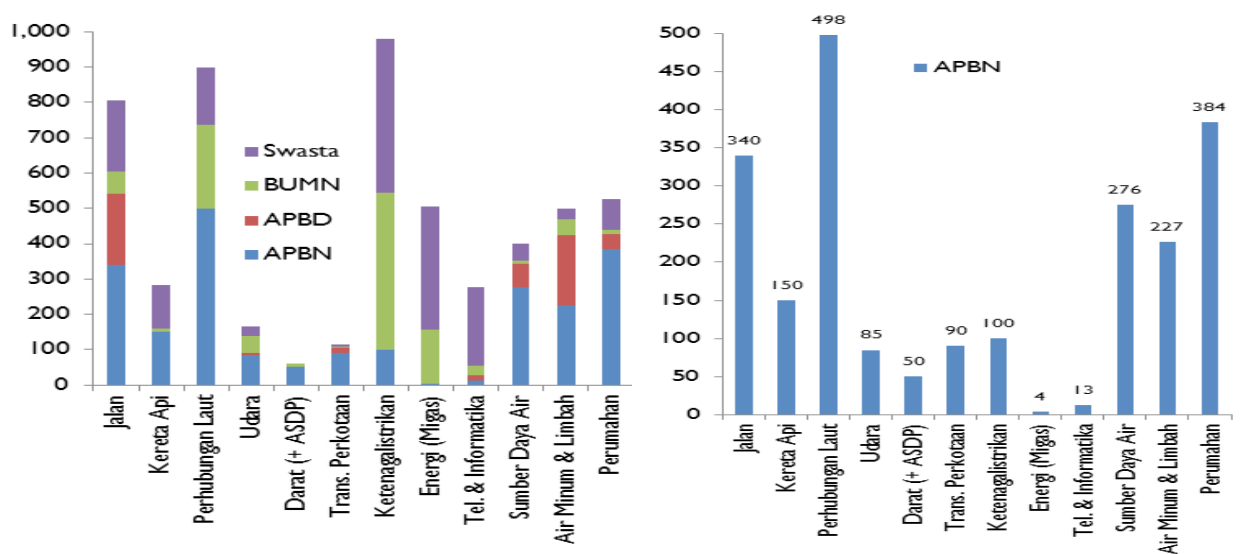
Keunggulan perekonomian banyak ditentukan oleh kemampuannya dalam menyediakan infrastruktur yang dibutuhkan bisnis dan warganya untuk mampu bersaing di beberapa wilayah persaingan sekaligus. Pembangunan infrastruktur akan menarik investasi dan SDM ke perekonomian, atau memperbaiki produktivitas investasi dan SDM yang telah ada. Keunggulan kompetitif perekonomian terlihat dari kapasitas bisnis lokal untuk bersaing secara eksternal. Di titik ini, infrastruktur berkontribusi pada kemampuan jangka panjang perekonomian untuk mengeksploitasi keunggulan kompetitifnya dalam rangka meraih keuntungan dari perdagangan dan di saat yang sama mempertahankan pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja secara berkelanjutan.

Keterbelakangan infrastruktur dan lemahnya kemampuan pembiayaan pemerintah karenanya adalah sebuah pukulan keras terhadap upaya mendorong kesejahteraan dan daya saing bangsa. Dengan belanja infrastruktur pemerintah pusat yang hanya di kisaran 2% dari PDB per tahun, jauh dari konsensus ideal (*rule of thumb*) 5% dari PDB, dibutuhkan *extra effort* untuk percepatan penyediaan infrastruktur. Jika kontribusi pemerintah daerah, BUMN dan swasta turut diperhitungkan, belanja infrastruktur masih hanya di kisaran 4% dari PDB, masih jauh dibawah dari negara-negara lain yang setara seperti India yang diatas 7% dari PDB dan China yang diatas 9% dari PDB.

Dengan besarnya kebutuhan investasi infrastruktur dan lemahnya kemampuan pembiayaan pemerintah, maka strategi pembiayaan untuk percepatan pembangunan infrastruktur yang dapat ditempuh adalah mendorong swasta untuk masuk dalam pembangunan proyek-proyek infrastruktur yang layak secara komersil (*economically and financially viable*), sedangkan pemerintah berfokus pada pembangunan proyek-proyek infrastruktur dasar yang penting bagi rakyat miskin (*economically viable but financially not viable*).

... kelemahan kemampuan pembiayaan pemerintah untuk pembangunan infrastruktur, terutama pasca krisis ekonomi 1997-1998, terlihat beriringan dengan meningkatnya kesenjangan ekonomi ... Hal ini menguatkan hipotesis bahwa infrastruktur terutama dicirikan oleh eksternalitas positif yang tinggi.

Gambar 6.11. Proyeksi Kebutuhan Pendanaan Pembangunan Infrastruktur berdasarkan Sumber Pembiayaan, 2015-2019 (Rp Triliun)



Sumber: diolah dari OJK

Dari kebutuhan pendanaan infrastruktur dalam RPJMN 2015-2019 sebesar Rp 5.519 triliun, 40% pendanaan diharapkan dari APBN, 10% dari APBD, 19% dari BUMN dan 31% dari Swasta. Dari Rp 2.216 triliun pembiayaan yang diharapkan dari APBN, terlihat bahwa pembiayaan pemerintah akan difokuskan untuk pembangunan perhubungan laut, perumahan, jalan, sumber daya air, air minum dan limbah, dan kereta api. Meski telah memilih fokus yang cukup baik, namun target ini sangat optimis. Secara rata-rata, sepanjang 2015-2019 diharapkan pembiayaan infrastruktur Rp 443 triliun per tahun dari APBN, sebuah harapan yang sangat sulit dipenuhi oleh APBN yang dikelola secara konservatif.

6.3 Belanja Sosial dan Perlindungan pada Kelompok Miskin

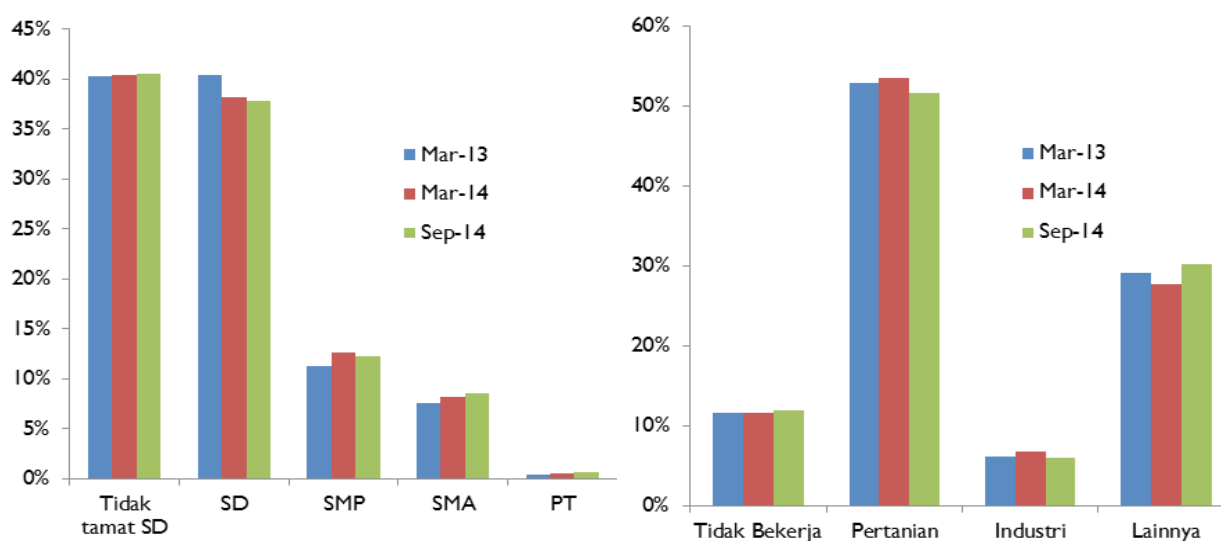
UUD 1945 menjamin kesejahteraan setiap warga negara. Dan inti dari setiap negara yang menjamin kesejahteraan setiap warga-nya (*welfare state*) adalah eksistensi sistem jaminan sosial yang bersifat universal (*universal social security system*). Individu mendapat perlindungan dan akses pelayanan sosial bukan karena mereka anggota kelompok atau kelas tertentu, dan bukan pula karena mereka memenuhi persyaratan atau kriteria tertentu. Mereka mendapatkannya semata karena mereka adalah warga negara (*social citizenship*). Dalam sistem jaminan sosial universal ini, semua penduduk menikmati sejumlah pelayanan kebutuhan dasar secara cuma-cuma. Pelayanan ini umumnya dibiayai oleh negara, melalui kontribusi jaminan sosial yang bersifat wajib, perpajakan umum atau kombinasi kedua-nya.

Intervensi negara dalam pembiayaan kebutuhan dasar, memiliki argumentasi yang kuat. Pembiayaan sosial oleh negara akan menurunkan kesenjangan pendapatan (dengan menurunkan pengeluaran *out of pocket*), mencegah individu jatuh ke dalam lembah kemiskinan akibat pengeluaran insidental yang besar, dan memperbaiki kinerja bidang sosial dengan menjamin akses seluruh penduduk pada layanan kebutuhan dasar yang berkualitas. Dalam jangka panjang, belanja sosial akan mendorong ketahanan keluarga, harmoni dan kohesi sosial serta perbaikan kualitas angkatan kerja.

Dari sekitar 28 juta penduduk miskin (sekitar 11% dari jumlah penduduk) saat ini, terlihat bahwa salah satu karakteristik sosial utama rumah tangga miskin adalah tingkat pendidikan yang rendah. Sekitar 80% dari rumah tangga miskin, kepala keluarga-nya hanya berpendidikan SD dan tidak tamat SD. Hal ini mengindikasikan bahwa pendidikan dasar meski memiliki *social return* yang tinggi namun *private return*-nya tidak lagi memadai untuk meningkatkan pendapatan rumah tangga miskin. Terdapat dua kemungkinan terkait rendahnya *private return* pendidikan rumah tangga miskin ini, yaitu kebutuhan untuk peningkatan tingkat pendidikan, melalui pemenuhan wajib belajar 12 tahun, dengan fokus pada pendidikan vokasi dengan *link and match*, atau peningkatan kualitas pendidikan dasar. Dengan demikian, dibutuhkan intervensi lebih luas agar kebutuhan pendidikan kelompok ini menghasilkan *private return* yang lebih tinggi bagi rumah tangga miskin.

Individu mendapat perlindungan dan akses pelayanan sosial bukan karena mereka anggota kelompok atau kelas tertentu, dan bukan pula karena mereka memenuhi persyaratan atau kriteria tertentu. Mereka mendapatkannya semata karena mereka adalah warga negara (*social citizenship*).

Gambar 6.12. Karakteristik Sosial dan Ekonomi Rumah Tangga Miskin: Tingkat Pendidikan Kepala Rumah Tangga dan Sumber Penghasilan Utama, 2013-2014



Sumber: BPS

Sementara itu, karakteristik ekonomi terpenting rumah tangga miskin adalah bekerja di sektor pertanian. Sekitar 53% rumah tangga miskin mengandalkan sektor pertanian sebagai sumber penghasilan utama, sedangkan 29% dan 6% lainnya berturut-turut mengandalkan sektor lain dan sektor industri, bahkan 12% sisanya tidak memiliki pekerjaan. Hal ini secara jelas mengindikasikan kegagalan proses transformasi struktural, dimana penurunan nilai tambah bruto sektor pertanian tidak diikuti dengan perpindahan tenaga kerja-nya ke sektor lain, terutama industri. Dengan pertumbuhan sektoral yang rendah dan jumlah tenaga kerja yang tidak banyak berkurang, kesejahteraan rumah tangga di sektor ini sulit ditingkatkan. Lebih jauh, sektor industri tidak banyak menciptakan tambahan lapangan kerja, dan bahkan dalam dekade terakhir menunjukkan tanda-tanda deindustrialisasi yang jelas. Tenaga kerja pertanian yang memaksa berpindah ke sektor modern gagal memenuhi kualifikasi pasar dan menjadi sektor informal perkotaan atau berdiaspora sebagai tenaga kerja kasar di luar negeri.

Karakteristik rumah tangga miskin menunjukkan urgensi belanja sosial yang signifikan. Belanja sosial akan meningkatkan kualitas angkatan kerja yang akan masuk ke pasar tenaga kerja. Namun belanja sosial ini juga harus diikuti dengan belanja ekonomi yang memadai agar penciptaan tenaga kerja yang berkualitas ini dapat diserap pasar tenaga kerja secara optimal. Hal ini pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi, yang akan menjadi basis penerimaan perpajakan yang kuat untuk belanja sosial dan ekonomi yang lebih besar di masa mendatang. Siklus kesejahteraan – lapangan kerja – pertumbuhan ekonomi ini merupakan bentuk empiris dari model pertumbuhan negara-negara kesejahteraan.

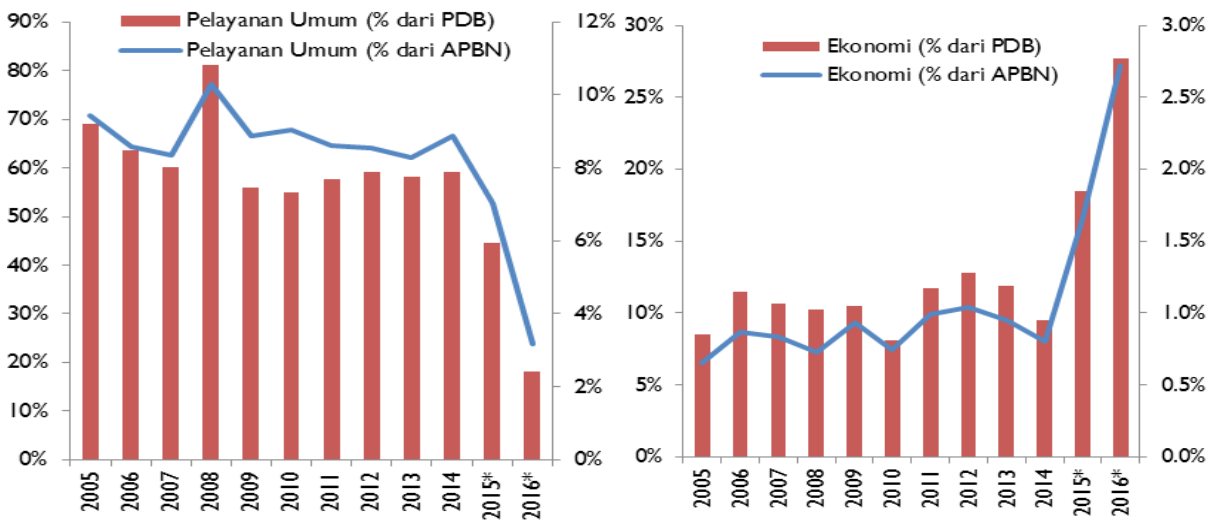
Karakteristik rumah tangga miskin menunjukkan urgensi belanja sosial yang signifikan. Belanja sosial akan meningkatkan kualitas angkatan kerja yang akan masuk ke pasar tenaga kerja. Namun belanja sosial ini juga harus diikuti dengan belanja ekonomi yang memadai agar penciptaan tenaga kerja yang berkualitas ini dapat diserap pasar tenaga kerja secara optimal. Hal ini pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi, yang akan menjadi basis penerimaan perpajakan yang kuat untuk belanja sosial dan ekonomi yang lebih besar di masa mendatang. Siklus kesejahteraan – lapangan kerja – pertumbuhan ekonomi ini merupakan bentuk empiris dari model pertumbuhan negara-negara kesejahteraan.

Dalam satu dekade terakhir, terlihat bahwa belanja publik didominasi oleh belanja untuk fungsi pelayanan umum, mencapai rata-rata 67% dari APBN per tahun antara 2005-2014, atau 8,3% dari PDB. Dengan belanja publik yang tersita untuk belanja pelayanan publik, terutama untuk subsidi dan pembayaran bunga utang, belanja untuk fungsi ekonomi hanya ada di kisaran 9% dari APBN pada 2005-2014, atau hanya 1,1% dari PDB.

Naiknya Presiden Widodo, membawa reformasi anggaran yang signifikan, dimana belanja untuk pelayanan umum direncanakan dipangkas hingga setengahnya, yaitu 38% dari APBN pada 2015-2016, atau 4,2% dari PDB. Kinerja ini dicapai melalui penurunan subsidi BBM dan listrik secara signifikan, yang harus dibayar mahal: jatuhnya daya beli masyarakat, turunnya pertumbuhan dan melonjaknya angka kemiskinan. Di sisi lain, tidak ada reformasi yang berarti dalam pengelolaan utang dimana pembayaran bunga utang terus meningkat. Namun harus diakui, reformasi subsidi energi ini membuat ruang fiskal meningkat, yang memungkinkan pemerintah menaikkan belanja untuk fungsi ekonomi yang diproyeksikan meningkat hingga rata-rata 22% dari APBN pada 2015-2016, atau 2,3% dari PDB.

Jika belanja ekonomi meningkat pesat, namun tidak demikian dengan belanja sosial yang terlihat tidak mengalami perubahan. Belanja fungsi pendidikan terlihat stagnan, sedangkan belanja untuk perlindungan sosial meningkat drastis dari 1,7% dari APBN pada 2015 menjadi 11,9% dari APBN pada 2016, lebih didorong untukantisipasi menutup defisit program jaminan kesehatan nasional. Kenaikan belanja fungsi kesehatan menjadi 5,1% dari APBN untuk memenuhi amanat UU No. 36/2009 Yang terlihat meningkat signifikan justru adalah belanja militer, yaitu belanja fungsi ketertiban dan keamanan yang berlipat dua, dari 4,1% dari APBN pada 2015 menjadi 8,3% dari APBN pada 2016.

Gambar 6.13. Reformasi Anggaran dan Realokasi Belanja Publik (% dari APBN dan % dari PDB), 2005-2016



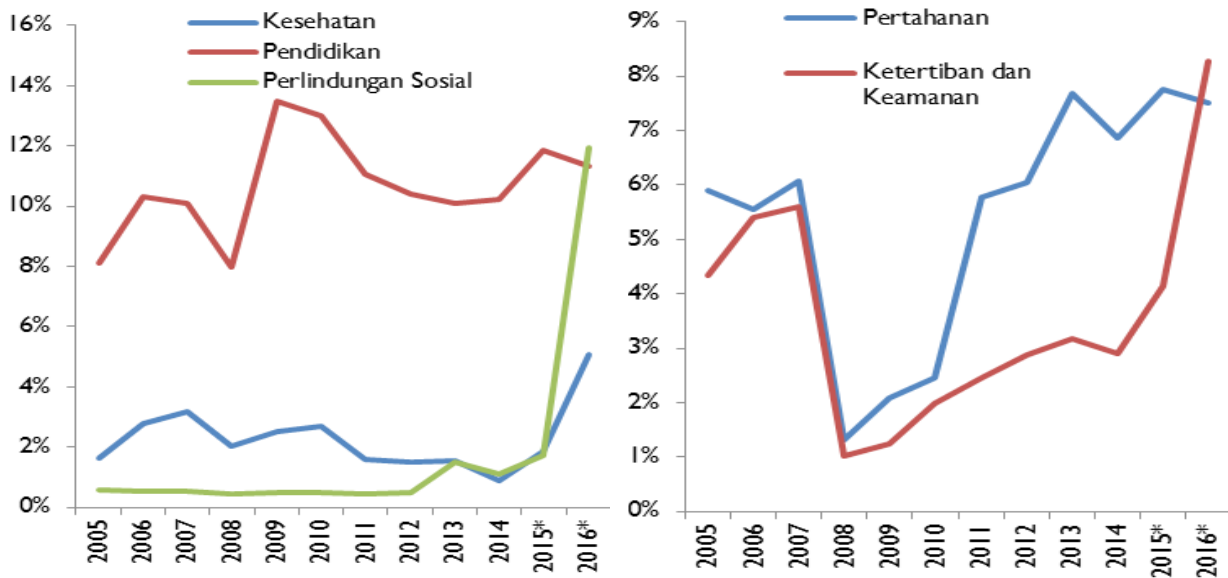
Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

* data APBN-P 2015 dan APBN 2016

Kenaikan belanja fungsi perlindungan sosial di satu sisi menggambarkan komitmen kerakyatan pemerintahan yang tinggi. Namun di sisi lain, hal ini menggambarkan kenaikan signifikan dari biaya program jaminan kesehatan nasional (JKN) yang merupakan amanat UU No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan UU No. 24/2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), yang secara resmi berlaku sejak 1 Januari 2014 dengan target mencapai jaminan kesehatan universal pada 2019.

Pada 2014, BPJS Kesehatan defisit Rp 3,3 triliun, yang ditutup oleh penjualan aset PT Askes sebesar Rp 5,6 triliun. Pada 2015, potensi defisit mencapai Rp 4,8 triliun, yang ditutup oleh PMN (penyertaan modal negara) sebesar Rp 5 triliun dan surplus investasi Rp 1 triliun. Penyebab utama disini adalah peserta PBI (penerima bantuan iuran) yang berjumlah 86,4 juta orang hanya membayar iuran Rp 19.225,-/orang/bulan dari yang idealnya Rp 36.000,-/orang/bulan. Pada 2016, dengan peserta JKN 162,7 juta orang, jumlah peserta PBI akan bertambah menjadi 92,4 juta orang. Dengan kenaikan iuran PBI dari Rp 19.225,- menjadi Rp 23.000,-, besaran defisit rasio klaim diproyeksikan meningkat menjadi Rp 9,79 triliun.

Gambar 6.14. Belanja Sosial dan Belanja Militer (% dari APBN), 2005-2016



Sumber: diolah dari LKPP dan Nota Keuangan, berbagai tahun

Eskalasi biaya program JKN menunjukkan bahwa sistem jaminan sosial universal membutuhkan dukungan pembiayaan yang besar dan berkelanjutan. Karena itu adopsi sistem jaminan sosial universal harus berjalan beriringan dengan ketersediaan anggaran pemerintah dan proyeksi *fiscal space*. Pembiayaan utama sistem harus bertumpu pada proyeksi perpajakan yang diikuti dengan efisiensi belanja publik secara masif. Dengan keterbatasan anggaran, menentukan pelayanan apa yang akan dibiayai oleh pemerintah harus mendapat perhatian penting. Paket jaminan sosial yang

dibiayai harus merefleksikan kebutuhan penduduk dan prioritas anggaran. Berdasarkan UU, jaminan sosial mencakup program jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun dan jaminan kematian, dimana prioritas diberikan pada jaminan kesehatan pada tahap awal.

Pada program yang dipilih, paket yang sesuai juga harus didesain. Sebagai misal, skema jaminan kesehatan dasar yang kecil mencakup upaya kesehatan, kecelakaan, sejumlah upaya preventif serta pelayanan anak dan keibuan, mendapat dukungan kuat untuk diberikan secara universal dan dibiayai pemerintah di awal pelaksanaan jaminan kesehatan untuk menjamin keberlanjutan anggaran. Manfaat paket jaminan kesehatan juga harus mencakup barang publik, barang kesehatan dengan eksternalitas tinggi, dan intervensi lain yang telah terbukti dampaknya pada hasil-hasil kesehatan, seperti Program KB dan Posyandu, dan mengarahkan belanja pelayanan medis yang besar ke kelompok miskin melalui mekanisme pentargetan. Untuk obat-obatan, manfaat obat yang diterima harus terdefinisi dan terbatas, dan menerapkan obat generik bila memungkinkan, untuk menahan kenaikan biaya.

Penyedia jasa sosial umumnya dilakukan oleh jaringan penyedia layanan sosial publik. Namun, pemerintah juga dapat membuat kontrak dengan penyedia layanan swasta, sehingga masyarakat memiliki pilihan yang lebih luas. Dengan skema ini, maka akan terjadi kompetisi antara penyedia jasa publik dan swasta sehingga akan meningkatkan kualitas pelayanan dan kepuasan konsumen. Terlepas dari jumlah penyedia jasa sosial, adalah penting untuk mendesain sistem insentif yang benar dan kerangka regulasi yang tepat untuk mencegah pemberian pelayanan yang berlebihan yang dapat memicu eskalasi biaya (*cost-containment*). Secara umum, *cost-containment* bergantung pada paket manfaat jaminan, cakupan peserta jaminan, dan mekanisme pentargetan.

Desain sistem pembayaran klaim ke penyedia jasa harus memiliki insentif yang akan mendorong penyedia jasa bersikap efisien dan rasional dalam hal jenis, jumlah dan kualitas pelayanan yang mereka berikan. Secara umum, sistem pembayaran penyedia jasa yang optimal adalah campuran dari pembayaran klaim pelayanan (*reimbursement system*), pembayaran yang ditentukan diawal (gaji atau subsidi) dan *cost-sharing* dengan penerima manfaat untuk menekan *moral hazard*.

BAB VII. PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI ERA OTONOMI DAERAH



7.1. Otonomi Daerah dan Kemiskinan Regional

Kesenjangan spasial telah menjadi permasalahan laten di Indonesia sejak awal pembangunan. Memusatkan analisa pada tingkat agregat nasional saja akan menyesatkan kita dari kenyataan bahwa terdapat kesenjangan yang besar dalam kondisi sosial-ekonomi antar daerah. Jawa mendominasi perekonomian Indonesia, dengan daerah lain jauh tertinggal dibelakangnya. Dengan luas hanya 7% dari total wilayah negara, supremasi Jawa sangat jelas terlihat. Kedudukan penting Jawa sebagai pusat ekonomi dan populasi nyaris tidak mengalami perubahan berarti dalam 50 tahun terakhir.

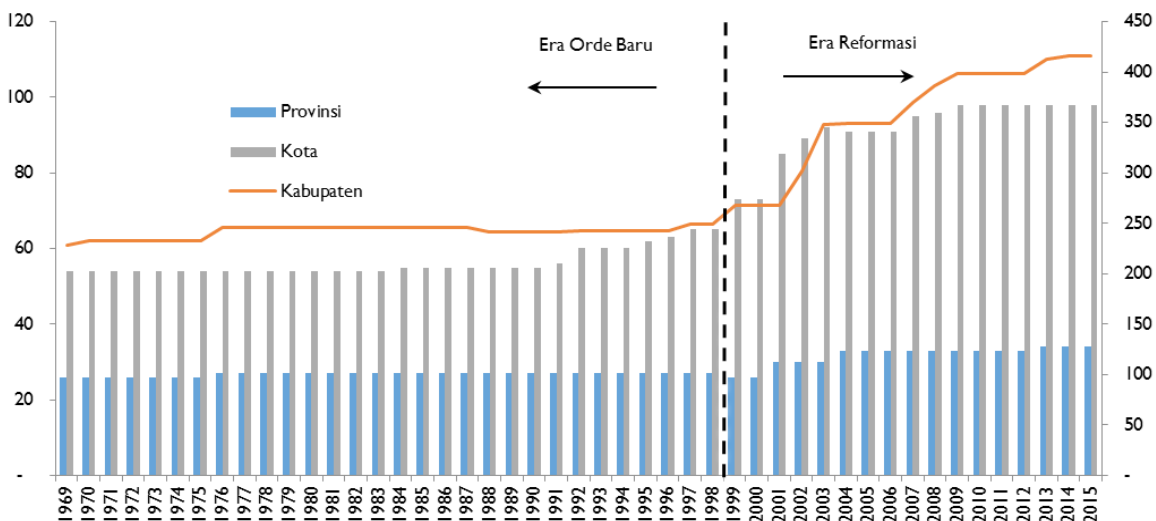
Dimensi spasial dari pembangunan ekonomi –terutama masalah kemiskinan dan kesenjangan regional- selalu mendapat perhatian yang serius. Mayoritas negara-negara dunia ketiga tidak memiliki cerita sukses untuk hal ini. Di negara berpendapatan tinggi disparitas regional juga eksis, namun secara kuat diperbaiki oleh integrasi ekonomi domestik dan mekanisme ekualisasi fiskal yang baik.

Di Indonesia, daerah selalu mendapat perhatian khusus. Tak ada negara yang memiliki keragaman seperti Indonesia dalam hal ekologi, demografi, ekonomi, etnis, agama, dan budaya. Ditambah dengan bentang alam yang luas, persatuan nasional telah menjadi komponen utama negara sejak Indonesia merdeka. Dengan keragaman etnik, agama dan budaya, tidak ada isu yang lebih sensitif di Indonesia selain isu kedaerahan. Distribusi pendapatan sumber daya alam yang sangat tidak merata, juga telah menimbulkan kesenjangan regional, yang berimplikasi negatif pada kemiskinan dan harmoni sosial.

Rezim orde baru mengelola dinamika spasial dengan pendekatan sentralisasi, dimana pemerintah pusat memegang kontrol penuh atas

pemerintah daerah, termasuk sumber daya keuangan. Jumlah wilayah administrasi adalah minimal dan tidak banyak berubah, dari 26 provinsi, 54 kota dan 228 kabupaten pada 1969 menjadi 27 provinsi, 65 kota dan 249 kabupaten pada 1998. Jumlah wilayah administratif yang minimal dengan kewenangan dan sumber daya yang terbatas, memungkinkan rezim menjaga stabilitas.

Gambar 7.1. Jumlah Wilayah Administratif Indonesia, 1969 - 2015



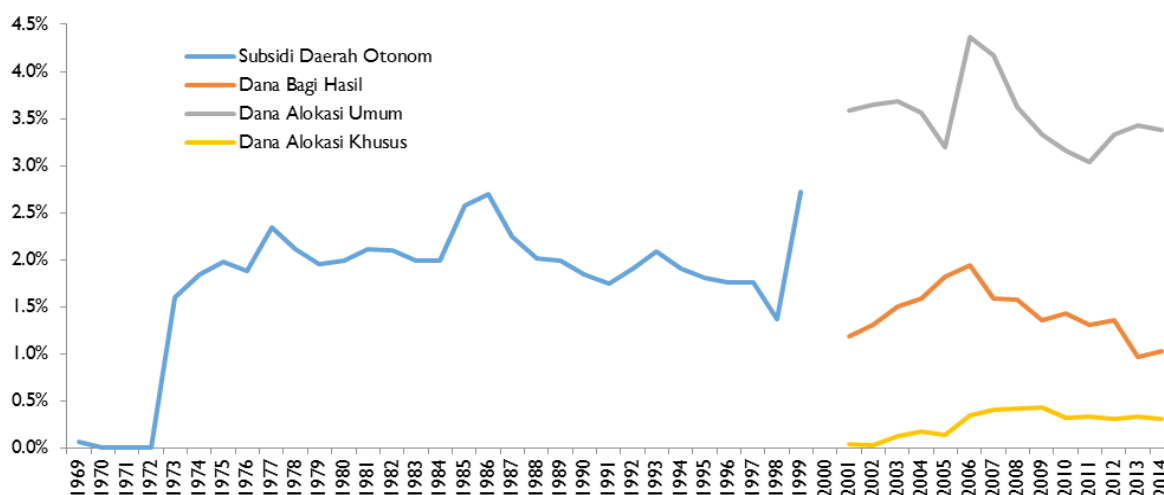
Sumber: BPS

Jatuhnya rezim orde baru dan euforia reformasi mendorong Indonesia pasca 1998 mengadopsi otonomi dengan desentralisasi secara luas, dimana pemerintah pusat menyerahkan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, yang diikuti dengan penyerahan sumber daya keuangan sesuai prinsip *money follow functions*. Untuk mengakomodasi keragaman dan meningkatkan pelayanan publik, pemekaran wilayah terjadi secara masif di era reformasi ini. Jumlah wilayah administrasi melonjak drastis, dari 27 provinsi, 65 kota dan 249 kabupaten pada 1998 menjadi 34 provinsi, 98 kota dan 416 kabupaten pada 2015. Transformasi dari sentralisasi ke desentralisasi secara luas dalam waktu yang begitu singkat, melalui *big-bang approach*, secara menarik berlangsung relatif lancar.

Di era orde baru, hubungan keuangan pusat-daerah dibangun diatas hegemoni pusat terhadap daerah, yaitu transfer berupa subsidi daerah otonom (SDO). Sepanjang 1973-1999, besaran SDO relatif stabil rata-rata 2% dari PDB per tahun. Di era otonomi daerah, hubungan keuangan pusat-daerah mencerminkan proses penyerahan sebagian kewenangan kepada daerah yang berimplikasi pada desentralisasi fiskal. Sepanjang 2001-2014, transfer pemerintah pusat ke daerah mencapai rata-rata 5,7% dari PDB per tahun, yang terdiri dari dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK). DAU yang serupa dengan SDO, yaitu bertindak sebagai *block grant*, mendominasi transfer ke daerah, mencapai rata-rata 3,5% dari PDB per tahun pada 2001-2014. DAU yang

hampir dua kali lipat dari SDO, merupakan implikasi DAU sebagai *mandatory spending*, yaitu minimal 26% dari penerimaan dalam negeri netto, sekaligus mencerminkan gelombang pemekaran wilayah yang sangat masif pasca era orde baru.

**Gambar 7.2. Transfer Pemerintah Pusat ke Daerah, 1969 – 2014
(% dari PDB)**



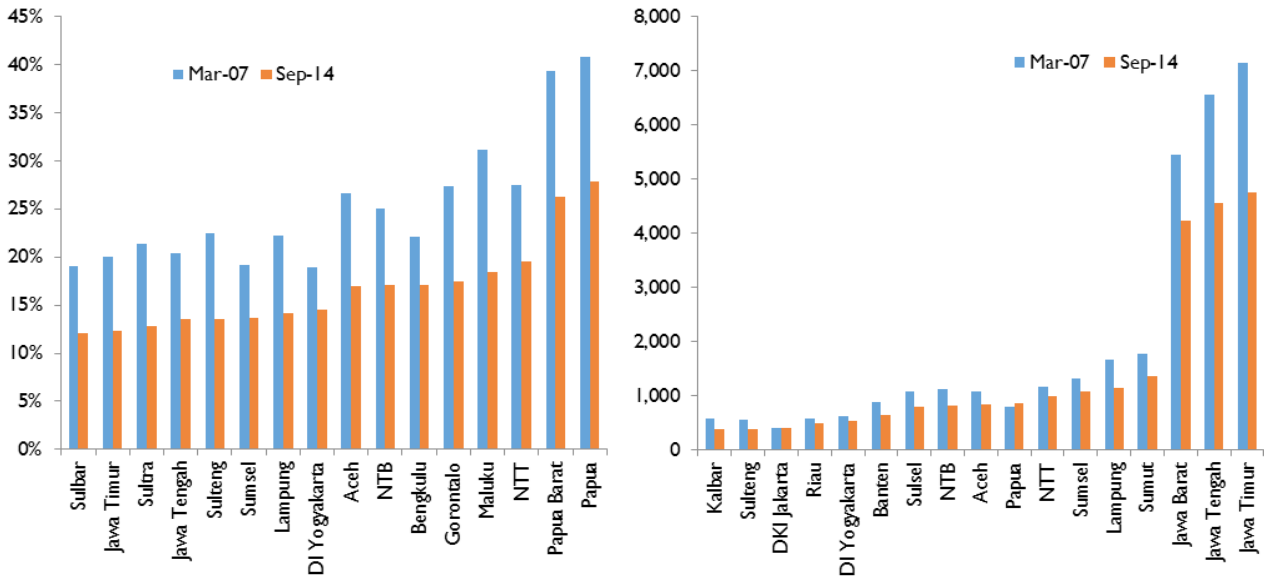
Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Dengan kewenangan pemerintah lokal yang lebih luas disertai sumber daya keuangan yang lebih besar, seharusnya kuantitas dan kualitas pelayanan publik meningkat karena pemerintah lokal lebih baik dalam memahami masalah dan kebutuhan masyarakat di wilayahnya. Implikasinya, penanggulangan kemiskinan semestinya berjalan lebih cepat dan efektif di era otonomi daerah, terlebih dengan gelombang pemekaran wilayah yang masif. Sepintas, hipotesis ini terlihat terbukti dimana tingkat kemiskinan menurun dari 16,68% pada Maret 2007 menjadi 10,96% pada September 2014, atau turun -5,7% per tahun (CAGR). Jumlah penduduk miskin berhasil diturunkan dari 37,2 juta jiwa pada Maret 2007 menjadi 27,7 juta jiwa pada September 2014, atau turun -4,1% per tahun (CAGR). Namun prestasi ini tidak banyak berbeda dengan kinerja penanggulangan kemiskinan di era orde baru yang sangat sentralistis. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal terlihat tidak berkorelasi dengan percepatan penanggulangan kemiskinan.

Secara umum, semua provinsi berhasil menurunkan tingkat kemiskinan dan jumlah orang miskin. Namun peta dan kantong kemiskinan tidak berubah. Provinsi dengan tingkat kemiskinan tinggi, jauh di atas rata-rata nasional, didominasi oleh provinsi di kawasan timur yaitu Papua, Papua Barat, Nusa Tenggara Timur (NTT), Maluku, Gorontalo dan Nusa Tenggara Barat (NTB). Pada September 2014, ketika tingkat kemiskinan nasional 10,96%, di Papua tercatat 27,8%, Papua Barat 26,26%, dan NTT 19,6%.

... prestasi ini tidak banyak berbeda dengan kinerja penanggulangan kemiskinan di era orde baru yang sangat sentralistis. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal terlihat tidak berkorelasi dengan percepatan penanggulangan kemiskinan.

Gambar 7.3. Provinsi dengan Tingkat Kemiskinan (% dari Total Penduduk) dan Jumlah Penduduk Miskin (Ribu Jiwa) Tertinggi, Maret 2007 – September 2014



Sumber: BPS

... agenda penanggulangan kemiskinan memiliki dua dimensi spasial. Pertama, kantong kemiskinan yang sangat terkonsentrasi di Jawa, meski memiliki kelengkapan infrastruktur sosial-ekonomi dan dengan tingkat kemiskinan yang lebih rendah dari rata-rata nasional. Kedua, insiden kemiskinan yang sangat tinggi di luar Jawa, dengan bentang alam yang sangat luas dan mengalami ketertinggalan infrastruktur sosial-ekonomi serta memiliki jumlah penduduk yang sedikit.

Namun, secara absolut, jumlah penduduk miskin terkonsentrasi hanya di 3 provinsi, yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat, dimana ketiga-nya menjadi rumah bagi setengah dari total penduduk miskin. Per September 2014, dari 27,7 juta jiwa penduduk miskin Indonesia, sebanyak 13,55 juta jiwa berada di Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat.

Konsentrasi kantong kemiskinan di Jawa, khususnya Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat, dapat ditelusuri dari distribusi penduduk yang sangat timpang. Dengan luas hanya 7% dari total wilayah Indonesia, Jawa menampung 57% penduduk. Tidak mengherankan bila kemudian 54,6% penduduk miskin berada di Jawa, meskipun per September 2014 tingkat kemiskinan provinsi Jawa rata-rata 9,86%, lebih rendah dari rata-rata provinsi non-Jawa yang 12,1%. Sebagai misal, DKI Jakarta yang merupakan provinsi dengan tingkat kemiskinan terendah di Indonesia, yaitu 4,08%, memiliki penduduk miskin 412 ribu jiwa, lebih banyak dari Sulawesi Tengah yang 387 ribu jiwa meski tingkat kemiskinannya mencapai 13,6%.

Maka, agenda penanggulangan kemiskinan memiliki dua dimensi spasial. Pertama, kantong kemiskinan yang sangat terkonsentrasi di Jawa, meski memiliki kelengkapan infrastruktur sosial-ekonomi dan dengan tingkat kemiskinan yang lebih rendah dari rata-rata nasional. Kedua, insiden kemiskinan yang sangat tinggi di luar Jawa, dengan bentang alam yang sangat luas dan mengalami ketertinggalan infrastruktur sosial-ekonomi serta memiliki jumlah penduduk yang sedikit.

Sebagai misal, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua dengan luas 30% dari total wilayah Indonesia namun hanya dihuni 7% penduduk, pada September 2014 memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi, rata-rata 19,4%. Namun demikian, total gabungan penduduk miskin dari 6 provinsi di Nusa Tenggara, Maluku dan Papua pada September 2014 “hanya” 3,29 juta jiwa,

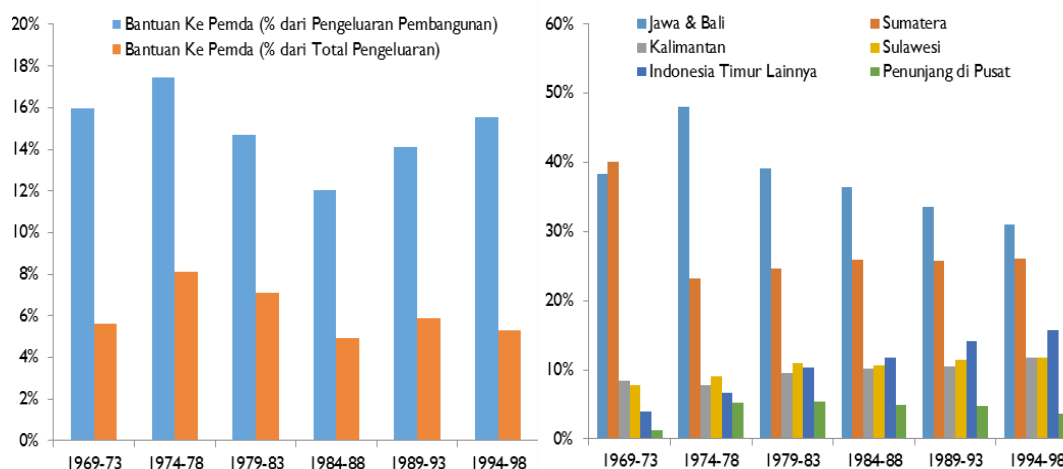
lebih sedikit dari penduduk miskin Jawa Barat yang 4,24 juta jiwa meski tingkat kemiskinan Jawa Barat relatif rendah yaitu 9,17%.

7.2. Desentralisasi Fiskal dan Penanggulangan Kemiskinan di Daerah

Upaya membangun daerah dalam rangka menanggulangi kemiskinan dan menurunkan kesenjangan antar wilayah, telah dimulai sejak awal Orde Baru. Pada Repelita I (1969-1973), diperkenalkan Program Inpres yang menghubungkan dana pembangunan regional dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, yaitu Inpres Desa, Inpres Dati II, Inpres Dati I, dimana pemerintah pusat menyediakan dan menyalurkan dana secara langsung kepada pemda. Pada Repelita II (1974-1978) Program Inpres terus diperluas dengan memperkenalkan Inpres SD, Inpres Kesehatan, Inpres Penghijauan dan Reboisasi, dan Inpres Pasar. Pada periode ini pula didirikan Bappenas tingkat propinsi (Bappeda Propinsi) yang bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan program-program sektoral pemerintah pusat dan daerah di tingkat propinsi.

Sepanjang Repelita III (1979-1983), cakupan dan bantuan finansial Inpres untuk pemda propinsi, kabupaten, dan desa di tingkatkan secara signifikan. Repelita IV (1984-1988) memberi penekanan khusus pada daerah-daerah tertinggal yang diidentifikasi sebagai terisolasi, kurang subur, populasi yang tersebar, dan daerah-daerah bermasalah. Bantuan pembangunan terhadap daerah tertinggal –utamanya daerah di Kawasan Timur Indonesia- meningkat secara signifikan pada Repelita V (1989-1993) dan VI (1994-1998). Pada Repelita VI, bantuan pembangunan daerah disederhanakan menjadi hanya Inpres Desa, Inpres Dati II, Inpres Dati I, Inpres SD, dan Inpres Kesehatan, sedangkan Inpres lainnya masuk sebagai komponen Inpres Dati I dan Dati II. Pada periode ini diperkenalkan Inpres Desa Tertinggal.

Gambar 7.4. Bantuan Pembangunan Daerah di Era Orde Baru (% dari Pengeluaran) dan Distribusi Alokasinya (% dari Total Bantuan Pembangunan Daerah), 1969 – 1998



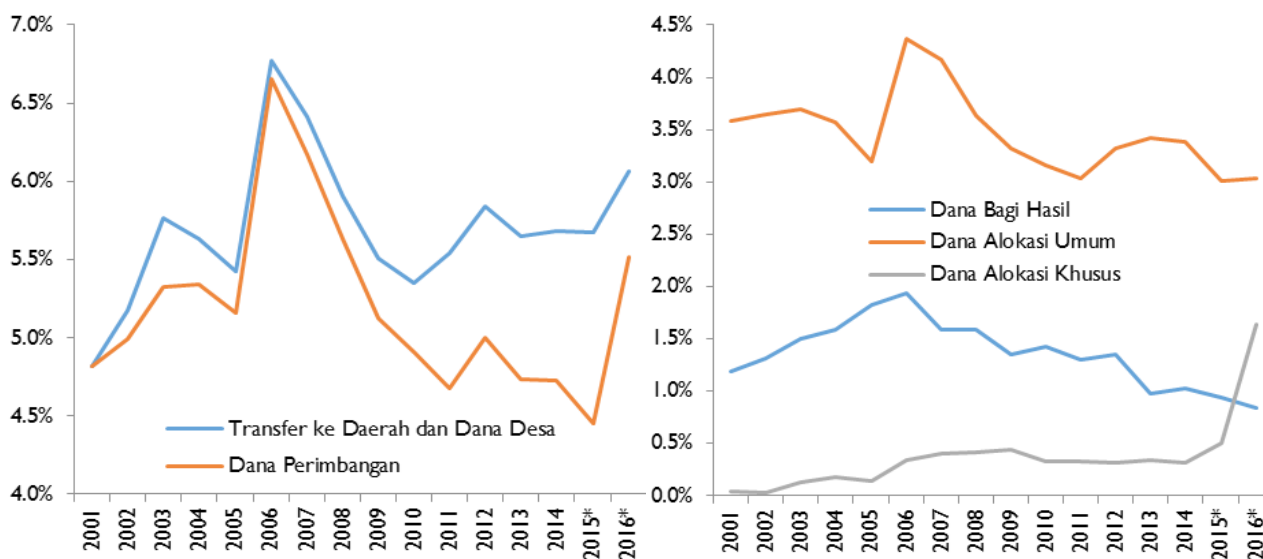
Sumber: diolah dari Bappenas

Bantuan pembangunan daerah rata-rata mencapai 15% dari pengeluaran pembangunan, atau 6,2% dari total APBN sepanjang 1969-1998. Meski sepenuhnya merupakan diskresi pemerintah pusat, namun besaran bantuan pembangunan daerah terlihat stabil, kecuali pada Repelita IV yang mengalami penurunan akibat krisis seiring jatuhnya harga minyak dunia. Bila digabungkan dengan Subsidi Daerah Otonom (SDO) yang mencapai rata-rata 14,8% dari pengeluaran rutin atau 8,5% dari total APBN, maka total transfer ke daerah (SDO plus bantuan pembangunan daerah) rata-rata mencapai 14,7% dari total APBN per tahun sepanjang 1969-1998.

Politik anggaran regional rezim orde baru terlihat bias ke wilayah Jawa dan Bali yang pada 1969-1998 rata-rata mendapatkan 37,8% dari total bantuan pembangunan daerah, diikuti Sumatera (27,6%), Indonesia Timur (10,4%), Sulawesi (10,3%) dan Kalimantan (9,7%). Namun terlihat kecenderungan bahwa prioritas spasial ke Jawa semakin memudar dari waktu ke waktu, sedangkan alokasi untuk wilayah lain semakin meningkat, terutama wilayah Indonesia Timur.

Di era reformasi, relasi keuangan pusat-daerah mengalami transformasi yang signifikan, seiring adopsi otonomi daerah secara luas. Desentralisasi fiskal dilakukan seiring penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Transfer ke daerah dan dana desa mencapai rata-rata 5,7% dari PDB per tahun pada 2001-2016, dengan kecenderungan meningkat dari kisaran 5% dari PDB pada 2001 menjadi di kisaran 6% dari PDB pada 2016. Transfer ke daerah didominasi oleh dana perimbangan, yang mencapai rata-rata 5,2% dari PDB per tahun sepanjang 2001-2016, dengan kecenderungan menurun dari kisaran 5% dari PDB pada 2001 menjadi di kisaran 4,5% dari PDB pada 2015. Namun pada 2016, dana perimbangan meningkat drastis ke kisaran 5,5% dari PDB, didorong kenaikan DAK yang sangat signifikan.

Gambar 7.5. Transfer ke Daerah dan Dana Perimbangan, 2001-2016 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun
 * data APBN-P 2015 dan APBN 2016

Komponen dana perimbangan terbesar adalah DAU yang mencapai rata-rata 3,47% dari PDB per tahun antara 2001-2016, diikuti dengan DBH (1,36% dari PDB) dan DAK (0,37% dari PDB). Terlihat DAU cenderung menurun dari kisaran 3,5% dari PDB pada 2001 menjadi di kisaran 3,0% dari PDB pada 2016. Selain diikat oleh ketentuan DAU minimal 26% dari penerimaan dalam negeri netto, tekanan terhadap DAU juga datang dari gelombang pemekaran wilayah yang sangat masif. Sejak 1999, setidaknya telah berdiri 8 provinsi, 34 kota dan 181 kabupaten. Setiap pembentukan daerah otonomi baru secara langsung memberi tekanan pada DAU.

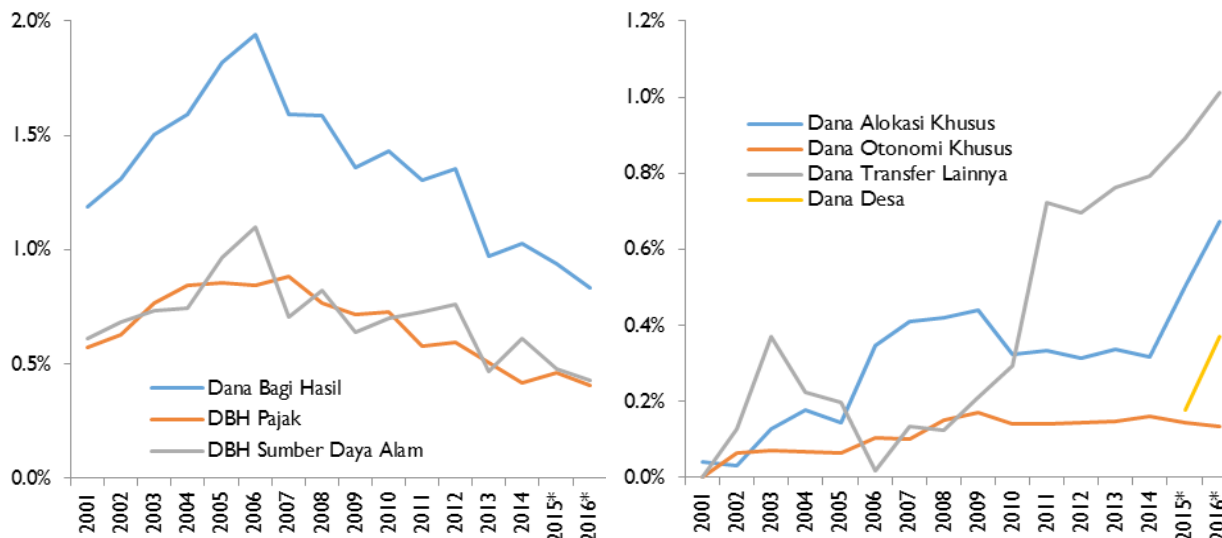
Sementara itu DBH terlihat bergerak fluktuatif, semula meningkat dari kisaran 1% dari PDB pada 2001 menjadi kisaran 2% dari PDB pada 2006, kemudian sejak 2007 menurun secara konsisten hingga menjadi dibawah 1% dari PDB pada 2016. Fluktuasi DBH ini terlihat mengikuti pergerakan harga komoditas dunia (DBH sumber daya alam), terutama harga minyak dan gas bumi, serta dinamika pertumbuhan ekonomi daerah (DBH pajak).

Sedangkan DAK terlihat meningkat secara konsisten, dari hanya dibawah 0,05% dari PDB pada 2001 meningkat hingga 0,50% dari PDB pada 2015. Pada 2016, DAK meningkat drastis menjadi 1,64% dari PDB, namun kenaikan ini hanya dikarenakan pemindahan pos dana transfer lainnya, ke pos DAK (kini Dana Transfer Khusus) yang berada dibawah pos dana perimbangan, tepatnya pos DAK non fisik. DAK reguler yang selama ini berjalan kini masuk dibawah pos DAK fisik. Jika DAK non fisik dikeluarkan, maka DAK 2016 hanya 0,67% dari PDB. Kecenderungan DAK adalah meningkat, namun hanya secara moderat, tidak ada peningkatan secara drastis.

Dana pada pos dana transfer lainnya atau dana penyesuaian yang selama ini dianggarkan untuk membantu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan pemerintah pusat, kini sejak 2016 dipindahkan ke pos DAK, yaitu DAK non fisik. Komponen terbesar dari dana transfer lainnya, sekarang DAK non fisik, adalah tunjangan profesi guru PNS daerah, bantuan operasional sekolah (BOS), bantuan operasional penyelenggaraan PAUD (BOP), bantuan operasional kesehatan (BOK) dan bantuan operasional keluarga berencana (BOKB), serta tambahan penghasilan guru PNS daerah. Jika DAK non fisik dikembalikan ke pos dana transfer lainnya, maka nilainya pada 2016 mencapai 1,01% dari PDB, tidak jauh berbeda dari dana transfer lainnya pada 2015 yang 0,89% dari PDB. Dengan kata lain, tidak ada perubahan kebijakan yang drastis pada DAK.

Meski demikian, arah kebijakan terkini dari transfer ke daerah adalah positif. Kecenderungan menurunnya pangsa DAU dan meningkatnya pangsa DAK dalam dana perimbangan menunjukkan pergeseran prioritas dari dana transfer *block grants* menuju ke *specific grants*. Hal ini didasarkan pada fakta rendahnya kapasitas dan keberpihakan pada rakyat dari pemerintah daerah, sehingga *block grants* cenderung tidak efektif untuk akselerasi penanggulangan kemiskinan. Dengan demikian, pemerintah pusat dapat mendorong agenda prioritas ini di daerah melalui *specific grants*.

Gambar 7.6. DBH, DAK dan Dana Transfer Lainnya, 2001-2016 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan LKPP, berbagai tahun

* data APBN-P 2015 dan APBN 2016, dengan menyesuaikan besaran DAK dan Dana Transfer Lainnya di 2016 sesuai dengan nomenklatur di 2015

... arah kebijakan terkini dari transfer ke daerah adalah positif. Kecenderungan menurunnya pangsa DAU dan meningkatnya pangsa DAK dalam dana perimbangan menunjukkan pergeseran prioritas dari dana transfer *block grants* menuju ke *specific grants*. Hal ini didasarkan pada fakta rendahnya kapasitas dan keberpihakan pada rakyat dari pemerintah daerah, sehingga *block grants* cenderung tidak efektif untuk akselerasi penanggulangan kemiskinan. Dengan demikian, pemerintah pusat dapat mendorong agenda prioritas ini di daerah melalui *specific grants*.

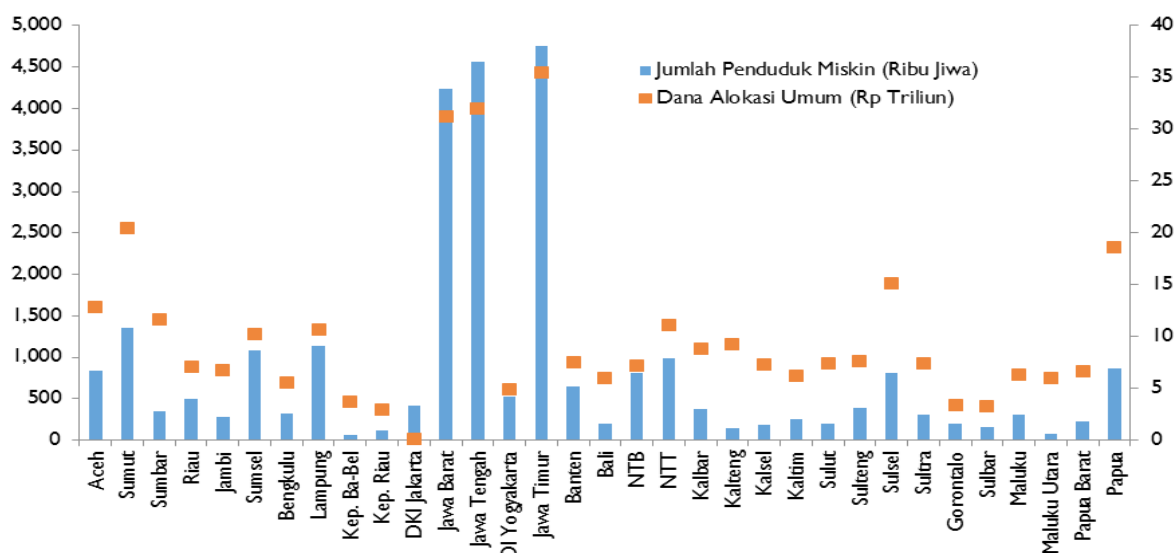
Dalam rangka akselerasi penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat, formula dana transfer ke daerah seharusnya memperhitungkan variabel kemiskinan yang dihadapi oleh daerah. DAU sebagai *equalization grants* sejak awal telah memperhitungkan kemiskinan sebagai salah satu variabel dalam formulanya. Dalam komponen celah fiskal, kemiskinan masuk dalam formula DAU sebagai kebutuhan fiskal (*fiscal needs*). Dengan demikian, daerah dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang rendah dan kemiskinan yang tinggi, akan mendapat DAU lebih besar. Sejak 2006, telah diterapkan prinsip *non hold harmless*, dimana daerah dengan kapasitas fiskal yang terus meningkat dimungkinkan untuk menerima DAU yang lebih rendah dari DAU yang pernah diterima sebelumnya. Namun komponen alokasi dasar dalam DAU telah mengizinkan setiap daerah menerima dana *lump-sum* khususnya untuk belanja pegawai bagi PNS daerah. Hal ini ditengarai menjadi insentif untuk pemekaran wilayah dan penambahan jumlah PNS daerah secara signifikan.

Dalam kerangka percepatan penanggulangan kemiskinan, alokasi DAU terkini telah memperlihatkan pola progresif, yaitu sumber daya keuangan dari pusat lebih banyak dialokasikan ke wilayah dengan jumlah penduduk miskin yang lebih tinggi. Pada 2014, provinsi-provinsi dengan jumlah penduduk miskin terbanyak menerima DAU tertinggi, berturut-turut yaitu Jawa Timur (10,4% dari total DAU), Jawa Tengah (9,4%), Jawa Barat (9,2%), dan Sumatera Utara (6,0%). Per September 2014, Jawa Timur memiliki 4,75 juta penduduk miskin, Jawa Tengah 4,65 juta, Jawa Barat 4,24 juta dan Sumatera Utara 1,36 juta. Gabungan penduduk miskin ke-4 provinsi tersebut setara dengan 53,8% dari total penduduk miskin.

Pada saat yang sama, secara menarik DAU juga mampu memberi prioritas pada wilayah dengan insiden kemiskinan yang tinggi, seperti Papua (5,5% dari total DAU), Aceh (3,8%) dan Nusa Tenggara Timur (3,3%).

Per September 2014, tingkat kemiskinan di 3 provinsi ini berturut-turut 27,8%, 17% dan 19,6%. Pelaksanaan alokasi DAU secara murni bahkan telah memungkinkan wilayah dengan kapasitas fiskal yang sangat besar, seperti DKI Jakarta, tidak menerima DAU sama sekali.

Gambar 7.7. Alokasi DAU berdasarkan Provinsi dan Jumlah Penduduk Miskin, 2014

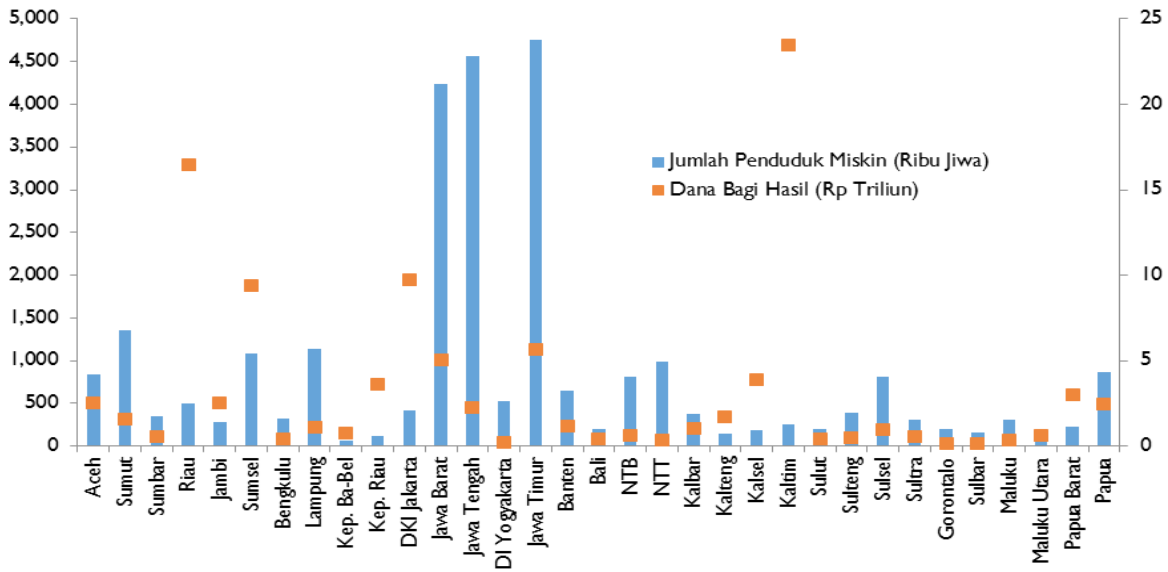


Sumber: diolah dari LKPP dan BPS

Dengan kerangka yang sama, alokasi DBH memperlihatkan pola sebaliknya, yaitu regresif, dimana sumber daya keuangan dari pusat lebih banyak mengalir ke wilayah dengan jumlah penduduk miskin yang lebih sedikit. Pada 2014, provinsi dengan alokasi DAK terbesar tercatat adalah Kalimantan Timur (22,6% dari total DBH, bersama-sama dengan Kalimantan Utara), Riau (15,8%), DKI Jakarta (9,4%) dan Sumatera Selatan (9,1%). Per September 2014, jumlah penduduk miskin provinsi penerima DBH tertinggi ini berturut-turut adalah 253 ribu jiwa, 498 ribu, 413 ribu dan 1,1 juta. Gabungan penduduk miskin ke-4 provinsi tersebut hanya setara dengan 8,1% dari total penduduk miskin.

Dengan sumber daya alam yang bersifat *enclaved* dan kegiatan ekonomi yang terkonsentrasi di Jawa, bagi hasil sumber daya alam dan bagi hasil pajak menjadi sangat bias ke daerah kaya sumber daya alam dan pusat ekonomi nasional. Dengan pangsa PDRB terhadap PDB nasional mencapai kisaran 60%, supremasi ekonomi Jawa sangat terlihat yang membuat DBH pajak sangat bias ke Jawa, khususnya DKI Jakarta, Jawa Timur dan Jawa Barat. Sedangkan DBH sumber daya alam, terutama migas, sangat bias ke Kalimantan Timur, Riau dan Sumatera Selatan. DBH yang secara historis lebih didorong oleh motif politik, yaitu meredam ketidakpuasan daerah dan menjaga integrasi nasional, membuat kinerja DBH tidak pernah memuaskan dalam ukuran ekonomi dan sosial, khususnya terkait penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan antar wilayah. Dengan ukuran DBH yang signifikan, mencapai rata-rata 1,36% dari PDB per tahun pada 2001-2016, dibutuhkan instrument penyeimbang selain DAU.

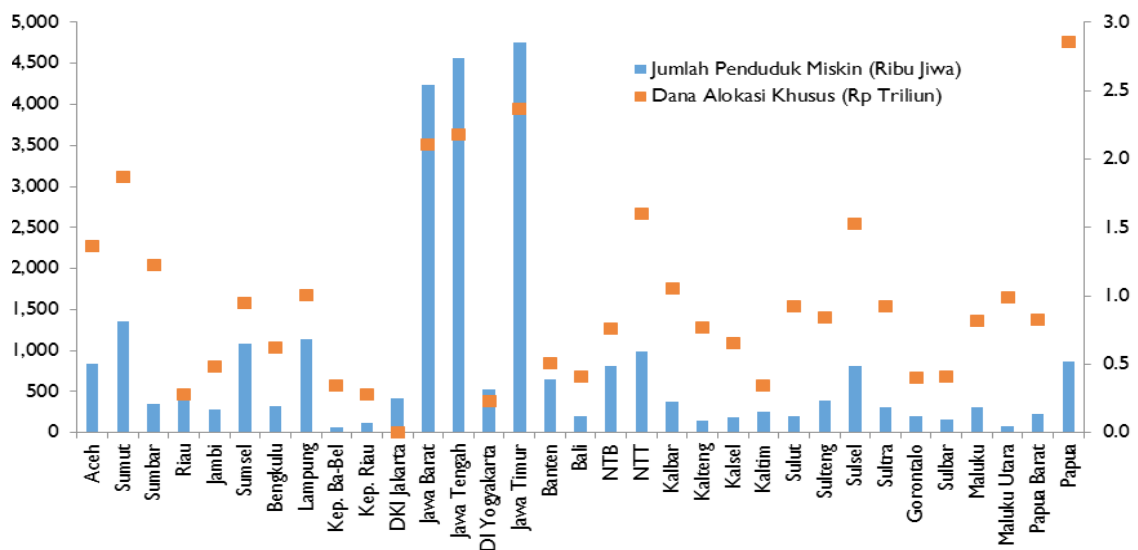
Gambar 7.8. Alokasi DBH berdasarkan Provinsi dan Jumlah Penduduk Miskin, 2014



Sumber: diolah dari LKPP dan BPS

Dengan sifatnya sebagai *specific grants*, DAK berpeluang besar mendorong prioritas nasional di daerah, terutama untuk penanggulangan kemiskinan, sekaligus sebagai penyeimbang DBH. Dalam kerangka percepatan penanggulangan kemiskinan, alokasi DAK terkini telah memperlihatkan pola cukup progresif. Pada 2014, provinsi-provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi dan jumlah penduduk miskin terbanyak menerima alokasi DAK tertinggi, yaitu Papua (8,9% dari total DAK), Jawa Timur (7,4%), Jawa Tengah (6,8%), Jawa Barat (6,6%), Sumatera Utara (5,9%) dan Nusa Tenggara Timur (5,0%).

Gambar 7.9. Alokasi DAK berdasarkan Provinsi dan Jumlah Penduduk Miskin, 2014



Sumber: diolah dari LKPP dan BPS

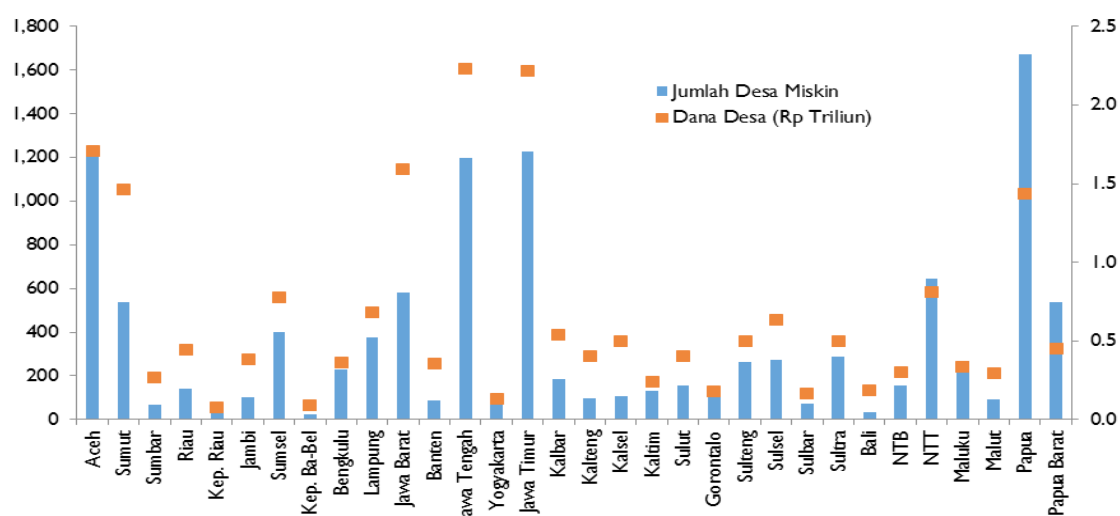
DAK yang cenderung progresif juga dikonfirmasi oleh alokasi DAK secara sektoral. Dalam lima tahun terakhir, alokasi DAK terbesar ditujukan untuk sektor pendidikan (di kisaran 34% dari total DAK), diikuti sektor transportasi (18%), kesehatan (14%), pertanian (8%), infrastruktur irigasi (6%), kelautan dan perikanan (6%), dan infrastruktur air minum dan sanitasi (5%).

Meski telah menunjukkan alokasi dan distribusi sektoral yang progresif, namun masalah utama DAK adalah besarnya yang sepanjang 2001-2016 hanya 0,37% dari PDB, dan jika DAK non fisik pada 2016 dikeluarkan, hanya 0,33% dari PDB. Namun demikian, terdapat perkembangan yang menjanjikan disini. Kecenderungan besaran DAK terus meningkat dari waktu ke waktu yaitu 0,07% dari PDB pada 2001-2003, kemudian meningkat 0,32% dari PDB pada 2004-2014 dan kini 0,74% dari PDB pada 2015-2016.

Kini, dalam dua tahun terakhir, telah lahir skema baru dalam desentralisasi fiskal, yaitu Dana Desa, seiring implementasi UU No. 6/2014 tentang Desa. Dana desa bertujuan mempercepat penanggulangan kemiskinan langsung di tingkat terbawah sekaligus meningkatkan kualitas pertumbuhan ekonomi (*inclusive growth*). Alokasi Dana Desa kepada kabupaten/kota diberikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis.

Dalam kerangka percepatan penanggulangan kemiskinan, alokasi Dana Desa terkini telah memperlihatkan pola cenderung progresif. Pada 2015, provinsi-provinsi dengan jumlah desa miskin terbanyak menerima alokasi Dana Desa tertinggi, yaitu Jawa Tengah (10,8% dari total Dana Desa), Jawa Timur (10,7%), Aceh (8,3%), Jawa Barat (7,7%), Sumatera Utara (7,1%) dan Papua (6,9%). Pada 2014, terdapat 11.441 desa miskin, atau 15,5% dari total jumlah desa sebanyak 73.709. Jawa Tengah memiliki 1.199 desa miskin, Jawa Timur 1.229, Aceh 1.250, Jawa Barat 579, Sumatera Utara 535, dan Papua 1.673. Gabungan desa miskin ke-6 provinsi tersebut setara dengan 56,5% dari total desa miskin.

Gambar 7.10. Alokasi Dana Desa berdasarkan Provinsi dan Jumlah Desa Miskin, 2015



Sumber: diolah dari Kemenkeu dan BPS

Namun demikian, wilayah Indonesia Timur terlihat mendapat alokasi Dana Desa lebih sedikit dibanding jumlah desa miskin yang mereka miliki, seperti Nusa Tenggara Timur dan Papua Barat. Sebaliknya, wilayah Indonesia Barat terlihat mendapat alokasi Dana Desa lebih banyak dibandingkan jumlah desa miskin mereka, seperti Jawa Barat dan Sumatera Utara. Hal ini menegaskan bahwa alokasi Dana Desa lebih ditentukan oleh faktor jumlah desa yang dimiliki, dimana setiap desa cenderung mendapat alokasi *lump-sum*, dan faktor jumlah penduduk desa. Sedangkan faktor luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis desa belum banyak menentukan alokasi Dana Desa.

Ke depan, Dana Desa berpotensi besar menjadi salah satu instrument penting pemerintah pusat untuk percepatan penanggulangan kemiskinan di daerah, karena besaran dananya diproyeksikan menjadi 10% dari total dana Transfer ke Daerah mulai 2017. Bila pada 2015 setiap desa dianggarkan menerima rata-rata Rp 280 juta per desa, maka pada 2019 setiap desa ditargetkan menerima rata-rata Rp 1,5 miliar per desa. Dengan sifatnya sebagai *block grant*, efektifitas Dana Desa akan sangat bergantung pada kualitas perencanaan dan implementasi program di tingkat desa. Maka tantangan terbesar Dana Desa adalah kualitas aparatur desa dan sistem monitoring dan evaluasi kinerja penggunaan Dana Desa.

7.3. Postur Anggaran Daerah dan Belanja Daerah untuk Orang Miskin

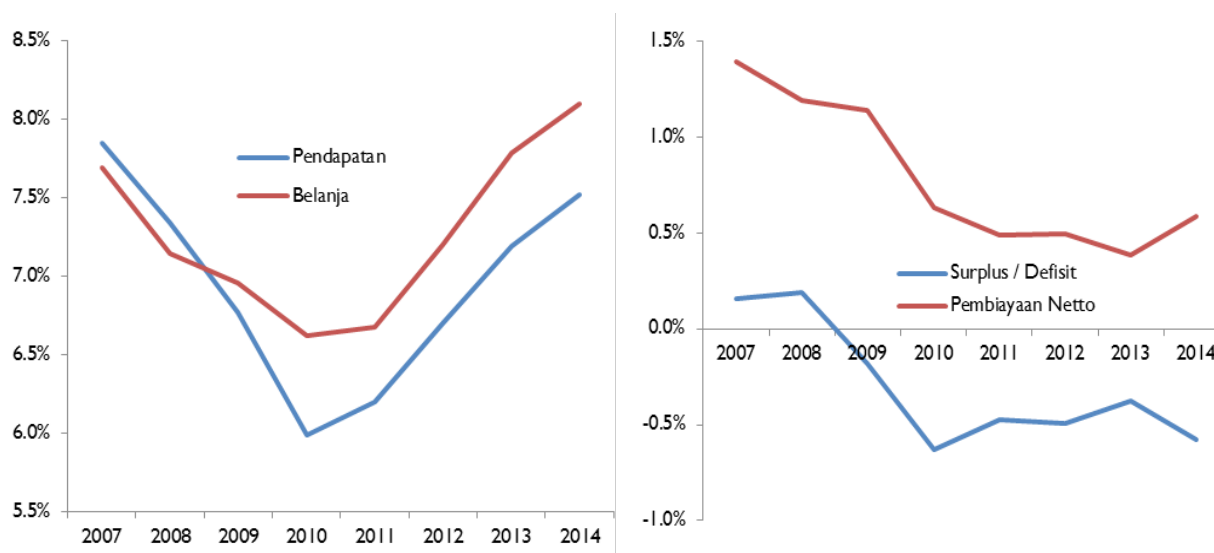
Sejalan dengan adopsi otonomi daerah secara luas dan desentralisasi fiskal, anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) menjadi instrument kebijakan fiskal yang semakin penting. Dengan dukungan pendanaan dari pemerintah pusat yang kuat melalui skema desentralisasi fiskal, posisi pemerintah lokal yang berada di tingkatan paling dekat dengan rakyat, serta pelaksanaan APBD yang sepenuhnya berada di daerah, mulai dari perencanaan hingga pertanggungjawaban, maka seharusnya arah dan prioritas pembangunan akan sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat lokal, terutama terkait penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dari sisi besaran dana APBD, ukuran pemerintah daerah (*size of local government*) meningkat signifikan seiring desentralisasi fiskal. Bila di awal otonomi ukuran APBD di kisaran 5% dari PDB, kini ukuran APBD mencapai kisaran 7% dari PDB atau sekitar setengah dari belanja pemerintah pusat. Krisis global 2008 telah menurunkan ukuran APBD dari kisaran 8% dari PDB pada 2007 menjadi di kisaran 6% dari PDB pada 2010. Pada 2014, ukuran APBD telah kembali pulih di kisaran 8% dari PDB.

Namun terlihat bahwa pulihnya ukuran APBD pasca krisis 2008 ini ditopang oleh defisit anggaran. Sebelum krisis, anggaran daerah surplus di kisaran 0,2% dari PDB, namun kemudian mengalami defisit secara konsisten di kisaran -0,5% dari PDB sejak 2010. Namun secara menarik, pembiayaan defisit sebagian besar bersumber dari SiLPA (sisa lebih perhitungan anggaran). Dengan kata lain, banyak daerah melakukan defisit anggaran dalam rangka menyerap SiLPA tahun sebelumnya. Dana SiLPA ini umumnya ditempatkan di perbankan dalam bentuk deposito dan giro sebelum digunakan. Besarnya dana SiLPA di satu sisi dapat dimaknai sebagai motif

berjaga-jaga atas program yang membutuhkan pembiayaan segera. Namun di sisi lain, hal ini secara jelas mencerminkan rendahnya kinerja perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan.

Gambar 7.11. Postur Anggaran Daerah Seluruh Provinsi dan Kabupaten/Kota, 2007 - 2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Kemenkeu

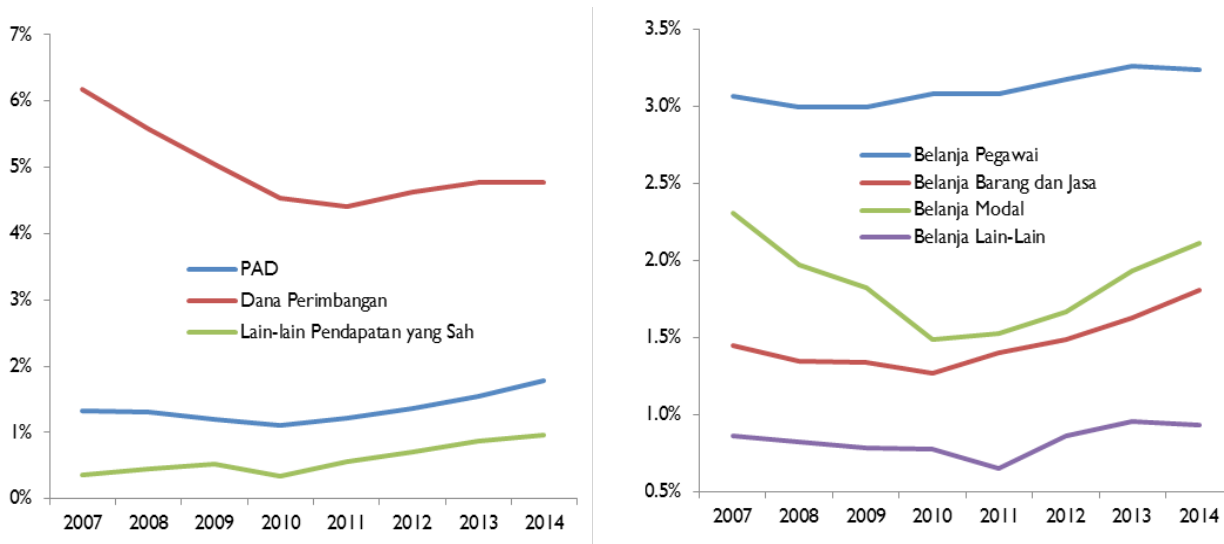
Struktur penerimaan daerah secara umum didominasi oleh transfer dari pusat, dimana pada 2007-2014 dana perimbangan rata-rata per tahun mencapai 71,8% dari total penerimaan daerah, diikuti pendapatan asli daerah / PAD (19,6%) dan lain-lain pendapatan yang sah (8,6%). Namun terlihat kecenderungan yang positif dimana ketergantungan daerah terhadap pusat semakin menurun. Dana perimbangan menurun dari 6,2% dari PDB pada 2007 menjadi 4,8% dari PDB pada 2014. Di saat yang sama, PAD meningkat dari 1,3% dari PDB menjadi 1,8% dari PDB dan lain-lain pendapatan yang sah meningkat dari 0,4% dari PDB menjadi 0,9% dari PDB.

Meningkatnya kemandirian daerah, yang ditandai dengan menurunnya peran dana perimbangan dan meningkatnya peran PAD dalam penerimaan daerah, merupakan hal yang positif dimana daerah akan mampu meningkatkan postur APBD tanpa bergantung pada transfer dari pusat. Implementasi UU No. 28/2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah serta pengalihan BPHTB sebagai pajak daerah sejak 2011, terlihat berkorelasi dengan meningkatnya kemandirian daerah ini. Meningkatnya kapasitas fiskal daerah ini pada gilirannya akan diharapkan akan meningkatkan belanja produktif dan belanja sosial untuk kelompok miskin.

Namun di sisi lain, kebijakan pajak dan retribusi daerah (*revenue incidence*), yang berperan penting dalam peningkatan kemandirian daerah ini, diduga bersifat regresif, dimana kelompok miskin menanggung beban yang lebih besar. Maraknya pajak dan retribusi daerah telah menciptakan beban ekonomi tinggi bagi rakyat (*high-cost economy*). Dengan sebagian besar basis pajak potensial dikuasai pemerintah pusat, maka pajak dan retribusi daerah banyak menyasar basis pajak yang lebih kecil seperti sektor pertanian,

perikanan, peternakan, industri rumah tangga dan usaha kecil, dimana hal ini secara langsung memperburuk masalah kemiskinan.

Gambar 7.12. Struktur Penerimaan dan Belanja Daerah, 2007 – 2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Kemenkeu

... belanja birokrasi daerah adalah non-discretionary expenditure yang tidak dipengaruhi oleh perubahan postur APBD, bahkan meningkat ditengah krisis ... belanja modal dan belanja sosial daerah adalah residual, serupa dengan pola APBN ... sumber daya keuangan daerah yang terbatas sebagian besar terserap untuk operasional pemerintah daerah.

Lebih buruk lagi, sisi belanja daerah (*spending incidence*) juga cenderung bersifat regresif, atau setidaknya netral. Belanja untuk birokrasi daerah mendominasi APBD dengan kecenderungan meningkat, mencapai rata-rata 63% dari total belanja daerah per tahun, yaitu belanja pegawai (43%) dan belanja barang dan jasa (20%). Belanja pegawai daerah meningkat dari 3,07% dari PDB pada 2007 menjadi 3,24% dari PDB pada 2014. Di saat yang sama, belanja barang dan jasa juga meningkat dari 1,45% dari PDB menjadi 1,81% dari PDB. Secara keseluruhan, belanja birokrasi daerah meningkat dari 4,53% dari PDB pada 2007 menjadi 5,04% dari PDB pada 2014.

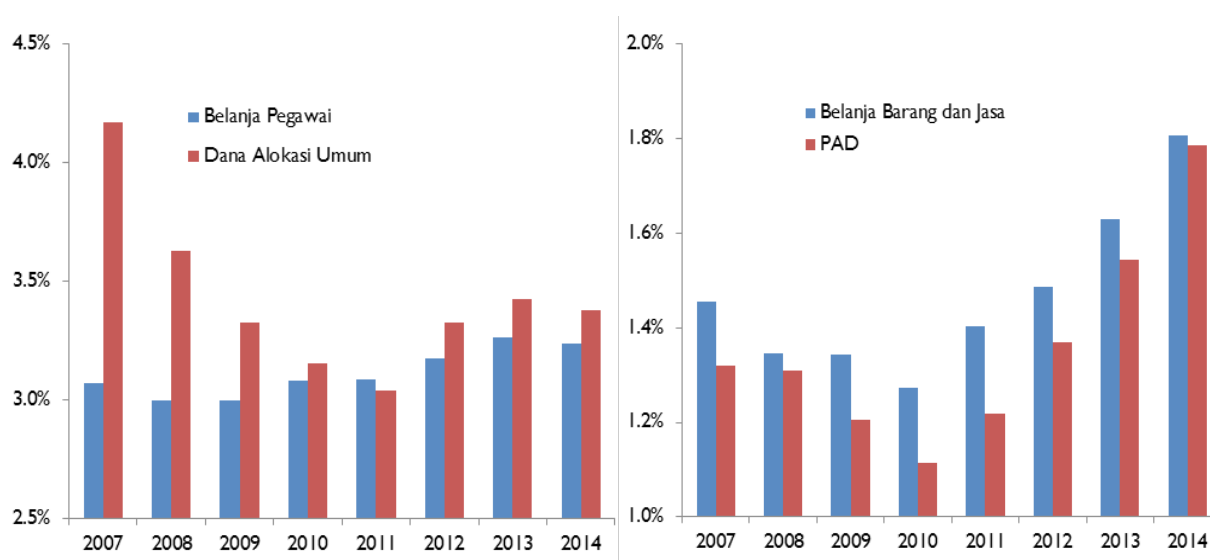
Sementara itu belanja modal daerah yang secara konseptual bersifat progresif, hanya merupakan 26% dari total APBD daerah, dengan pola berfluktuasi mengikuti dinamika postur APBD yang dipengaruhi kondisi makroekonomi nasional dan global. Krisis global 2008 dan perlambatan pertumbuhan ekonomi telah menurunkan belanja modal daerah dari 2,31% dari PDB pada 2007 menjadi hanya 1,49% dari PDB pada 2010. Belanja modal daerah baru kembali pulih menjadi 2,12% dari PDB pada 2014. Hal ini secara jelas memperlihatkan bahwa belanja birokrasi daerah adalah *non-discretionary expenditure* yang tidak dipengaruhi oleh perubahan postur APBD, bahkan meningkat ditengah krisis. Dengan kata lain, belanja modal dan belanja sosial daerah adalah residual, serupa dengan pola APBN.

Dengan prioritas kebijakan fiskal daerah diletakkan pada belanja birokrasi daerah yang signifikan dan terus meningkat, maka sumber daya keuangan daerah yang terbatas sebagian besar terserap untuk operasional pemerintah daerah. Terlihat bahwa DAU yang diterima daerah hampir seluruhnya habis untuk membiayai belanja pegawai. Sedangkan PAD yang diperoleh dari pajak dan retribusi daerah bahkan tidak mencukupi untuk membiayai belanja barang dan jasa. Dengan demikian, untuk belanja modal

dan belanja sosial, daerah hanya mengandalkan pada DBH, DAK dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dengan DBH yang sangat terkonsentrasi di sebagian kecil daerah penghasil SDA dan pusat ekonomi nasional, maka sebagian besar daerah praktis hanya bergantung pada DAK dan lain-lain pendapatan daerah yang sah untuk membiayai belanja modal dan belanja sosial mereka.

Prioritas APBD pada birokrasi daerah ini terjadi merata, baik di daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi maupun rendah. Di Nusa Tenggara Timur yang memiliki tingkat kemiskinan 19,82% pada 2014, hampir seluruh realisasi APBD kabupaten/kota menunjukkan pangsa belanja pegawai di atas 60% dari total APBD. Di Kalimantan Selatan dengan tingkat kemiskinan 2014 hanya 4,68%, prioritas belanja daerah tetap pada birokrasi meski beberapa kabupaten/kota mampu mengalokasikan belanja modal secara signifikan.

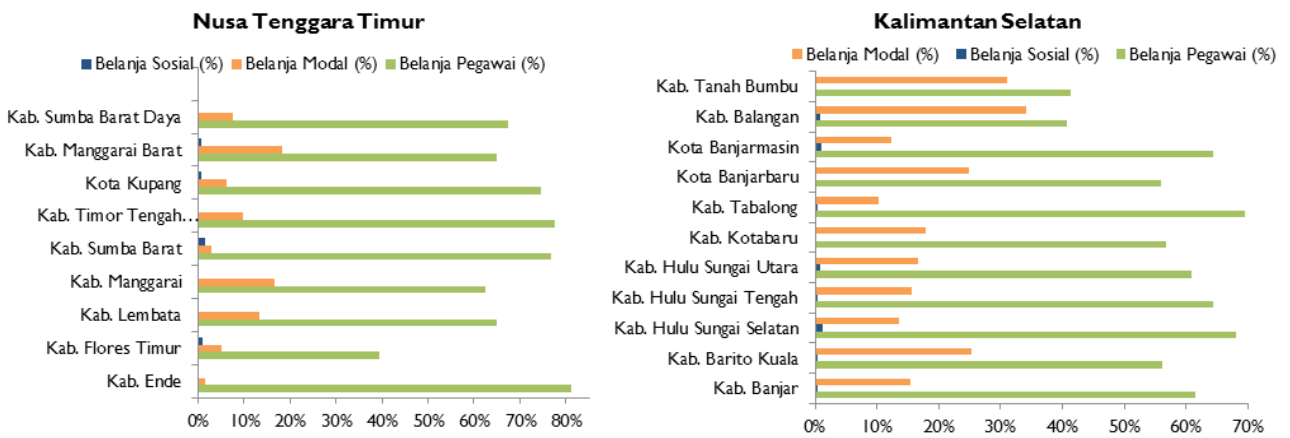
Gambar 7.13. Struktur Penerimaan dan Belanja Daerah, 2007 – 2014 (% dari PDB)



Sumber: diolah dari Kemenkeu

Daerah-daerah yang memperlihatkan prioritas belanja daerah yang cukup baik, tidak secara otomatis dapat dikatakan telah berpihak pada kelompok miskin. Sebagai misal DKI Jakarta, belanja pegawai menurun dari kisaran 50% dari total APBD menjadi di kisaran 30% dari APBD pada 2008-2015. Seiring penurunan belanja pegawai, belanja modal dan belanja sosial DKI Jakarta meningkat signifikan. Setelah fungsi pelayanan umum (gaji pegawai), prioritas belanja DKI Jakarta adalah infrastruktur, pendidikan dan kesehatan. Namun hal ini sebagian besar diraih oleh kapasitas fiskal DKI Jakarta yang sangat besar, khususnya dari PAD. Peningkatan penerimaan daerah yang jauh lebih tinggi dari kenaikan belanja birokrasi memungkinkan DKI Jakarta meningkatkan belanja modal dan belanja sosial mereka hingga diatas belanja birokrasi. Arah kebijakan fiskal daerah secara keseluruhan belum berpihak sepenuhnya pada kelompok miskin. Sebagai misal, pada 2013, alokasi anggaran setiap anggota DPRD adalah Rp 392 juta per tahun. Di saat yang sama, alokasi setiap siswa miskin Jakarta hanya Rp 2,2 juta per tahun (SD), Rp 2,5 juta per tahun (SMP), dan Rp 2,9 juta per tahun (SMA).

Gambar 7.14. Realisasi Belanja Pegawai: Kasus Nusa Tenggara Timur dan Kalimantan Selatan, 2014 (% dari APBD)



Sumber: diolah dari Kemenkeu

BAB VIII. KONTRA DRAFT APBN: KONSEP DAN AGENDA MENUJU ANGGARAN PUBLIK UNTUK RAKYAT MISKIN



8.1 Negara dan Kesejahteraan Publik

Menciptakan kesejahteraan bagi semua warga adalah tugas pertama dan utama setiap pemerintahan. Ide dasar dari konsep ini berangkat dari fakta bahwa pemerintah memiliki kewenangan untuk mengelola semua sumber daya dalam perekonomian untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyatnya.

Penciptaan kesejahteraan bagi semua memiliki banyak rasionalitas. Kesejahteraan mempromosikan efisiensi ekonomi. Kesejahteraan yang lebih tinggi memiliki dampak eksternalitas positif baik dari sisi mikro maupun makro ekonomi sehingga akan mendorong peningkatan efisiensi ekonomi. Kesejahteraan juga akan menurunkan kemiskinan. Hal ini merupakan implikasi langsung terpenting dari usaha menciptakan kesejahteraan dengan terpenuhinya kebutuhan dasar setiap warga. Selain itu, kesejahteraan juga mendorong kesamaan sosial dan menurunkan kesenjangan sosial. Persamaan hak-hak ekonomi, politik, sosial-budaya hingga kesamaan perlakuan di depan hukum hanya dapat dipromosikan secara efektif dengan penciptaan kesejahteraan secara merata. Kesejahteraan pada gilirannya akan mempromosikan stabilitas sosial-politik. Stabilitas yang sejati hanya akan tercapai ketika semua warga sejahtera lahir dan batin. Stabilitas yang bersumber dari tindakan represif-manipulatif negara hanya akan menciptakan

stabilitas artifisial yang semu. Pada akhirnya, kesejahteraan akan mendorong pemberdayaan masyarakat menuju kemandirian dan kemartabatan.

Secara historis, penciptaan kesejahteraan bagi seluruh warga negara merupakan amanat perjuangan kemerdekaan. Para pendiri negeri ini telah menegaskan bahwa negara-bangsa bernama Indonesia dibentuk untuk mengupayakan terciptanya kemakmuran lahir dan batin bagi segenap penduduknya. Konstitusi telah secara tegas mengamankan kesejahteraan sosial sebagai prioritas tertinggi kebijakan publik negeri ini. Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa perekonomian harus berdasarkan atas asas kekeluargaan atau persaudaraan (*brotherhood*), yang menjunjung kesejahteraan bersama sebagai tujuan utama, bukan persaingan individualisme (*liberalism*). Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 memberi kewenangan penuh kepada negara untuk mengelola cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Dan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 memberi penegasan bahwa kepemilikan negara ini ditujukan untuk kemakmuran bersama, bukan kemakmuran orang-perorang.

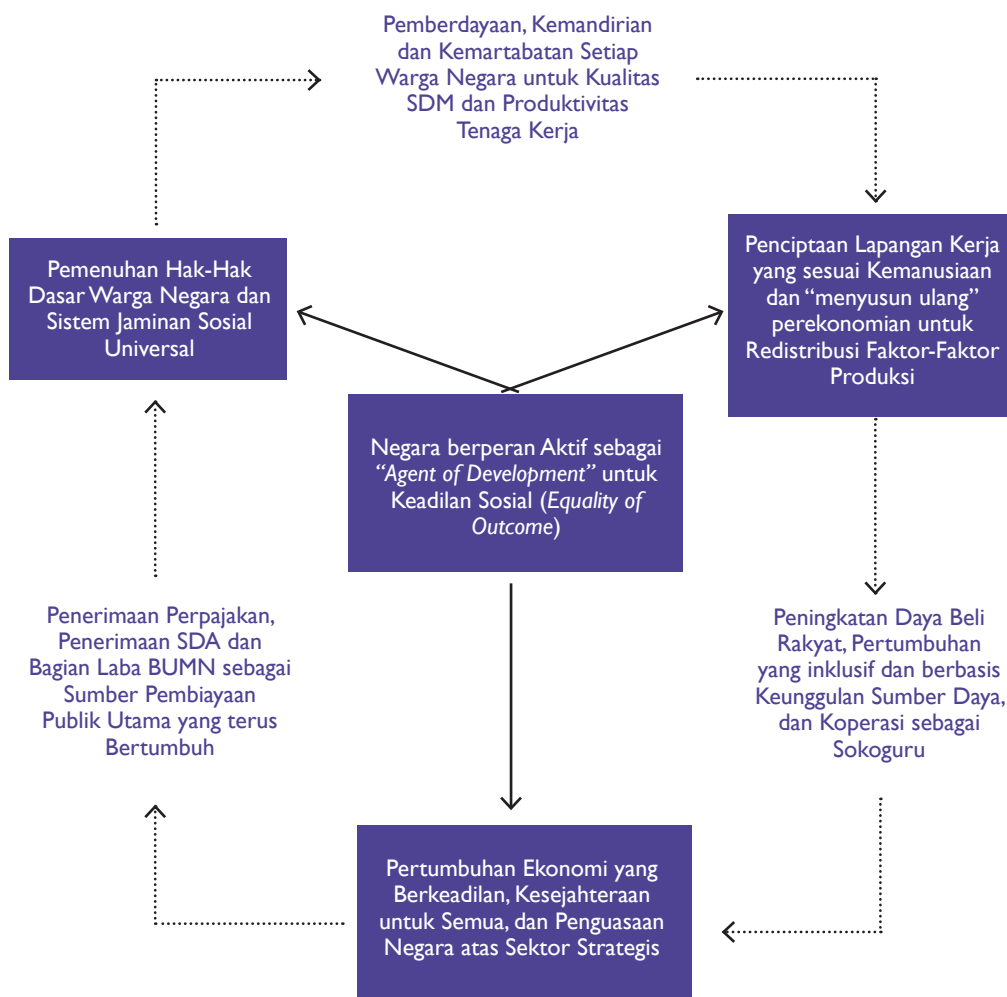
Sementara itu pasal 27 ayat 2 UUD 1945 menegaskan kewajiban negara untuk menyediakan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal ini secara implisit menegaskan bahwa kesejahteraan rakyat berawal dari pekerjaan yang layak. Pasal 34 ayat 1 UUD 1945 mengatur secara jelas bahwa filantropi harus dilakukan untuk mereka yang tidak mampu bekerja karena ke fakiran, kemiskinan dan keterlantaran. Sedangkan pasal 34 ayat 2 UUD 1945 (amandemen ke-4) mengindikasikan bahwa pemberdayaan (*empowerment*) harus dilakukan negara untuk rakyat yang lemah menuju kemandirian (*self-empowerment*) dan kemartabatan (*dignity*). Dan pasal 34 ayat 3 UUD 1945 (amandemen ke-4) menegaskan bahwa pemerintah dibebankan tugas untuk penyediaan kebutuhan dasar publik untuk distribusi pendapatan yang merata.

Secara empiris, arus besar negara kesejahteraan (*welfare state*) di negara-negara maju kapitalis, terutama sejak pasca krisis besar (*great depression*) di tahun 1930-an, seperti negara-negara di Eropa Utara (Rezim Universal), Eropa Kontinental (Rezim Konservatif) serta Amerika dan Australia (Rezim Residual), telah turut memberi dorongan kuat di negara-negara dunia ketiga bagi penciptaan kesejahteraan oleh negara.

Inti dari negara kesejahteraan adalah penganugerahan hak sosial kepada setiap warga negara. Dalam implementasi-nya, terdapat keterkaitan yang erat antara penganugerahan hak sosial warga, penciptaan kesempatan kerja dan pertumbuhan ekonomi. Dalam model negara kesejahteraan, adanya jaminan pemenuhan hak sosial warga negara (*social security system*) harus diimbangi dengan penciptaan kesempatan kerja secara luas (*full employment*) agar penyediaan hak sosial tidak menjadi disinsentif bagi warga negara untuk terlibat dalam pasar tenaga kerja. Di saat yang sama, luasnya basis hak sosial membutuhkan sumber pembiayaan yang memadai melalui sistem perpajakan yang kuat yang hanya dimungkinkan dengan adanya pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) yang tinggi. Interaksi ke-tiga variabel ini menjadi penting bagi keberlanjutan sistem jaminan sosial dalam jangka panjang. Untuk itulah maka, program penciptaan kesejahteraan melalui penganugerahan hak sosial tidak bisa dilepaskan dari kebijakan tenaga kerja dan pertumbuhan ekonomi.

Inti dari negara kesejahteraan adalah penganugerahan hak sosial kepada setiap warga negara. Dalam implementasi-nya, terdapat keterkaitan yang erat antara penganugerahan hak sosial warga, penciptaan kesempatan kerja dan pertumbuhan ekonomi ... Interaksi ke-tiga variabel ini menjadi penting bagi keberlanjutan sistem jaminan sosial dalam jangka panjang ... program penciptaan kesejahteraan melalui penganugerahan hak sosial tidak bisa dilepaskan dari kebijakan tenaga kerja dan pertumbuhan ekonomi.

Gambar 8.1. Model “Welfare State” di Indonesia Berdasarkan UUD 1945



Sumber: analisis Staf IDEAS, diolah dari berbagai sumber

Untuk kasus Indonesia, model “welfare state” berdasarkan UUD 1945 akan terdiri dari 4 pilar utama (gambar 8.1), yaitu:

- (i) sistem jaminan sosial universal, sebagai *backbone* dari program kesejahteraan, dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara khususnya melalui pembangunan sektor kesehatan dan pendidikan sebagai penopang sistem jaminan sosial untuk mencapai efisiensi dan mencegah eskalasi biaya jaminan sosial serta memfasilitasi tenaga kerja dengan keahlian yang dibutuhkan untuk masuk ke pasar tenaga kerja;
- (ii) pembangunan berbasiskan keunggulan sumber daya produktif perekonomian untuk penciptaan lapangan kerja secara luas sebagai titik tolak pembangunan, dan “menyusun ulang” perekonomian dalam rangka redistribusi alat produktif, dengan koperasi sebagai bentuk badan usaha yang paling dominan dalam perekonomian;

- (iii) pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkeadilan, pertumbuhan yang inklusif dan berbasis pemerataan (*redistribution with growth*) sebagai hasil redistribusi alat produksi, dan penguasaan produksi secara bersama-sama melalui koperasi, dengan sektor-sektor strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; dan
- (iv) reformasi birokrasi dan penguatan kapasitas fiskal, untuk penciptaan pemerintahan yang kuat dan responsif sebagai “*agent of development*” dan penyedia barang dan jasa publik secara luas, serta pengelolaan sumber daya alam dan sektor-sektor strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak dan penting bagi negara, sebagai penopang “*welfare state*” untuk menegakkan keadilan sosial.

8.2 Tujuan dan Indikator Kinerja Anggaran Publik

Alasan dari eksistensi anggaran publik adalah karena adanya hak-hak warga negara yang harus dipenuhi oleh negara. Karena itu indikator kinerja terpenting dari anggaran publik semestinya adalah penyediaan barang dan jasa yang dipandang penting bagi kehidupan warga negara.

Filosofi pelayanan negara terhadap warga negara ini jelas terlihat dalam pembentukan negara ini sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945. Konstitusi menetapkan bahwa tujuan hidup berbangsa dan bernegara adalah: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (ii) memajukan kesejahteraan umum; (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara Pasal 7 ayat 1 telah menegaskan bahwa kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Karena itu sudah seharusnya tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 menjadi tujuan pengelolaan APBN. Hal ini kembali ditegaskan pada Pasal 12 ayat 2 dimana UU No. 17/2003 menetapkan bahwa APBN disusun dengan berpedoman kepada rencana kerja pemerintah (RKP) dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.

Namun dalam prakteknya, indikator kinerja anggaran publik tereduksi menjadi sekedar pencapaian kerangka ekonomi makro, seperti pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi dan suku bunga, serta nilai tukar rupiah dan cadangan devisa. Indikator-indikator ini menjadi fokus perhatian karena implikasinya yang signifikan dan langsung terhadap postur APBN, dan karenanya terhadap operasional pemerintahan dan implementasi program-program pembangunan. Dengan besarnya tekanan belanja terikat (*non-discretionary spending*), indikator-indikator makroekonomi secara pragmatis dijadikan sebagai tujuan pengelolaan keuangan negara, menggantikan tujuan bernegara.

Alasan dari eksistensi anggaran publik adalah karena adanya hak-hak warga negara yang harus dipenuhi oleh negara. Karena itu indikator kinerja terpenting dari anggaran publik semestinya adalah penyediaan barang dan jasa yang dipandang penting bagi kehidupan warga negara.

Tabel 8.1. Kontra-Draft Sasaran Kebijakan Ekonomi Makro

APBN	Kontra-Draft APBN
Pertumbuhan Ekonomi (%)	Tingkat Pengangguran (% dari total Angkatan Kerja)
Inflasi (%)	Tingkat Kemiskinan (% dari total Penduduk)
Nilai Tukar Rupiah/US\$	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)
Suku Bunga SBI/SPN 3 Bulan	<i>Gini Ratio</i>
Harga Minyak ICP (US\$/Barel)	Penerimaan Perpajakan (% terhadap PDB)
Lifting Minyak (Juta Barel/Hari)	Cicilan Pokok dan Bunga Utang Pemerintah Pusat (% terhadap Penerimaan Perpajakan)
Cadangan Devisa (US\$ Miliar)	Surplus / Defisit Anggaran (% terhadap Penerimaan Negara)
Tingkat Pengangguran (%)	Pembiayaan Bruto Anggaran (% terhadap Penerimaan Negara)
Tingkat Kemiskinan (%)	Stok Utang Pemerintah Pusat (% terhadap Penerimaan Negara)

Sumber: analisis staf IDEAS, diolah dari berbagai sumber

Penelitian ini menawarkan gagasan agar sasaran kebijakan ekonomi makro tidak lagi dikaitkan dengan indikator-indikator makroekonomi yang hanyalah tujuan antara (*intermediate goals*), namun dikaitkan secara langsung untuk pencapaian tujuan bernegara sebagai tujuan utama (*ultimate goals*), dengan demikian merefleksikan secara langsung tujuan pengelolaan keuangan negara, yaitu (tabel 8.1):

- (i) pencapaian kesejahteraan bersama, yang diwakili oleh indikator tingkat pengangguran, tingkat kemiskinan, indeks pembangunan manusia dan *gini ratio*; dan
- (ii) pemenuhan dan ketersediaan sumber daya keuangan negara yang dibutuhkan untuk pencapaian kesejahteraan bersama tersebut, yang dicerminkan oleh indikator penerimaan perpajakan, beban cicilan pokok dan bunga utang pemerintah, surplus / defisit anggaran, pembiayaan bruto anggaran, dan stok utang pemerintah.

Penelitian ini juga mendorong digunakannya indikator sumber daya keuangan negara yang baru, yaitu (i) rasio beban cicilan pokok dan bunga utang pemerintah terhadap penerimaan perpajakan, (ii) rasio surplus/defisit anggaran terhadap penerimaan negara, (iii) rasio pembiayaan bruto anggaran terhadap penerimaan negara, dan (iv) rasio stok utang pemerintah terhadap penerimaan negara.

Untuk menjamin bahwa pertumbuhan ekonomi adalah inklusif, sejak 2011, UU APBN secara resmi mencantumkan sasaran pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dalam pelaksanaan APBN, dengan indikator terpenting adalah penyerapan tenaga kerja per 1% pertumbuhan ekonomi. Namun indikator yang sangat signifikan ini hilang pada UU APBN 2016. Hilangnya indikator penyerapan tenaga kerja per 1% pertumbuhan ekonomi adalah kemunduran besar karena ia merupakan pemenuhan amanat Pasal 27 ayat 2 UUD 1945. Indikator ini berimplikasi bahwa tujuan utama kebijakan

... Hilangnya indikator penyerapan tenaga kerja per 1% pertumbuhan ekonomi adalah kemunduran besar karena ia merupakan pemenuhan amanat Pasal 27 ayat 2 UUD 1945. Indikator ini berimplikasi bahwa tujuan utama kebijakan fiskal adalah menciptakan lapangan kerja secara luas, bukan mengejar pertumbuhan ekonomi semata.

fiskal adalah menciptakan lapangan kerja secara luas, bukan mengejar pertumbuhan ekonomi semata.

Tabel 8.2. Kontra Draft Sasaran Pertumbuhan Ekonomi yang Berkualitas dalam Pelaksanaan APBN

APBN 2016	Kontra Draft APBN
Penurunan Tingkat Kemiskinan (%)	Penyerapan Tenaga Kerja per 1% Pertumbuhan Ekonomi
Penyerapan Tenaga Kerja (Juta Orang)	Penurunan Jumlah Penduduk Miskin per 1% Pertumbuhan Ekonomi
Penurunan Tingkat Pengangguran Terbuka (%)	Penurunan Kesenjangan Pendapatan per 1% Pertumbuhan Ekonomi
Penurunan <i>Gini Ratio</i>	Kenaikan Kualitas Modal Manusia (IPM) per 1% Pertumbuhan Ekonomi
Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	Pertumbuhan Nilai Tambah Bruto: (i) Subsektor Tanaman Bahan Makanan, Peternakan, dan Perikanan; (ii) Subsektor Air Bersih; (iii) Subsektor Angkutan Rel dan Angkutan Laut

Sumber: analisis staf IDEAS, diolah dari berbagai sumber

Penelitian ini menawarkan gagasan bahwa sasaran pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dalam pelaksanaan APBN terdiri dari dua komponen utama, yaitu (tabel 8.2.):

- (i) jangkar kesejahteraan rakyat secara langsung pada pertumbuhan ekonomi, yaitu dampak setiap 1% pertumbuhan ekonomi pada penyerapan tenaga kerja, penurunan jumlah orang miskin, penurunan kesenjangan pendapatan (*gini ratio*) dan kenaikan kualitas modal manusia (IPM).
- (ii) target pertumbuhan subsektor prioritas yang terkait erat dengan kemiskinan, yaitu subsektor tanaman bahan makanan, peternakan, perikanan, air bersih, dan angkutan rel dan laut.

Dengan menjangkar kesejahteraan secara langsung pada pertumbuhan ekonomi, diharapkan fokus kebijakan fiskal adalah penciptaan lapangan kerja, sebagaimana cita-cita Pasal 27 ayat 2 UUD 1945, bukan akumulasi modal dan arus investasi asing. Kesejahteraan rakyat bukanlah sekedar residual, sebagai tetesan dari pertumbuhan (*trickle-down effect*). Dengan indikator ini pula maka diharapkan pembangunan akan berbasis pada keunggulan sumber daya produktif yang dimiliki bangsa, sekaligus lepas dari ketergantungan pada utang modal finansial ataupun arus investasi asing.

8.3 Reformasi Perpajakan dan Optimalisasi Pendapatan Negara Bukan Pajak

Pasca krisis 1998, penerimaan perpajakan mengalami stagnasi di kisaran 11% dari PDB. Hingga 2014, rasio penerimaan perpajakan tertahan di 11,4% dari PDB. Pada akhir pemerintahannya, Presiden Yudhoyono secara optimis meningkatkan target penerimaan perpajakan pada APBN 2015 menjadi 12,4% dari PDB. Pasca peralihan kekuasaan, Presiden Widodo bergerak lebih jauh dengan secara ambisius meningkatkan kembali target penerimaan perpajakan ini pada APBN-P 2015 ke 12,7% dari PDB. Keinginan mewujudkan janji-janji kampanye secara cepat seraya menekan defisit oleh pemerintah baru, menjadi faktor utama pendorong kenaikan signifikan target penerimaan perpajakan ini. Namun realisasi sementara penerimaan perpajakan 2015 menunjukkan hasil yang mengecewakan, hanya mencapai Rp 1.240,4 triliun, 83,3% dari target, atau hanya 10,9% dari PDB. Hal ini diperparah dengan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang jatuh jauh lebih dalam dari perkiraan APBN 2015 (3,7% dari PDB) maupun APBN-P 2015 (2,3% dari PDB), dimana realisasi sementara PNBP hanya mencapai Rp 253,7 triliun, atau 2,2% dari PDB. Secara keseluruhan, realisasi sementara pendapatan negara 2015 hanya 13,2% dari PDB.

Tabel 8.3. Penerimaan Negara dan Politik Pajak, 2014-2016
(Rp Triliun dan % dari PDB)

	LKPP 2014	APBN 2015	APBN-P 2015	APBN 2016
Pendapatan Negara dan Hibah	1.550,5 (15,36%)	1.793,6 (16,12%)	1.761,6 (15,04%)	1.822,5 (14,34%)
I. Penerimaan Perpajakan	1.146,9 (11,36%)	1.380,0 (12,40%)	1.489,3 (12,72%)	1.546,7 (12,17%)
1. Pajak Penghasilan	546,2 (5,41%)	644,4 (5,79%)	679,4 (5,80%)	757,2 (5,96%)
2. PPN dan PPNBM	409,2 (4,05%)	525,0 (4,72%)	576,5 (4,92%)	571,7 (4,50%)
3. Cukai	118,1 (1,17%)	126,7 (1,14%)	145,7 (1,24%)	146,4 (1,15%)
II. Penerimaan Negara Bukan Pajak	398,6 (3,95%)	410,3 (3,69%)	269,1 (2,30%)	273,8 (2,16%)
1. Penerimaan SDA	240,8 (2,39%)	254,3 (2,29%)	118,9 (1,02%)	124,9 (0,98%)
2. Bagian Laba BUMN	40,3 (0,40%)	44,0 (0,40%)	37,0 (0,32%)	34,2 (0,27%)
3. Pendapatan BLU	29,7 (0,29%)	22,2 (0,20%)	23,1 (0,20%)	35,4 (0,28%)

Sumber: diolah dari Nota Keuangan, UU APBN dan UU APBNP, berbagai tahun

Rendahnya kinerja perpajakan dan melemahnya perekonomian pada 2015 menjadi faktor utama diturunkannya target pendapatan negara pada APBN 2016. Penerimaan perpajakan ditargetkan 12,2% dari PDB, lebih rendah baik dari APBN 2015 (12,4% dari PDB) maupun APBN-P 2015 (12,7% dari PDB), namun tetap jauh lebih tinggi dari realisasi sementara 2015 yang hanya 10,6% dari PDB. Menyadari dampak signifikan pencabutan subsidi BBM yang telah menjatuhkan daya beli rakyat, penurunan target penerimaan perpajakan ini terlihat difokuskan di penerimaan PPN yang “hanya” ditargetkan 4,5% dari PDB, jauh menurun baik dari target APBN 2015 maupun APBN-P 2015. Dengan suramnya prospek harga minyak dunia, maka penerimaan negara banyak diharapkan pada PPh yang targetnya semakin ditingkatkan ke kisaran 6,0% dari PDB.

Dengan target penerimaan negara 14,3% dari PDB dan penerimaan perpajakan 12,2% dari PDB pada APBN 2016, Indonesia adalah salah satu negara dengan kinerja penerimaan fiskal paling rendah di dunia. Pada 2012, penerimaan perpajakan negara sekawasan telah melampaui 15% dari PDB seperti Thailand (15,2%) dan Malaysia (15,6%), demikian pula halnya dengan negara yang setara Indonesia seperti Brazil (14,4%) dan Rusia (15,1%). Jika dibandingkan dengan negara-negara maju, ketertinggalan kinerja fiskal Indonesia menjadi sangat besar. Pada 2014, rata-rata penerimaan perpajakan negara-negara OECD (*organization for economic cooperation and development*) telah mencapai 34,4% dari PDB, seperti Korea Selatan (24,6%), Turki (28,7%), Kanada (30,8%), Inggris (32,6%), Spanyol (33,2%), dan Jerman (36,1%). Penerimaan perpajakan beberapa negara anggota OECD bahkan telah melampaui 40% dari PDB seperti Swedia (42,7%), Austria (43,0%), Italia (43,6%), Finlandia (43,9%), Belgia (44,7%), Perancis (45,2%), dan Denmark (50,9%).

Rendahnya kinerja penerimaan fiskal Indonesia ini bukan disebabkan oleh rendahnya potensi penerimaan negara. Sebuah penelitian IMF (2013) menunjukkan bahwa Indonesia hanya mampu mengumpulkan kurang dari 50% dari seluruh total potensi penerimaan perpajakan. Dengan kata lain, terdapat kesenjangan yang besar antara potensi dan realisasi penerimaan perpajakan. Dalam penelitian lainnya, IMF (2011) memperkirakan Indonesia mampu meningkatkan penerimaan perpajakannya melalui perluasan basis pajak dan memperbaiki kepatuhan membayar pajak, tanpa merubah tarif pajak yang ada, hingga mencapai 21,5% dari PDB pada jangka panjang, dengan target jangka menengah yang realistis antara 13,4%-16,4% dari PDB.

Penelitian ini meyakini bahwa dalam jangka menengah Indonesia mampu meningkatkan penerimaan perpajakannya hingga 15,4% dari PDB pada 2020 (tabel 8.4), dengan secara serius melakukan reformasi dan *extra efforts* di bidang perpajakan. Peluang kenaikan penerimaan perpajakan berasal dari PPh, yang diproyeksikan meningkat hingga 7,5% dari PDB (0,75% PPh migas dan 6,75% PPh non-migas). PPh non-migas yang potensial untuk ditingkatkan kinerjanya antara lain PPh Pasal 21, PPh Pasal 25/29 Badan dan PPh Final. Sedangkan PPN diproyeksikan tumbuh secara moderat hingga 4,9% dari PDB, dengan pertumbuhan tertinggi diharapkan dari PPN impor dan PPN barang mewah. Dengan sifat dasar PPh yang progresif dan PPN yang regresif, diharapkan struktur penerimaan perpajakan ini tidak hanya meningkatkan penerimaan negara namun juga

memperbaiki distribusi pendapatan.

Tabel 8.4. Kontra Draft Penerimaan Negara dan Politik Pajak, 2017-2020 (% dari PDB)

	APBN 2016	2017	2018	2019	2020
Pendapatan Negara dan Hibah	14,34%	15,24%	16,24%	17,37%	18,65%
I. Penerimaan Perpajakan	12,17%	12,85%	13,60%	14,43%	15,35%
1. Pajak Penghasilan	5,96%	6,30%	6,66%	7,06%	7,50%
2. PPN dan PPNBM	4,50%	4,60%	4,70%	4,80%	4,90%
3. Cukai	1,15%	1,35%	1,57%	1,84%	2,15%
II. Penerimaan Negara Bukan Pajak	2,16%	2,37%	2,62%	2,91%	3,25%
1. Penerimaan SDA	0,98%	1,08%	1,19%	1,32%	1,45%
2. Bagian Laba BUMN	0,27%	0,35%	0,45%	0,58%	0,75%
3. Pendapatan BLU	0,28%	0,29%	0,31%	0,33%	0,35%

Sumber: analisis staf IDEAS

Kenaikan penerimaan perpajakan yang signifikan juga diharapkan dari Cukai, terutama dari Cukai Hasil Tembakau. Dalam kerangka untuk menekan konsumsi rokok, khususnya oleh kelompok usia muda dan kelompok miskin, sekaligus pengendalian eskalasi biaya kesehatan seiring implementasi jaminan sosial universal dengan beroperasinya BPJS kesehatan, cukai rokok harus dinaikkan secara signifikan. Kenaikan pendapatan negara yang signifikan dari cukai ini dapat didedikasikan untuk belanja kesehatan, terutama untuk subsidi penerima bantuan iuran jaminan kesehatan nasional serta program-program kesehatan preventif dan promotif. Sedangkan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) diharapkan tumbuh moderat dari perbaikan harga minyak dunia dan kenaikan pendapatan bagian laba BUMN. Dalam skenario progresif ini, penerimaan negara diproyeksikan akan mencapai 18,7% dari PDB pada 2020, atau tumbuh 6,8% per tahun (CAGR) dari APBN 2016, dimana 15,4% dari PDB berasal dari penerimaan perpajakan dan 3,25% dari PDB berasal dari PNBP.

8.4 Efisiensi Sektor Publik dan Prioritas Ulang Belanja Pemerintah Pusat

Pasca krisis ekonomi 1998, postur anggaran meningkat hingga di kisaran 20% dari PDB, dengan ditopang meningkatnya penerimaan perpajakan dan penerimaan sumber daya alam (SDA). Namun pasca krisis global 2008, postur anggaran menyusut hingga di kisaran 16% dari PDB pada 2010 akibat turunnya kinerja perpajakan dan jatuhnya harga komoditas dunia. Seiring pemulihan ekonomi, postur anggaran kembali meningkat di kisaran 18% dari PDB, terutama ditopang oleh kenaikan kinerja PNBP.

Pada akhir masa kekuasaannya, Presiden Yudhoyono menaikkan postur anggaran ke kisaran 18% dari PDB. Namun Presiden Widodo yang naik menggantikan ke kursi kekuasaan, dengan cepat menurunkan postur

anggaran ke kisaran 17% dari PDB. Hal ini selain dikarenakan turunnya penerimaan SDA, juga disebabkan oleh pencabutan subsidi BBM secara signifikan. Belanja subsidi energi menurun drastis dari 3,1% dari PDB pada APBN 2015 menjadi hanya 1,2% dari PDB pada APBN-P 2015. Realisasi sementara belanja negara 2015 menunjukkan postur anggaran turun lebih jauh lagi, hanya mencapai Rp 1.796,6 triliun, 90,5% dari target, atau hanya 15,75% dari PDB.

Politik anggaran dua presiden era pemilihan langsung ini juga jauh berbeda. Presiden Yudhoyono yang cenderung konservatif, mempertahankan belanja subsidi energi yang signifikan. Dengan belanja pegawai, pembayaran bunga utang dan transfer ke daerah yang nyaris tidak menyisakan ruang diskresi, belanja terikat era Presiden Yudhoyono mencapai 75% dari anggaran. Alokasi anggaran untuk belanja modal, bantuan sosial dan subsidi non energi, cenderung menjadi residual. Presiden Widodo segera memanfaatkan *honeymoon period* dengan melepas subsidi energi dan mengalihkan sebagiannya untuk belanja modal dan sedikit untuk subsidi non energi, serta sebagiannya lagi untuk membiayai kenaikan belanja pegawai, pembayaran bunga utang dan transfer ke daerah. Hasilnya, belanja terikat era Presiden Widodo tidak banyak berubah, sekitar 70% dari anggaran, meski belanja subsidi telah dipangkas dari diatas 20% dari anggaran pada 2014 menjadi dibawah 10% dari anggaran pada 2016.

Penelitian ini mendorong agar dalam jangka menengah Indonesia meningkatkan belanja negara sesuai dengan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara, selaras dengan amanat Pasal 12 ayat 1 UU No. 17/2003. Dengan demikian, dalam skenario konservatif ini, belanja negara diproyeksikan akan sama dengan penerimaan negara pada 2020 di kisaran 18,7% dari PDB, atau hanya tumbuh 3,1% per tahun (CAGR) dari APBN 2016. Lebih jauh lagi, penelitian ini juga mendorong dilakukannya perubahan politik anggaran secara signifikan, sebagai bentuk kebijakan afirmatif pada kelompok miskin dan upaya penanggulangan kemiskinan (tabel 8.6).

Dalam jangka menengah, penelitian ini mendorong dilakukannya reformasi birokrasi secara serius dengan output yang jelas: efisiensi anggaran untuk birokrasi. Dengan reformasi birokrasi yang serius, upaya efisiensi, menghapus pemborosan hingga menutup semua celah korupsi, diyakini akan mampu menurunkan porsi belanja pegawai dan belanja barang hingga di kisaran 2,5% dan 1,75% dari PDB pada 2020. Peluang penurunan belanja birokrasi ini terbuka lebar, mulai dari rasionalisasi jumlah PNS, perampingan struktur birokrasi, efisiensi belanja barang non operasional dan belanja jasa, aplikasi teknologi informasi untuk transparansi dan efisiensi operasional, hingga menekan jumlah dan biaya perjalanan dinas. Hasil efisiensi sektor publik ini kemudian dapat dialokasikan untuk meningkatkan belanja modal hingga di kisaran 4% dari PDB, dari saat ini yang hanya di kisaran 2% dari PDB.

Tabel 8.5. Belanja Negara dan Politik Anggaran, 2014-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB)

	LKPP 2014	APBN 2015	APBN-P 2015	APBN 2016
Belanja Negara	1.777,3 (17,61%)	2.039,5 (18,33%)	1.984,1 (16,94%)	2.095,7 (16,49%)
I. Belanja Pemerintah Pusat	1.203,6 (11,92%)	1.392,4 (12,51%)	1.319,5 (11,27%)	1.325,6 (10,43%)
1. Belanja Pegawai	243,7 (2,41%)	293,1 (2,63%)	299,3 (2,56%)	347,5 (2,73%)
2. Belanja Barang	176,6 (1,75%)	222,5 (2,00%)	259,7 (2,22%)	325,3 (2,56%)
3. Belanja Modal	147,3 (1,46%)	174,7 (1,57%)	252,8 (2,16%)	201,6 (1,59%)
4. Pembayaran Bunga Utang	133,4 (1,32%)	152,0 (1,37%)	155,7 (1,33%)	184,9 (1,46%)
5. Subsidi	392,0 (3,88%)	414,7 (3,73%)	212,1 (1,81%)	182,6 (1,44%)
a. Subsidi Energi	341,8 (3,39%)	344,7 (3,10%)	137,8 (1,18%)	102,1 (0,80%)
b. Subsidi Non Energi	50,2 (0,50%)	70,0 (0,63%)	74,3 (0,63%)	80,5 (0,63%)
6. Belanja Bantuan Sosial	97,9 (0,97%)	85,5 (0,77%)	103,6 (0,88%)	54,9 (0,43%)
II. Transfer ke Daerah dan Dana Desa	573,7 (5,68%)	647,0 (5,82%)	664,6 (5,67%)	770,2 (6,06%)

Sumber: diolah dari Nota Keuangan, UU APBN dan UU APBNP, berbagai tahun

Sementara itu, seiring dengan disiplin fiskal yang semakin tinggi, menuju anggaran berimbang pada 2020, maka beban pembayaran bunga utang diharapkan dapat ditekan hingga 0,5% dari PDB. Selain melalui upaya menekan defisit anggaran dan utang baru, target ambisius ini tentu harus diiringi dengan rekayasa keuangan dan keberanian politik pemerintah, termasuk menempuh cara-cara penurunan beban bunga utang secara non-konvensional. Penghematan anggaran dari menurunnya beban pembayaran bunga utang ini dapat di-realokasi ke pos belanja subsidi dan belanja bantuan sosial.

Belanja subsidi diproyeksikan meningkat hingga 2,6% dari PDB pada 2020, dengan subsidi energi turun hingga ke 0,7% dari PDB sedangkan subsidi non-energi meningkat ke 1,9% dari PDB. Subsidi energi dipertahankan pada kisaran 0,7% dari PDB untuk kebijakan afirmatif, seperti untuk pasokan BBM untuk nelayan dan penduduk di pulau terluar, serta pasokan listrik untuk rumah tangga miskin. Kenaikan subsidi non-energi secara signifikan terutama ditujukan untuk subsidi benih dan subsidi PSO, diikuti kemudian dengan subsidi bunga kredit program dan subsidi pangan. Sementara itu belanja bantuan sosial juga diproyeksikan meningkat hingga 1,15% pada 2020, terutama untuk iuran jaminan kesehatan nasional dan program pemberdayaan sosial.

Tabel 8.6. Kontra Draft Belanja Negara dan Politik Anggaran, 2017-2020 (% dari PDB)

	APBN 2016	2017	2018	2019	2020
Belanja Negara	16,49%	17,01%	17,54%	18,09%	18,65%
I. Belanja Pemerintah Pusat	10,43%	10,86%	11,30%	11,77%	12,25%
1. Belanja Pegawai	2,73%	2,67%	2,61%	2,56%	2,50%
2. Belanja Barang	2,56%	2,33%	2,12%	1,92%	1,75%
3. Belanja Modal	1,59%	1,97%	2,24%	3,02%	3,75%
4. Pembayaran Bunga Utang	1,46%	1,11%	0,85%	0,65%	0,50%
5. Subsidi	1,44%	1,67%	1,93%	2,24%	2,60%
a. Subsidi Energi	0,80%	0,78%	0,75%	0,72%	0,70%
b. Subsidi Non Energi	0,63%	0,83%	1,10%	1,44%	1,90%
6. Belanja Bantuan Sosial	0,43%	0,55%	0,70%	0,90%	1,15%
II. Transfer ke Daerah dan Dana Desa	6,06%	6,14%	6,23%	6,31%	6,40%

Sumber: analisis staf IDEAS

Catatan: Penelitian ini mempertahankan kategorisasi belanja negara menurut jenis karena makna ekonominya yang penting dan signifikan. Nomenklatur belanja negara menurut jenis tidak disajikan lagi dalam dokumen resmi APBN seperti Nota Keuangan, sejak dihapus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) pada putusan No. 35/PUU-XI/2013. Dalam putusannya, MK menghapus frasa “kegiatan, dan jenis belanja” dalam Pasal 15 ayat (5) UU No. 17/2003, sehingga selengkapnya menjadi “APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi dan program”.

8.5 Arah Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa

Pasca era otonomi daerah, yang efektif diimplementasikan sejak 2001, alokasi anggaran untuk transfer ke daerah terus meningkat, khususnya disebabkan oleh pemekaran wilayah. Hingga akhir era rezim orde baru pada 1998, Indonesia hanya memiliki 27 provinsi, 249 kabupaten dan 65 kota. Di era orde baru ini, alokasi anggaran untuk transfer ke daerah (subsidi daerah otonom) berada di kisaran 2% dari PDB. Kini, di tahun 2014, Indonesia memiliki 34 provinsi, 416 kabupaten dan 98 kota. Seiring pemekaran wilayah yang masif ini, alokasi anggaran untuk transfer ke daerah melonjak ke kisaran 6% dari PDB.

Dengan aturan *earmarking* untuk Dana Alokasi Umum (DAU) sebesar 26% dari Pendapatan Dalam Negeri netto, alokasi anggaran untuk DAU menyerap porsi terbesar dari transfer ke daerah ini, yaitu di kisaran 3% dari PDB. Perubahan positif terbesar pasca transisi kepemimpinan nasional dari Presiden Yudhoyono ke Presiden Widodo adalah meningkatnya Dana Alokasi Khusus (DAK) secara signifikan dari 0,3% dari PDB menjadi 1,64% dari PDB pada APBN 2016. Arah perubahan ini positif karena DAK menjadi instrument pemerintah pusat untuk mendorong prioritas nasional di daerah, terutama untuk pembangunan infrastruktur daerah dan penanggulangan kemiskinan.

Perubahan besar lain yang diusung Presiden Widodo adalah meningkatkan alokasi Dana Desa yang mulai efektif berlaku pada 2015, dari 0,08% dari PDB pada APBN 2015 menjadi 0,37% dari PDB pada APBN 2016. Di satu sisi, arah kebijakan ini positif dalam konteks mendorong pembangunan dari arus bawah, yaitu di tingkat desa. Namun di sisi lain, terdapat resiko tentang efektifitas dana terkait kapasitas aparatur desa dan kualitas pengelolaan program pembangunan.

Tabel 8.7. Transfer ke Daerah dan Dana Desa, 2014-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB)

	LKPP 2014	APBN 2015	APBN-P 2015	APBN 2016
Transfer ke Daerah dan Dana Desa	573,7 (5,68%)	647,0 (5,82%)	664,6 (5,67%)	770,2 (6,06%)
I. Dana Perimbangan	477,1 (4,73%)	516,4 (4,64%)	521,8 (4,45%)	700,4 (5,51%)
a. Dana Bagi Hasil	103,9 (1,03%)	127,7 (1,15%)	110,1 (0,94%)	106,1 (0,84%)
i. DBH Pajak	41,9 (0,42%)	50,6 (0,45%)	54,2 (0,46%)	51,5 (0,41%)
ii. DBH Sumber Daya Alam	62,0 (0,61%)	77,1 (0,69%)	55,8 (0,48%)	54,6 (0,43%)
b. Dana Alokasi Umum	341,2 (3,38%)	352,9 (3,17%)	352,9 (3,01%)	385,4 (3,03%)
c. Dana Alokasi Khusus	31,9 (0,32%)	35,8 (0,32%)	58,8 (0,50%)	208,9 (1,64%)
Dana Desa	- (-)	9,1 (0,08%)	20,8 (0,18%)	47,0 (0,37%)

Sumber: diolah dari Nota Keuangan, UU APBN dan UU APBNP, berbagai tahun

Penelitian ini mendorong dilakukannya upaya menahan pemekaran wilayah yang umumnya lebih didorong oleh motivasi politik dan upaya mengejar rente ekonomi dibandingkan motivasi kesejahteraan rakyat. Dalam jangka pendek, perlu dilakukan moratorium pemekaran wilayah diiringi evaluasi secara mendalam terhadap daerah pemekaran yang telah ada. Dengan langkah ini, diharapkan alokasi DAU dapat ditekan dibawah 3% dari PDB pada 2020. Di sisi lain, arah kebijakan DAK dan dana desa perlu untuk dilanjutkan dan dikuatkan. DAK dan dana desa diproyeksikan meningkat masing-masing hingga diatas 2% dan 0,5% dari PDB, dalam rangka mempromosikan prioritas nasional di tingkat daerah dan desa, khususnya untuk penanggulangan kemiskinan dan percepatan pembangunan infrastruktur. Secara keseluruhan, alokasi anggaran untuk transfer ke daerah diproyeksikan tumbuh moderat di kisaran 1,4% per tahun (CAGR) hingga 2020 (tabel 8.8).

Tabel 8.8. Kontra Draft Transfer ke Daerah dan Dana Desa, 2017-2020 (% dari PDB)

	APBN 2016	2017	2018	2019	2020
Transfer ke Daerah dan Dana Desa	6,06%	6,14%	6,23%	6,31%	6,40%
I. Dana Perimbangan	5,51%	5,61%	5,70%	5,80%	5,90%
a. Dana Bagi Hasil	0,84%	0,86%	0,89%	0,92%	0,95%
i. DBH Pajak	0,41%	0,44%	0,47%	0,51%	0,55%
ii. DBH Sumber Daya Alam	0,43%	0,42%	0,41%	0,41%	0,40%
b. Dana Alokasi Umum	3,03%	2,99%	2,94%	2,89%	2,85%
c. Dana Alokasi Khusus	1,64%	1,75%	1,86%	1,98%	2,10%
Dana Desa	0,37%	0,40%	0,43%	0,46%	0,50%

Sumber: analisis staf IDEAS

8.6 Mengendalikan Defisit Anggaran dan Reformasi Pengelolaan Utang Pemerintah

Setelah tujuh puluh tahun merdeka, dari orde lama hingga kini di era reformasi, anggaran negara hampir selalu dipastikan mengalami defisit dari tahun ke tahun. Defisit anggaran telah menjadi sebuah aturan dibandingkan sebagai sebuah pengecualian. Defisit anggaran yang tak terkendali di era orde lama, telah membawa pada malapetaka ekonomi yang luas. Rezim orde baru datang dengan melakukan disiplin fiskal yang ketat namun memanipulasi prinsip “anggaran berimbang” dengan selalu menjalankan defisit anggaran secara terselubung, rata-rata per tahun 2,9% dari PDB, melalui utang luar negeri yang persisten sepanjang 32 tahun. Di era reformasi, melalui penjelasan Pasal 12 ayat 3 UU No. 17/2003, defisit anggaran dibatasi maksimal 3% dari PDB dan jumlah *outstanding* utang dibatasi maksimal 60% dari PDB. Meski dengan aturan hukum yang lebih ketat, defisit anggaran tetap selalu terjadi di era reformasi, rata-rata 1,4% dari PDB per tahun pada 2001-2014.

Dilihat dari indikator keseimbangan primer, kondisi keuangan negara memperlihatkan disiplin keuangan yang sangat rendah. Dengan keseimbangan primer yang bernilai negatif sejak 2012, pemerintah dipastikan harus selalu membuat utang baru hanya untuk sekedar membayar bunga utang lama, terlebih lagi untuk membayar cicilan pokok utang lama. Di akhir kekuasaannya, Presiden Yudhoyono berupaya melakukan disiplin keuangan yang lebih tinggi dengan menurunkan defisit keseimbangan primer dari 1,1% dari PDB pada 2013 menjadi 0,9% dari PDB pada 2014. Pada 2015, konsolidasi fiskal berlanjut dengan target defisit keseimbangan primer 0,6% dari PDB, yang diikuti oleh Presiden Widodo. Namun realisasi sementara APBN-P 2015 memperlihatkan kecenderungan yang mengkhawatirkan, dimana defisit keseimbangan primer justru melonjak ke Rp 136,1 triliun atau 1,2% dari PDB, dua kali lipat lebih tinggi dari target APBN-P 2015, dan merupakan defisit keseimbangan primer tertinggi pasca krisis 1998.

Defisit fiskal yang dengan gagah coba ditekan ke bawah 2% dari PDB oleh Presiden Widodo sesaat pasca naik ke kursi kekuasaan, mengalami kegagalan yang serius. Dari realisasi sementara APBN-P 2015, defisit anggaran justru melambung mendekati ambang atas defisit, mencapai Rp 292,1 triliun atau 2,6% dari PDB. Kegagalan menekan defisit anggaran, pada gilirannya membuat kebutuhan akan utang baru meningkat drastis, baik pembiayaan dalam negeri maupun luar negeri. Pembiayaan dalam negeri melonjak menjadi Rp 307,8 triliun, atau 2,7% dari PDB. Politik utang luar negeri Presiden Yudhoyono yang secara konsisten menjalankan kebijakan pembiayaan luar negeri (neto) negatif di kisaran -0,4% dari PDB per tahun sepanjang 2004-2014, secara ironis terhenti di era Presiden Widodo, bahkan sejak tahun pertama pemerintahannya. Realisasi sementara APBN-P 2015 menunjukkan pembiayaan luar negeri (neto) positif di kisaran 0,1% dari PDB.

Tabel 8.9. Defisit Anggaran dan Politik Utang, 2014-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB)

	LKPP 2014	APBN 2015	APBN-P 2015	APBN 2016
Keseimbangan Primer	-93,3 (-0,92%)	-66,8 (-0,60%)	-66,8 (-0,57%)	-88,2 (-0,69%)
Surplus/Defisit Anggaran	-226,7 (-2,25%)	-245,9 (-2,21%)	-222,5 (-1,90%)	-273,2 (-2,15%)
I. Pembiayaan Dalam Negeri	261,2 (2,59%)	269,7 (2,42%)	242,5 (2,07%)	272,8 (2,15%)
1. Perbankan Dalam Negeri	- (-)	4,5 (0,04%)	4,8 (0,04%)	5,5 (0,04%)
2. Non Perbankan Dalam Negeri	261,2 (2,59%)	265,2 (2,38%)	237,7 (2,03%)	267,3 (2,10%)
II. Pembiayaan Luar Negeri	-12,4 (-0,12%)	-23,8 (-0,21%)	-20,0 (-0,17%)	0,4 (0,00%)
I. Penarikan Pinjaman Luar Negeri	52,6 (0,52%)	47,0 (0,42%)	48,6 (0,42%)	75,1 (0,59%)
a. Pinjaman Program	17,8 (0,18%)	7,1 (0,06%)	7,5 (1,18%)	36,8 (0,80%)
b. Pinjaman Proyek	34,8 (0,34%)	39,9 (0,36%)	41,1 (0,35%)	38,3 (0,30%)
2. Penerusan Pinjaman	-2,5 (-0,02%)	-4,3 (-0,04%)	-4,5 (-0,04%)	-5,9 (-0,05%)
3. Pembayaran Cicilan Pokok Utang Luar Negeri	-62,4 (-0,62%)	-66,5 (0,60%)	-64,2 (0,55%)	-68,8 (0,54%)

Sumber: diolah dari Nota Keuangan, UU APBN dan UU APBNP, berbagai tahun

Penelitian ini mendorong dilakukannya disiplin keuangan yang ketat pada anggaran negara (tabel 8.10). Disiplin ini ditujukan secara spesifik untuk mencapai anggaran berimbang menuju kemandirian keuangan negara. Indikator utamanya adalah defisit anggaran yang diproyeksikan ditekan hingga nol pada 2020, belanja negara sepenuhnya dibiayai oleh penerimaan negara. Untuk menopang target anggaran berimbang ini, maka defisit keseimbangan primer harus dihapuskan dan ditingkatkan menjadi surplus di kisaran 0,50% dari PDB. Namun hal ini hanya sekedar memenuhi kewajiban pembayaran bunga utang secara sehat, belum termasuk untuk melunasi cicilan pokok utang, karena itu belum menghapus sepenuhnya kebutuhan pemerintah untuk membuat utang baru.

Politik utang diarahkan sepenuhnya pada utang dalam negeri, dan mendorong dihapuskannya utang luar negeri pada 2020 dengan beban utang yang semakin rendah. Hal ini tidak mudah, tidak hanya membutuhkan *financial engineering* namun juga keberanian politik pemerintah. Utang dalam negeri (neto) diarahkan hanya untuk melunasi cicilan utang dalam negeri dan utang luar negeri yang jatuh tempo, tidak untuk membiayai belanja negara. Sedangkan utang luar negeri (neto) diarahkan negatif dan dalam besaran yang moderat sebagai hasil penurunan beban utang (*debt reduction*), mulai dari *debt swap* hingga penghapusan utang (*debt forgiveness*). Tidak ada lagi pembuatan utang luar negeri baru baik untuk pinjaman program maupun pinjaman proyek.

Tabel 8.10. Kontra Draft Defisit Anggaran dan Politik Utang, 2017-2020 (% dari PDB)

	APBN 2016	2017	2018	2019	2020
Keseimbangan Primer	-0,69%	-0,65%	-0,44%	-0,06%	0,50%
Surplus/Defisit Anggaran	-2,15%	-1,77%	-1,30%	-0,71%	0,00%
I. Pembiayaan Dalam Negeri	2,15%	1,81%	1,39%	0,88%	0,25%
1. Perbankan Dalam Negeri	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
2. Non Perbankan Dalam Negeri	2,10%	1,80%	1,40%	0,89%	0,25%
II. Pembiayaan Luar Negeri	0,00%	-0,04%	-0,10%	-0,17%	-0,25%
1. Penarikan Pinjaman Luar Negeri	0,59%	0,44%	0,30%	0,15%	0,00%
a. Pinjaman Program	0,29%	0,14%	0,00%	0,00%	0,00%
b. Pinjaman Proyek	0,30%	0,30%	0,30%	0,15%	0,00%
2. Penerusan Pinjaman	-0,05%	-0,03%	-0,02%	-0,01%	0,00%
3. Pembayaran Cicilan Pokok Utang Luar Negeri	-0,54%	-0,45%	-0,37%	-0,30%	-0,25%

Sumber: analisis staf IDEAS

Strategi mendasar dalam pengelolaan keuangan negara adalah anggaran berimbang. Konsep fundamental ini mengalami erosi nilai yang signifikan akibat penyalahgunaan besar di era orde baru. UU No. 17/2003 Pasal 12 ayat (1) telah mengembalikan konsep beradab ini ke posisinya yang luhur, yaitu bahwa anggaran publik harus disusun berdasarkan keseimbangan antara kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan menghimpun pendapatan negara. Aturan fundamental keuangan negara adalah anggaran berimbang: keseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran. Kondisi defisit atau surplus anggaran adalah kasus khusus, bukan aturan umum.

8.7 Politik Anggaran untuk Penanggulangan Kemiskinan dan Kesejahteraan Bangsa

Strategi mendasar dalam pengelolaan keuangan negara adalah anggaran berimbang. Konsep fundamental ini mengalami erosi nilai yang signifikan akibat penyalahgunaan besar di era orde baru. UU No. 17/2003 Pasal 12 ayat (1) telah mengembalikan konsep beradab ini ke posisinya yang luhur, yaitu bahwa anggaran publik harus disusun berdasarkan keseimbangan antara kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan menghimpun pendapatan negara. Aturan fundamental keuangan negara adalah anggaran berimbang: keseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran. Kondisi defisit atau surplus anggaran adalah kasus khusus, bukan aturan umum.

Secara keseluruhan, anggaran publik di Indonesia selalu defisit dan telah masuk dalam perangkap utang. Pemerintah setiap tahunnya harus selalu membuat utang baru yang semakin besar, untuk membiayai sebagian belanja dan menutup utang lama beserta bunganya. Dengan standar pencatatan keuangan negara dimana hanya bunga utang yang dicatat sebagai beban, maka kebutuhan pembiayaan pemerintah yang sesungguhnya tidak tercermin seutuhnya dalam pos pembiayaan, yang juga seringkali hanya ditampilkan jumlah pembiayaan neto saja.

Sebagai misal, dalam APBN 2016 defisit dan pembiayaan anggaran tercatat Rp 273,2 triliun, atau 2,15% dari PDB, namun kebutuhan pembiayaan anggaran sepanjang 2016 yang sesungguhnya adalah Rp 605,3 triliun, atau 4,76% dari PDB. Hal ini dikarenakan selain untuk menutup defisit Rp 273,2 triliun, pemerintah juga harus membuat utang baru untuk membiayai penanaman modal negara (PMN) Rp 58,1 triliun, pembayaran jatuh tempo utang Rp 256 triliun (jatuh tempo SBN Rp 187,2 triliun dan jatuh tempo utang luar negeri Rp 68,8 triliun), pengelolaan SBN Rp 15 triliun dan pengelolaan utang luar negeri Rp 3 triliun. Meski secara formal defisit anggaran hanya 2,15% dari PDB, namun secara faktual utang baru

yang akan dibuat adalah 4,76% dari PDB, jauh melampaui batas atas defisit anggaran yang diizinkan UU No. 17/2003, yaitu 3% dari PDB.

Tabel 8.11. Kisah 2 Presiden: Postur Anggaran dan Politik Anggaran, 2014-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB)

	LKPP 2014	APBN 2015	APBN-P 2015	APBN 2016
Pendapatan Negara dan Hibah	1.550,5 (15,36%)	1.793,6 (16,12%)	1.761,6 (15,04%)	1.822,5 (14,34%)
I. Penerimaan Perpajakan	1.146,9 (11,36%)	1.380,0 (12,40%)	1.489,3 (12,72%)	1.546,7 (12,17%)
II. Penerimaan Negara Bukan Pajak	398,6 (3,95%)	410,3 (3,69%)	269,1 (2,30%)	273,8 (2,16%)
Belanja Negara	1.777,3 (17,61%)	2.039,5 (18,33%)	1.984,1 (16,94%)	2.095,7 (16,49%)
I. Belanja Pemerintah Pusat	1.203,6 (11,92%)	1.392,4 (12,51%)	1.319,5 (11,27%)	1.325,6 (10,43%)
II. Transfer ke Daerah dan Dana Desa	573,7 (5,68%)	647,0 (5,82%)	664,6 (5,67%)	770,2 (6,06%)
Keseimbangan Primer	-93,3 (-0,92%)	-66,8 (-0,60%)	-66,8 (-0,57%)	-88,2 (-0,69%)
Surplus/Defisit Anggaran	-226,7 (-2,25%)	-245,9 (-2,21%)	-222,5 (-1,90%)	-273,2 (-2,15%)
I. Pembiayaan Dalam Negeri	261,2 (2,59%)	269,7 (2,42%)	242,5 (2,07%)	272,8 (2,15%)
II. Pembiayaan Luar Negeri	-12,4 (-0,12%)	-23,8 (-0,21%)	-20,0 (-0,17%)	0,4 (0,00%)

Sumber: diolah dari Nota Keuangan, UU APBN dan UU APBNP, berbagai tahun

Penelitian ini mendorong peningkatan postur anggaran namun dengan disiplin keuangan secara ketat melalui adopsi anggaran berimbang. Meski sulit, namun hal ini adalah tidak mustahil sepanjang terdapat kemauan dan keberanian politik yang kuat diiringi dengan *extra efforts* yang terarah dan terukur. Penerimaan perpajakan diyakini dapat berada di 15,4% pada 2020, dan menjadi penopang utama pendapatan negara di tingkatan 18,7% dari PDB. Pada tingkatan ini, belanja negara akan sepenuhnya dibiayai oleh pendapatan negara, APBN bebas dari defisit anggaran dan utang baru. Postur anggaran sepenuhnya fungsi dari penerimaan negara.

Kemandirian anggaran merupakan langkah pertama dan utama menuju anggaran publik yang berpihak pada rakyat miskin (*pro-poor budget*). Dengan APBN tanpa utang baru, dan diiringi langkah progresif menurunkan beban bunga dan cicilan pokok utang lama, diyakini akan banyak sumber daya keuangan publik yang dapat diselamatkan. Hal ini akan menjadi sumber ruang fiskal yang signifikan untuk berjalannya berbagai program yang berpihak pada rakyat, utamanya program penanggulangan kemiskinan. Reformasi ini juga sesuai dengan semangat prinsip pertanggungjawaban antar generasi dalam Pasal 12 ayat (4) UU No. 17/2003 dimana surplus dan ruang gerak fiskal selayaknya diprioritaskan untuk pengurangan utang, pembentukan dana cadangan dan peningkatan jaminan sosial.

Tabel 8.12. Kontra Draft Postur APBN, 2017-2020 (% dari PDB)

	APBN 2016	2017	2018	2019	2020
Pendapatan Negara dan Hibah	14,34%	15,24%	16,24%	17,37%	18,65%
I. Penerimaan Perpajakan	12,17%	12,85%	13,60%	14,43%	15,35%
II. Penerimaan Negara Bukan Pajak	2,16%	2,37%	2,62%	2,91%	3,25%
Belanja Negara	16,49%	17,01%	17,54%	18,09%	18,65%
I. Belanja Pemerintah Pusat	10,43%	10,86%	11,30%	11,77%	12,25%
II. Transfer ke Daerah dan Dana Desa	6,06%	6,14%	6,23%	6,31%	6,40%
Keseimbangan Primer	-0,69%	-0,65%	-0,44%	-0,06%	0,50%
Surplus/Defisit Anggaran	-2,15%	-1,77%	-1,30%	-0,71%	0,00%
I. Pembiayaan Dalam Negeri	2,15%	1,81%	1,39%	0,88%	0,25%
II. Pembiayaan Luar Negeri	0,00%	-0,04%	-0,10%	-0,17%	-0,25%

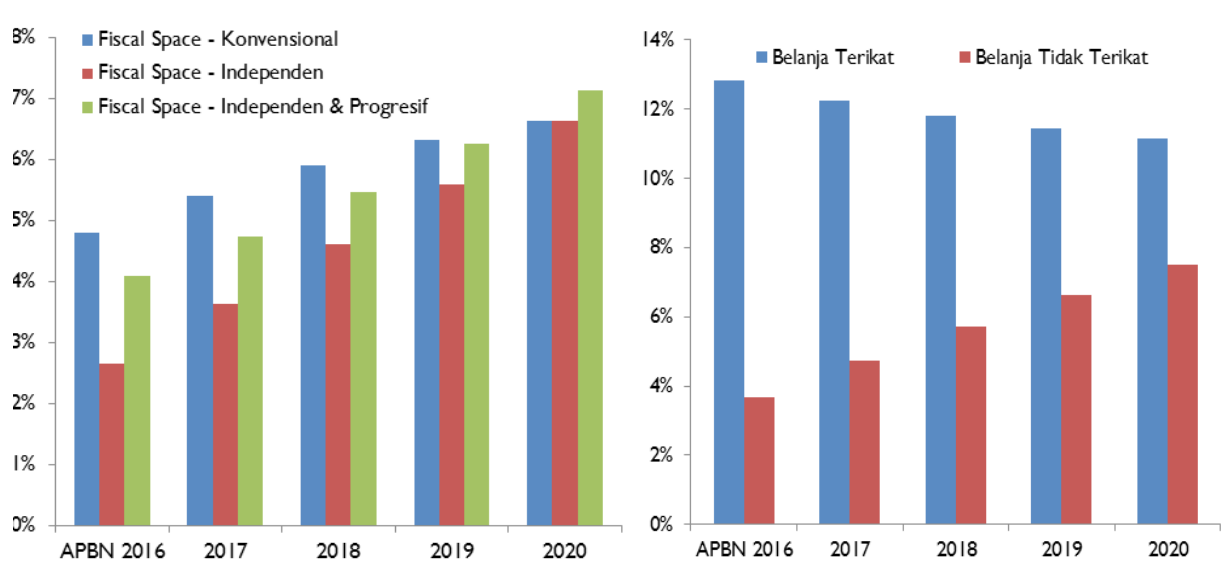
Sumber: analisis staf IDEAS

Kemandirian anggaran merupakan langkah pertama dan utama menuju anggaran publik yang berpihak pada rakyat miskin (*pro-poor budget*). Dengan APBN tanpa utang baru, dan diiringi langkah progresif menurunkan beban bunga dan cicilan pokok utang lama, diyakini akan banyak sumber daya keuangan publik yang dapat diselamatkan. Hal ini akan menjadi sumber ruang fiskal yang signifikan untuk berjalannya berbagai program yang berpihak pada rakyat, utamanya program penanggulangan kemiskinan. Reformasi ini juga sesuai dengan semangat prinsip pertanggungjawaban antar generasi dalam Pasal 12 ayat (4) UU No. 17/2003 ...

Dengan reformasi anggaran, baik di sisi penerimaan maupun belanja negara, penelitian ini mendorong peningkatan ruang fiskal melalui independensi dan kemandirian negara dari utang. Dengan politik perpajakan dan politik anggaran sebagaimana telah dibahas di bagian sebelumnya, penelitian ini memproyeksikan ruang gerak fiskal (*fiscal space*) akan mencapai 6,65% dari PDB pada 2020, tumbuh 8,5% per tahun (CAGR) dari APBN 2016 yang hanya 4,81% dari PDB. Bila *fiscal space* APBN 2016 hampir setengahnya berasal dari utang, yaitu 2,15% dari PDB, maka *fiscal space* 2020 diproyeksikan sepenuhnya bersumber dari pendapatan negara. Pada 2020 ini maka *fiscal space* - konvensional, yang mengandalkan utang, akan sama dengan *fiscal space* – independen, yang tercapai ketika anggaran bebas defisit dan utang.

Dengan reformasi yang sama, penelitian ini juga memproyeksikan belanja terikat (*non-discretionary expenditure*) akan turun secara moderat 3,4% per tahun (CAGR), dari 12,8% dari PDB atau 77,7% dari total anggaran pada APBN 2016, menjadi 11,2% dari PDB atau 59,8% dari total anggaran pada 2020. Di saat yang sama, belanja tidak terikat akan meningkat secara progresif 19,5% per tahun (CAGR), dari 3,7% dari PDB atau 22,3% dari total anggaran pada APBN 2016, menjadi 7,5% dari PDB atau 40,2% dari total anggaran pada 2020. Peningkatan *fiscal space* dan turunnya belanja terikat akan membuka ruang yang luas bagi pemerintah untuk melaksanakan berbagai program kesejahteraan, terutama program penanggulangan kemiskinan.

Gambar 8.2. Reformasi Anggaran dan Ruang Gerak Fiskal: Proyeksi *Fiscal Space* dan Belanja Terikat, 2016-2020 (% dari PDB)



Sumber: analisis Staf IDEAS

Catatan: *Fiscal Space* – Konvensional = Total Belanja Negara – (Belanja Pegawai + Pembayaran Bunga Utang + Subsidi + Transfer ke Daerah); *Fiscal Space* – Independen = Total Penerimaan Negara – (Belanja Pegawai + Pembayaran Bunga Utang + Subsidi + Transfer ke Daerah); sedangkan *Fiscal Space* – Independen & Progresif = Total Penerimaan Negara – (Belanja Pegawai + Subsidi + Transfer ke Daerah). Sementara itu Belanja Terikat = belanja pegawai + belanja barang + pembayaran bunga utang + transfer ke daerah; dan Belanja Tidak Terikat adalah sisanya.

BAB IX. CATATAN ATAS APBN-P 2015 DAN PROSPEK APBN 2016: HARAPAN DAN KENYATAAN ANGGARAN PUBLIK ERA PRESIDEN “RAKYAT”



Terpilihnya Joko Widodo sebagai presiden pada pilpres 2014, memunculkan optimisme bahkan euforia pasar. Tingginya ekspektasi pada sosok Presiden Widodo yang dipersepsikan “merakyat” dilatari oleh visi-misi yang lebih pro-pasar dan penerimaan pelaku pasar yang luas, terutama investor asing. Pasca naik ke tampuk kekuasaan, dengan keyakinan tinggi Presiden Widodo bergerak cepat melakukan perubahan APBN 2015 yang merupakan warisan Presiden Yudhoyono, melalui APBN-P 2015 di awal 2015 untuk memenuhi janji kampanyenya. Langkah terpenting Presiden Widodo adalah pengurangan subsidi energi hingga 60%, dari Rp 342 triliun menjadi hanya Rp 138 triliun. Meski didukung sejumlah rasionalitas ekonomi yang kuat, namun penurunan subsidi BBM dan listrik ini secara cepat memukul daya beli masyarakat. Di sisi lain target penerimaan pajak didorong naik secara signifikan, hingga 30%, terutama PPh non-migas dan PPN yang masing-masing dipatok tumbuh 37% dan 41%. Reformasi anggaran Presiden Widodo jelas terlihat mengejar penciptaan *fiscal space* dari dua arah sekaligus, pencabutan subsidi dan peningkatan penerimaan perpajakan. Ambisi meningkatkan ruang gerak fiskal secepatnya untuk memenuhi janji-janji kampanye, harus dibayar mahal: pelemahan konsumsi masyarakat secara luas. Pada kuartal I dan II 2015, perekonomian hanya mampu tumbuh 4,72% dan 4,67%.

Pelemahan ekonomi domestik ini bertemu dengan suramnya situasi eksternal akibat berlanjutnya pelemahan harga komoditas dunia dan jatuhnya permintaan global. Pelemahan ekspor yang beriringan dengan

peningkatan dolar secara global akibat pengetatan moneter Amerika Serikat, segera menekan Rupiah. Industri manufaktur yang mengalami pukulan dari turunnya penjualan dan kenaikan biaya produksi, semakin tertekan dengan depresiasi Rupiah karena masih tingginya ketergantungan pada impor. Pengusaha tidak berani menggeser beban ini ke harga produk karena lemahnya daya beli konsumen. Menurunkan produksi dan merumahkan karyawan menjadi pilihan pahit. Gelombang PHK-pun tak terelakkan, investasi swasta-pun melemah.

Pemerintah yang sejak awal berniat mendorong perekonomian terutama melalui belanja modal yang naik hingga hampir dua kali lipat, dari Rp 147 triliun menjadi Rp 276 triliun, justru berbalik semakin menekan pertumbuhan karena rendahnya penyerapan anggaran. Ratusan triliun dana pemerintah menganggur di tengah lemahnya perekonomian, termasuk anggaran di daerah. Pada paruh ke-dua 2015, pemerintah melakukan akselerasi belanja negara dan mampu mendorong pertumbuhan kuartal III dan IV menjadi 4,73% dan 5,04%. Namun secara keseluruhan, pertumbuhan ekonomi 2015 hanya mencapai 4,79%, terendah sejak 2009.

Meredupnya perekonomian dengan segera melemahkan penerimaan perpajakan, disaat target kinerjanya dinaikkan signifikan. Realisasi APBN-P 2015 memperlihatkan jatuhnya pendapatan negara secara signifikan telah membuat postur anggaran menurun dan defisit anggaran meningkat. Penurunan postur anggaran tidak akan banyak berpengaruh ke *non-discretionary expenditure* seperti belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga utang dan transfer ke daerah. Karena itu, penurunan postur anggaran diyakini berdampak luas ke program-program pembangunan seperti belanja modal, subsidi dan belanja sosial. Untuk menjaga keberlanjutan program-program pembangunan inilah kemudian defisit dan pembiayaan anggaran melonjak.

Kombinasi dari kesalahan kebijakan fiskal dan konservatifnya kebijakan moneter, dan suramnya kondisi ekonomi global di satu sisi, dengan kegagalan reformasi perpajakan, birokrasi yang semakin tambun dan rendahnya penyerapan anggaran di sisi yang lain, telah berkontribusi signifikan terhadap jatuhnya kredibilitas kebijakan fiskal Presiden Widodo di tahun pertama pemerintahannya. Kebijakan fiskal yang keras terhadap kelompok miskin namun sangat lunak kepada investor dan birokrasi, telah memperburuk kondisi perekonomian yang sedang menghadapi resesi global di tengah situasi moneter yang ketat. Melemahnya perekonomian dengan segera melemahkan penerimaan perpajakan. Hingga kuartal III 2015, penerimaan perpajakan hanya mencapai 53,8% dari target, jauh dibawah kinerja kuartal III 2014 yang mencapai 64,8% dari target. Tidak heran bila kemudian realisasi penerimaan perpajakan 2015 hanya 83,3% dari APBN-P 2015, terendah sejak 1990. Penerimaan perpajakan 2015 yang hanya 10,9% dari PDB, merupakan yang terendah sejak 1998. Secara keseluruhan, realisasi pendapatan negara dan hibah 2015 hanya 13,2% dari PDB, terendah sejak 1973.

Tabel 9.1. Kinerja dan Kredibilitas Kebijakan Fiskal Presiden Widodo, 2015-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB)

	APBN 2015	APBN-P 2015	Realisasi APBN-P 2015	APBN 2016
Pendapatan Negara dan Hibah	1.793,6 (16,12%)	1.761,6 (15,04%)	1.504,5 (13,19%)	1.822,5 (14,34%)
I. Penerimaan Perpajakan	1.380,0 (12,40%)	1.489,3 (12,72%)	1.240,4 (10,87%)	1.546,7 (12,17%)
II. Penerimaan Negara Bukan Pajak	410,3 (3,69%)	269,1 (2,30%)	253,7 (2,22%)	273,8 (2,16%)
Belanja Negara	2.039,5 (18,33%)	1.984,1 (16,94%)	1.796,6 (15,75%)	2.095,7 (16,49%)
I. Belanja Pemerintah Pusat	1.392,4 (12,51%)	1.319,5 (11,27%)	1.173,6 (10,29%)	1.325,6 (10,43%)
II. Transfer ke Daerah dan Dana Desa	647,0 (5,82%)	664,6 (5,67%)	623,0 (5,48%)	770,2 (6,06%)
Keseimbangan Primer	-66,8 (-0,60%)	-66,8 (-0,57%)	-136,1 (-1,19%)	-88,2 (-0,69%)
Surplus/Defisit Anggaran	-245,9 (-2,21%)	-222,5 (-1,90%)	-292,1 (-2,56%)	-273,2 (-2,15%)
I. Pembiayaan Dalam Negeri (neto)	269,7 (2,42%)	242,5 (2,07%)	307,8 (2,70%)	272,8 (2,15%)
II. Pembiayaan Luar Negeri (neto)	-23,8 (-0,21%)	-20,0 (-0,17%)	10,4 (0,09%)	0,4 (0,00%)

Sumber: diolah dari Nota Keuangan, UU APBN dan UU APBNP, berbagai tahun.

Catatan: Realisasi APBN-P 2015 adalah data per 22 Januari 2016

Jatuhnya penerimaan perpajakan berimplikasi serius dan panjang: tertahannya belanja negara dan membengkaknya defisit anggaran. Realisasi APBN-P 2015 memperlihatkan bahwa belanja negara hanya mencapai 90,5% dari APBN-P 2015, sehingga postur anggaran hanya mencapai 15,75% dari PDB, terendah sejak 1973. Dengan rendahnya penerimaan perpajakan, belanja negara yang hanya sebesar 15,75% dari PDB inipun masih harus ditopang defisit -2,56% dari PDB, tertinggi sejak 2001.

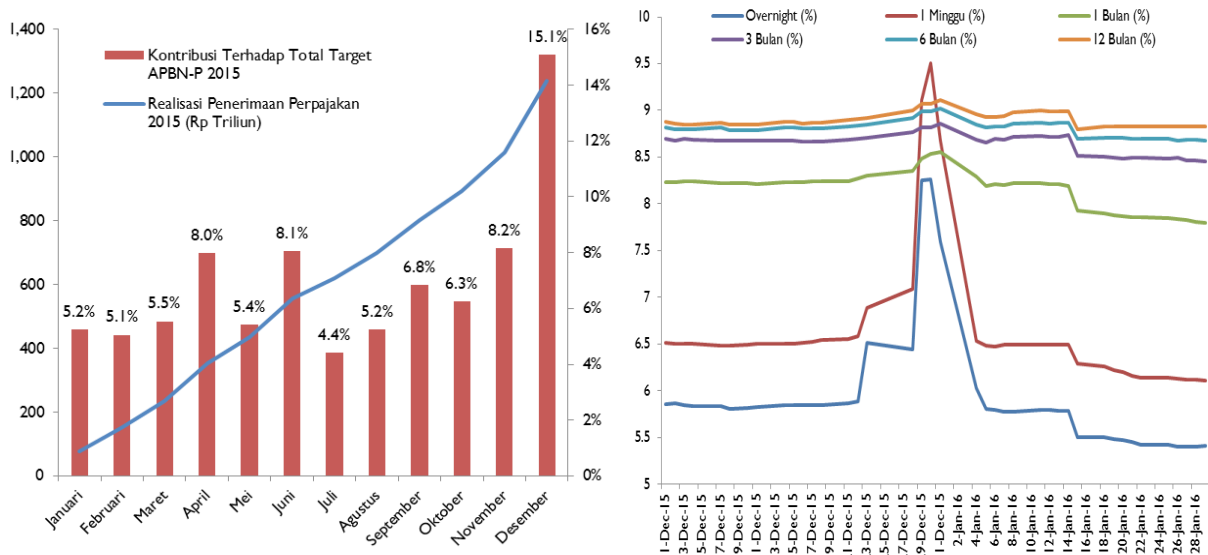
Dari belanja negara, transfer ke daerah dan dana desa terealisasi hingga 93,7%, namun belanja pemerintah pusat hanya terealisasi 88,9%. Kuat dugaan, belanja pemerintah pusat dengan realisasi tertinggi adalah komponen *non-discretionary expenditure*, seperti belanja pegawai, belanja barang dan pembayaran bunga utang. Dengan demikian, turunnya belanja negara berpotensi besar menjatuhkan kredibilitas program-program pembangunan yang telah direncanakan dan dicanangkan pemerintah.

Dalam konteks ini, menjadi krusial bagi pemerintah untuk segera membuat kebijakan afirmatif dalam rangka menjaga kredibilitas APBN dan kebijakan fiskal ke depan. Jatuhnya kredibilitas kebijakan fiskal adalah kabar buruk untuk perekonomian yang sedang berupaya keras bangkit dari kelesuan. Pilihan langkah terdekat yang tersedia adalah melakukan reformasi birokrasi dan reformasi perpajakan yang kredibel, atau melakukan revisi terhadap APBN 2016.

Dengan melihat realisasi APBN-P 2015, besaran APBN 2016 terlihat menjadi ambisius, terlebih dengan ketiadaan langkah-langkah reformasi yang dibutuhkan. Dibandingkan dengan APBN-P 2015, penerimaan perpajakan dalam APBN 2016 ditargetkan hanya naik 3,9%. Namun bila dibandingkan dengan realisasi APBN-P 2015, target pendapatan negara dalam APBN 2016 ini harus tumbuh 24,7%. Hal ini mengulang penerimaan perpajakan APBN-P 2015 yang ditargetkan meningkat 30%. Jika tidak segera diikuti dengan langkah-langkah reformasi yang memadai atau revisi terhadap APBN 2016, kredibilitas kebijakan fiskal akan semakin jatuh.

Realisasi APBN-P 2015 memberi pelajaran berharga bahwa reformasi perpajakan secara serius dan komprehensif adalah kebutuhan mendesak. Menurunnya laju perekonomian sejak awal 2015, akibat pencabutan subsidi energi yang signifikan tanpa diiringi skema perlindungan daya beli masyarakat secara memadai di satu sisi dan lesunya perekonomian global yang terutama dipicu pelemahan China dan harga komoditas di sisi lain, telah melemahkan penerimaan perpajakan. Hingga kuartal III 2015, penerimaan perpajakan baru mencapai 53,8% dari target, jauh dibawah angka ideal 75,0% dari target. Kontribusi bulanan terhadap total target penerimaan perpajakan antara Januari hingga November 2015 tercatat hanya 6,2%, jauh dibawah angka ideal 8,33%. Dengan penerimaan perpajakan baru mencapai 68,2% dari target APBN-P 2015 hingga November, maka otoritas pajak kemudian melakukan “extra effort” pada Desember untuk mengejar realisasi pajak di kisaran 85% dari target.

Gambar 9.1. “Extra Effort” Perpajakan dan Likuiditas Perbankan: Penerimaan Perpajakan Januari - Desember 2015 dan Suku Bunga JIBOR Desember 2015 – Januari 2016



Sumber: diolah dari Kemenkeu dan BI

Catatan: JIBOR adalah rata-rata suku bunga Jakarta Interbank Offered Rate untuk pinjaman Rupiah

Dibatasi oleh ketentuan UU No. 17/2003 bahwa ambang batas defisit anggaran adalah 3% dari PDB, pemerintah berupaya keras meningkatkan penerimaan perpajakan pada Desember, yang secara mengesankan mampu menghimpun 15,1% dari target APBN-P 2015, dua setengah kali lipat dari rata-rata kinerja bulan sebelumnya. Namun “*extra effort*” di penghujung tahun ini ditengarai dilakukan dengan cara-cara yang tidak normal, sehingga menimbulkan guncangan pada likuiditas perbankan. Hal ini terlihat dengan pola pergerakan suku bunga JIBOR yang tidak wajar pada penghujung tahun (gambar 9.1). Kuat dugaan langkah mengejar target penerimaan perpajakan di akhir tahun ini telah menimbulkan penarikan dana dalam jumlah sangat besar di perbankan, sehingga likuiditas jangka pendek langsung mengetat, yang terefleksikan pada suku bunga JIBOR *overnight* dan 1 minggu. Tidak ada peristiwa ekonomi signifikan pada akhir tahun tersebut yang terkait dengan likuiditas perbankan kecuali “*extra effort*” perpajakan.

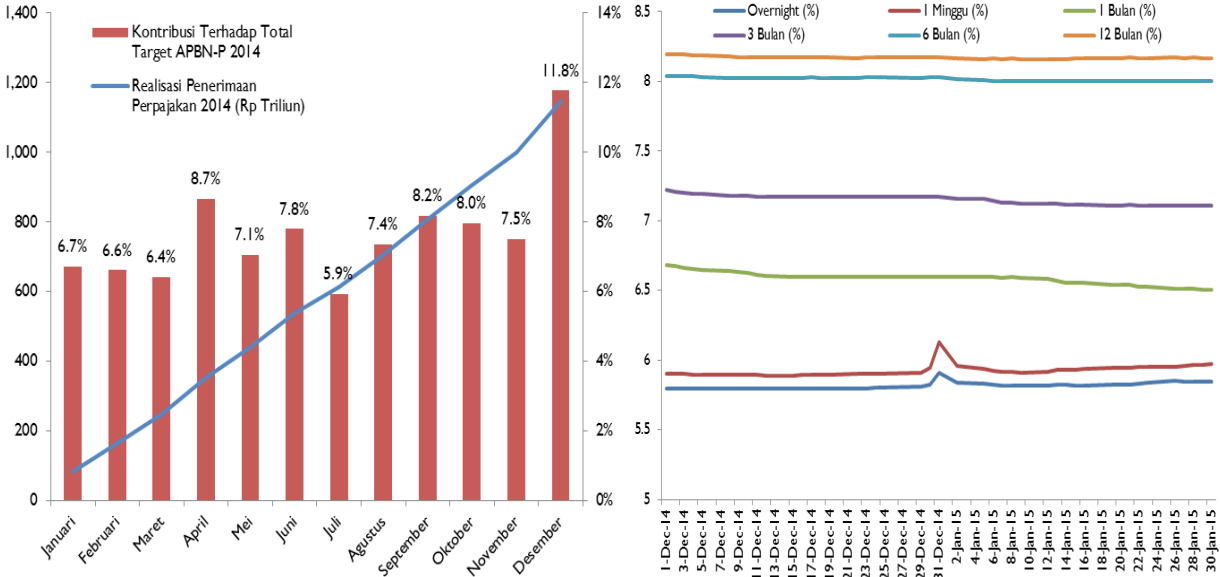
Dalam estimasi kami, jika “*extra effort*” penerimaan perpajakan pada Desember 2015 ini dilakukan dalam batas-batas yang normal, kontribusi bulan Desember akan ada di rentang 11,2%-12,4% terhadap total penerimaan perpajakan 2015. Dengan demikian, realisasi penerimaan perpajakan 2015 secara keseluruhan hanya akan berada di kisaran Rp 1.182,4 triliun s.d. Rp 1.200,7 triliun, atau hanya 79,4% - 80,6% dari target APBN-P 2015. Dengan estimasi ini, kami menduga bahwa penerimaan negara 2015 yang sesungguhnya hanya ada di kisaran Rp 1.446,5 triliun s.d. Rp 1.464,8 triliun, sehingga defisit anggaran 2015 yang sesungguhnya ada di kisaran -2,91% s.d. -3,07% dari PDB.

Hipotesis ini dikuatkan oleh realisasi penerimaan perpajakan 2014. Pada 2014, “*extra effort*” di penghujung tahun juga terjadi, namun dengan derajat yang lebih rendah, bisa dikatakan sebagai “*normal effort*”. Realisasi penerimaan perpajakan 2014 mencapai 92,0% dari target APBN-P 2014, dan kontribusi bulan Desember terhadap total target APBN-P 2014 mencapai 11,8%, jauh di atas angka ideal 8,3%. “*Normal effort*” Desember 2014 ini terlihat dicapai secara wajar karena tidak menimbulkan gejolak pada likuiditas jangka pendek perbankan sebagaimana terjadi pada “*extra effort*” Desember 2015. Sebagai hasilnya, tidak ada pergerakan yang tidak normal pada suku bunga JIBOR di akhir tahun 2014 (gambar 9.2).

Selain diuji dengan kinerja ekonomi makro, kredibilitas APBN 2016 juga diuji dengan komitmen kerakyatan yang didengungkan sejak awal kampanye pemilu presiden hingga pelaksanaan reformasi anggaran. Reformasi anggaran terpenting Presiden Widodo adalah pencabutan subsidi energi, dengan rasionalitas ekonomi untuk realokasi belanja tidak produktif (subsidi energi) ke belanja produktif (pembangunan infrastruktur). Alokasi subsidi energi menurun drastis dari 16,9% dari total APBN 2015 menjadi hanya 6,9% dari total APBN-P 2015 dan kini hanya 4,9% dari total APBN 2016. Namun terlihat bahwa belanja produktif, khususnya belanja modal, tidak meningkat secara proporsional dengan penurunan subsidi energi. Demikian pula belanja bantuan sosial, sebagai skema kompensasi sekaligus mitigasi penurunan daya beli rakyat, tidak meningkat secara signifikan. Pada APBN 2016, alokasi ke-duanya bahkan menurun cukup signifikan dibandingkan APBN-P 2015. Terlihat bahwa penurunan belanja modal dan belanja bantuan

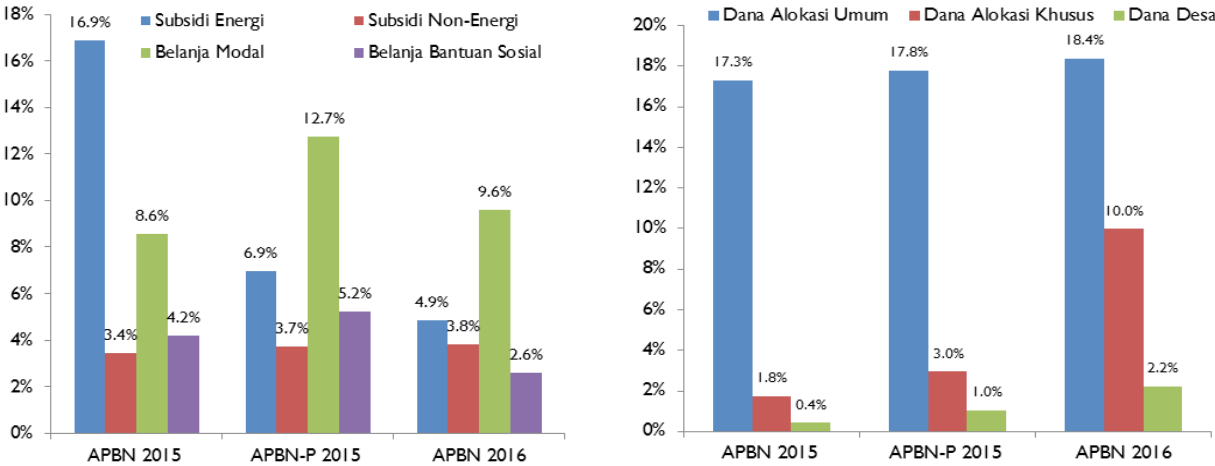
sosial pada APBN 2016, dikompensasi dengan kenaikan belanja produktif melalui pemerintah daerah, yaitu melalui dana alokasi khusus dan dana desa yang meningkat signifikan.

Gambar 9.2. “Normal Effort” Perpajakan dan Likuiditas Perbankan: Penerimaan Perpajakan Januari - Desember 2014 dan Suku Bunga JIBOR Desember 2014 – Januari 2015



Sumber: diolah dari Kemenkeu dan BI
 Catatan: JIBOR adalah rata-rata suku bunga Jakarta Interbank Offered Rate untuk pinjaman Rupiah

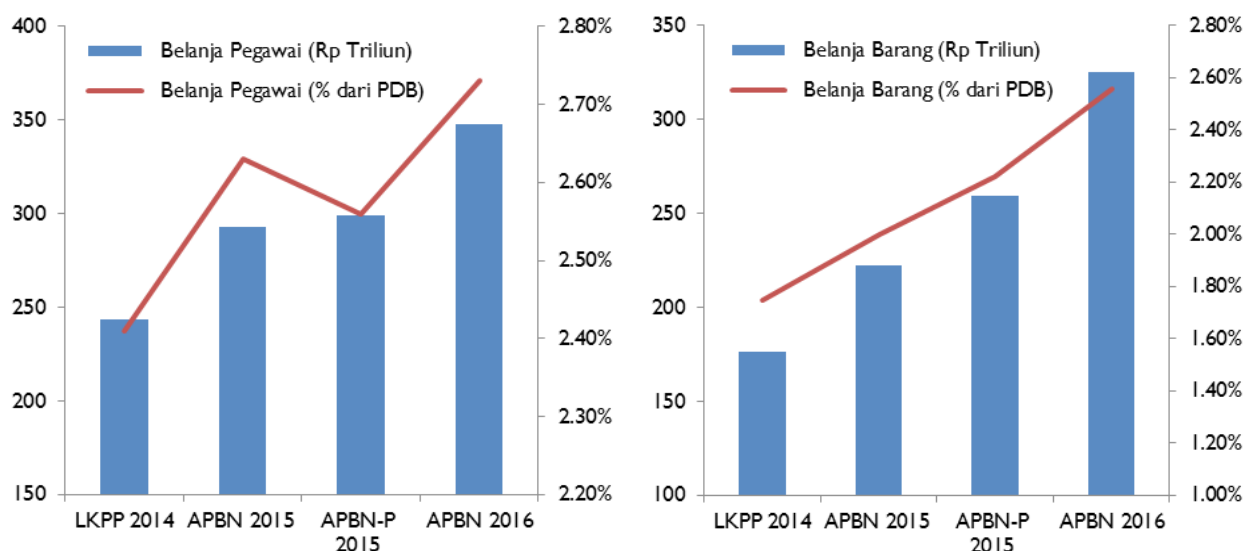
Gambar 9.3. Realokasi Belanja Tidak Produktif ke Belanja Produktif: Antara Idealitas dan Realitas, 2015-2016 (% dari Total APBN)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan dan UU APBN

Erosi terhadap kredibilitas kebijakan fiskal Presiden Widodo juga mendapat ancaman serius dari kegagalan reformasi birokrasi. Benih-benih kegagalan telah ditabur sejak awal dimana kabinet ramping yang dijanjikan Presiden Widodo sejak masa kampanye pilpres, tidak mampu dipenuhi. Bahkan sebaliknya, kabinet Presiden Widodo lebih gemuk dibandingkan dengan Kabinet Presiden Yudhoyono. Kegagalan reformasi birokrasi di era Presiden Widodo memiliki indikator yang sangat jelas: kenaikan alokasi belanja pegawai dan belanja barang secara signifikan. Belanja pegawai meningkat dari 2,41% dari PDB pada 2014 menjadi 2,73% dari PDB pada APBN 2016. Sedangkan belanja barang meningkat dari 1,75% dari PDB pada 2014 menjadi 2,56% dari PDB pada APBN 2016.

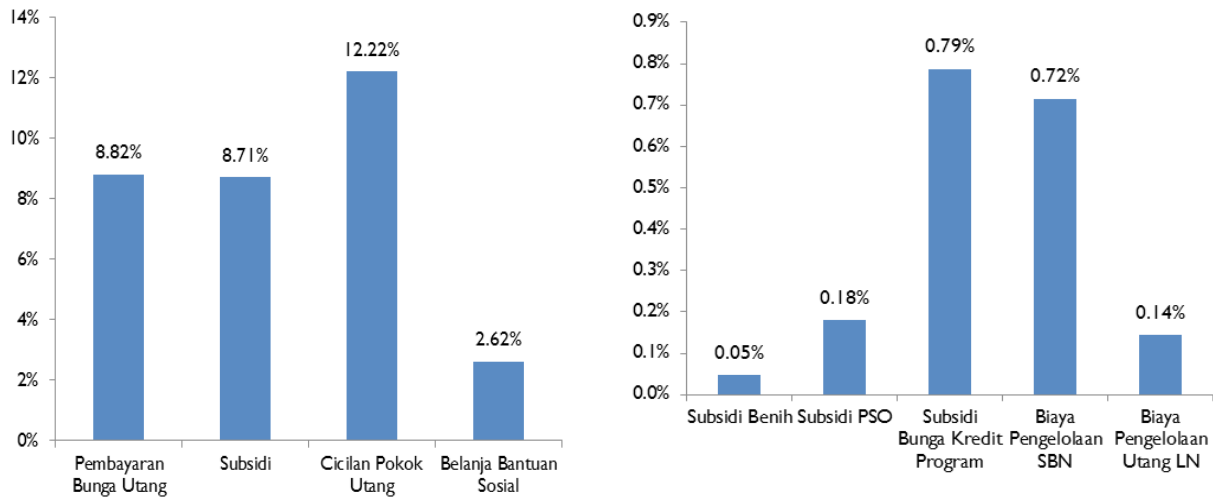
Gambar 9.4. Kabinet Gemuk dan Kegagalan Reformasi Birokrasi: Belanja Pegawai dan Belanja Barang, 2014-2016 (Rp Triliun dan % dari PDB)



Sumber: diolah dari LKPP, Nota Keuangan dan UU APBN

Sebagai Presiden yang dipersepsikan secara kuat sebagai "merakyat", kebijakan fiskal Presiden Widodo juga mendapat tantangan terkait keberpihakan terhadap kelompok miskin. Dengan beban utang yang besar, anggaran publik dibebani "kewajiban" yang sangat besar kepada investor. Di titik ini, Presiden Widodo terlihat tidak berdaya untuk menunjukkan keberpihakan pada rakyat dibandingkan investor. Kebijakan afirmatif yang secara eksplisit menunjukkan bahwa negara menempatkan kepentingan rakyat sebagai prioritas tertinggi, masih jauh dari harapan.

Gambar 9.5. Politik Anggaran Presiden Widodo: Antara Keberpihakan pada Investor dan Kelompok Miskin, APBN 2016 (% dari Total APBN)



Sumber: diolah dari LKPP dan UU APBN

Pada APBN 2016, untuk pertama kalinya dalam sejarah, alokasi pembayaran bunga utang melebihi alokasi untuk belanja subsidi, sesuatu yang segera akan dimaknai bahwa kepentingan rakyat lebih rendah dari kepentingan investor. Bila kita memperhitungkan pula beban pembayaran cicilan pokok utang, maka alokasi anggaran untuk memenuhi kewajiban utang mencapai 21% dari total APBN. Ketika subsidi energi dicabut secara signifikan, subsidi non-energi nyaris tidak mengalami peningkatan yang berarti kecuali subsidi bunga kredit program. Subsidi bunga kredit program yang telah meningkat lima setengah kali lipat dari APBN-P 2015, hanya setara dengan biaya pengelolaan utang dalam negeri, yaitu SBN (surat berharga negara). Sedangkan subsidi PSO (*public service obligation*) hanya setara dengan biaya pengelolaan utang luar negeri.

Ketika pemerintah dapat bersikap begitu tegas dan keras kepada rakyat dengan mencabut subsidi BBM dan listrik secara signifikan, di sisi lain kita sama sekali tidak melihat upaya yang serius dari pemerintah untuk menurunkan beban utang. Reformasi anggaran terlihat keras ke rakyat namun sangat lembut ke investor dan birokrasi. Dan untuk “menghormati” investor dan mengkompensasi rendahnya kinerja birokrasi dalam menghimpun penerimaan dan efisiensi belanja, pemerintah terus menumpuk utang baru dalam jumlah yang terus meningkat. Untuk mendekatkan antara harapan dan kenyataan dalam pengelolaan anggaran publik, kemauan dan keberanian politik Presiden Widodo semestinya tidak hanya ditujukan ke rakyat, namun juga ke investor dan birokrasi pada saat yang bersamaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Wie, Thee Kian. *Indonesia's Economy Since Independence*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012.
- Booth, Anne, *The Indonesia Economy in the Nineteenth and Twentieth Centuries: A History of Missed Opportunities*. New York: Palgrave Macmillan, 1998.
- Butt, Simon and Tim Lindsey. *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.
- Swasono, Sri-Edi, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial: Dari Klasikal dan Neoklasikal Sampai ke The End of Laissez-Faire*, Jakarta: Perkumpulan PraKarsa, 2010.
- Hill, Hal. *The Indonesian Economy, 2nd Ed.*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Badan Pusat Statistik. *Statistik 70 Tahun Indonesia Merdeka*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2015.
- Kindleberger, Charles P., and Robert Z. Aliber. *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises, 5th Ed.*, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2005.
- Meier, Gerald M. and Joseph E. Stiglitz. eds., *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. Washington, D.C.: Oxford University Press, 2001.
- Republik Indonesia. *Nota Keuangan dan RAPBN*. Berbagai Tahun
- Republik Indonesia. *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP)*. Berbagai Tahun
- Timmer, C. Peter. "The Road to Pro-Poor Growth: The Indonesian Experience in Regional Perspective", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 40, No. 2 (2004), pp. 177-207.
- Ginting, Edimon., "The State Finance Law: Overlooked and Undervalued", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 39, No. 3 (2003), pp. 353-357.
- Marks, Stephen V., "Fiscal Sustainability and Solvency: Theory and Recent Experience in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 40, No. 2 (2004), pp. 227-242.
- Fenochietto, Ricardo and Carola Pessino, "Understanding Countries' Tax Effort", *IMF Working Paper*, November 2013.
- IMF, "Revenue Mobilization in Developing Countries", *IMF Policy Paper*, March 2011.
- Raffer, Kunibert. *Debt Management for Development: Protection of the Poor and the Millennium Development Goals*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010.
- Wibisono, Yusuf (Editor). *Indonesia Zakat and Development Report 2010*. Jakarta: IMZ – Dompet Dhuafa, 2009.
- World Bank. *Making New Indonesia Work for the Poor*. Jakarta: World Bank, 2006.
- , *Making Services Work for the Poor in Indonesia: Focusing on Achieving Results on the Ground*. Jakarta: World Bank, 2006.
- , *Indonesia Economic Quarterly*. Jakarta: World Bank, berbagai edisi.
- World Bank and The Inter-American Development Bank. *Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction in Peru: A Public Expenditure Review*. Washington, D.C.: World Bank, 2003.
- , *Creating Fiscal Space for Poverty Reduction in Ecuador: A Fiscal Management and Public Expenditure Review*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.



Indonesia Development and Islamic Studies (IDEAS) adalah lembaga *think tank* tentang pembangunan nasional dan kebijakan publik berbasis ke-Indonesia-an dan ke-Islam-an yang didirikan dan bernaung dibawah Yayasan Dompot Dhuafa.

Kegiatan inti lembaga adalah penelitian dan advokasi kebijakan dengan isu prioritas adalah penanggulangan kemiskinan dan jaminan sosial, ketahanan pangan, air, dan energi, kesehatan dan pendidikan, makroekonomi dan keuangan negara, moneter, keuangan dan perbankan, pembangunan pertanian dan pedesaan, perencanaan kota dan transportasi, Industri, riset dan teknologi, UMKM dan keuangan mikro dan agenda-agenda spesifik keummatan seperti zakat, wakaf, haji, produk halal, pengaturan rokok, dan keuangan syariah.

IDEAS berkonsentrasi pada lima wilayah yaitu kajian kebijakan publik (*policy brief*), analisis keuangan negara (APBN dan APBD), kontra draft Undang-Undang, cetak biru kebijakan sektoral (industri), dan strategi pembangunan nasional. Produk utama IDEAS dipublikasikan dalam 5 seri kajian utama yaitu *Poverty and Inequality Report*, *Agriculture and Rural Development Report*, *Sustainable Development Report*, *Pro Poor Budget Review*, dan *Economic and Social Development Review*.

(Mimpi) Anggaran Untuk Rakyat Miskin: Arah dan Strategi Pengelolaan APBN dari Era Orde Baru Hingga Era Reformasi adalah bagian dari kajian IDEAS dibawah seri Indonesia Pro Poor Budget Review. Di Indonesia, berdasarkan konstitusi, negara berperan penting dalam penyediaan barang dan jasa publik (*provider state*) menuju *unconditional welfare state*, dengan kebijakan fiskal (keuangan negara) secara aktif menjalankan fungsi redistribusi pendapatan untuk keadilan sosial.

Laporan ini memunculkan berbagai temuan, antara lain politik anggaran era reformasi cenderung bersifat regresif, belanja terikat (*non-discretionary spending*) yang signifikan adalah kendala terbesar untuk belanja publik yang berpihak pada kelompok miskin, terbatasnya ruang fiskal (*fiscal space*) selalu bersumber dari lemahnya penerimaan perpajakan dan inefisiensi sektor publik, defisit anggaran telah menjadi kebutuhan permanen (*structural deficit*) sehingga stok utang terus meningkat, dan keuangan negara telah masuk dalam kategori skema Ponzi dimana pemerintah tidak pernah mampu membayar cicilan pokok dan bunga utang kecuali dengan membuat utang baru.

Laporan ini mengagas berbagai reformasi pengelolaan keuangan negara dan kebijakan fiskal untuk penanggulangan kemiskinan dan keadilan sosial, antara lain adopsi model “*welfare state*” Indonesia berdasarkan UUD 1945, sasaran kebijakan ekonomi makro dikaitkan secara langsung dengan pencapaian tujuan bernegara, sasaran pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dalam pelaksanaan APBN didorong dengan menjangkar kesejahteraan secara langsung pada pertumbuhan ekonomi, dan mendorong peningkatan postur anggaran namun dengan disiplin keuangan secara ketat melalui adopsi anggaran berimbang. Kemandirian anggaran merupakan langkah pertama dan utama menuju anggaran publik yang berpihak pada rakyat miskin (*pro-poor budget*).

ISBN 978-602-7807-64-8



9 786027 807648