



Indonesia: Menghindari Perangkap



THE WORLD BANK | BANK DUNIA
Sharing Development Solutions
for an Emerging Indonesia

THE WORLD BANK OFFICE JAKARTA

Indonesia Stock Exchange Building, Tower II/12-13th Fl.

Jl. Jenderal Sudirman Kav. 52-53

Jakarta 12910

Tel: (6221) 5299-3000

Fax: (6221) 5299-3111

Dicetak Juni 2014

Tinjauan Kebijakan Pembangunan Indonesia 2014 merupakan produk staf Bank Dunia. Temuan, interpretasi dan kesimpulan dalam laporan ini tidak mencerminkan pandangan dari Dewan Direksi Eksekutif Bank Dunia atau pemerintah yang mereka wakili. .

Bank Dunia tidak menjamin akurasi data di dalam laporan ini. Batas-batas, warna, denominasi dan informasi lainnya yang terlihat pada peta dalam laporan ini tidak mencerminkan penilaian dari pihak Bank Dunia terhadap status hukum suatu wilayah atau pengesahan dari penerimaan atas batasan tersebut.

Foto sampul dan bab merupakan: Hak milik @ World Bank. Foto pada Bab 1 dan 4 diambil oleh Jufferdy; Bab 2 oleh Tim Pendidikan; Bab 3 oleh Aldian; Bab 5,7 dan 8 oleh Josh Estey; Bab 6 oleh Takiko ; dan Bab 9 oleh Tim *Disaster Risk Management*. Semua hak milik dilindungi.

Kajian Kebijakan Pembangunan 2014

Indonesia: Menghindari Perangkap

Poverty Reduction and Economic Management Department
East Asia and Pacific Region



THE WORLD BANK | BANK DUNIA
Sharing Development Solutions
for an Emerging Indonesia

Daftar Isi

Kata Pengantar	v
Ucapan Terima Kasih	vi
Ringkasan Eksekutif	1
Berbagai peluang dan tantangan telah menanti Indonesia dalam dekade yang akan datang	2
Strategi apa yang dibutuhkan untuk menciptakan pertumbuhan yang kuat dan inklusif di Indonesia?	5
Prioritas kebijakan apakah yang dapat mendukung pertumbuhan yang berdasarkan produktivitas?	8
Prioritas kebijakan apakah yang dapat menjamin lebih meratanya kesejahteraan?	16
Tantangan dalam Implementasi: Apa yang Dapat Dilakukan?	21
Bab I. Transformasi Ekonomi Indonesia Pasca-1997/98	32
1. Perubahan Arah Penentuan Kebijakan Makro Pasca-1997/98	33
Warisan krisis tahun 1997/98	34
Menangani imbas krisis	35
Kebijakan baik di masa sulit: tanggapan kebijakan terhadap krisis keuangan global	35
2. Dampak Transformasi Lonjakan Komoditas	36
Lonjakan komoditas: kejutan positif yang signifikan dan tak terduga	36
Dampak pada nilai tukar perdagangan dan kekayaan korporat di Indonesia	37
Kontribusi bagi pemulihan investasi Indonesia	39
Kontribusi bagi pertumbuhan PDB nominal dan pendapatan rumah tangga Indonesia	39
Tanggapan sisi penawaran dan transformasi struktural	41
3. Ketergantungan Berlebih terhadap Ekspor Komoditas Mendorong Kerentanan	46
Perubahan dalam komposisi dan tujuan ekspor	46
Peningkatan kerentanan terhadap perubahan pada pasar komoditas	47
4. Lonjakan Komoditas juga Mempertajam Isu-isu Lingkungan	47
Bab II. Dampak Sosial Transformasi Ekonomi	50
1. Kemiskinan	51
Tren dalam kemiskinan-pendapatan	51
Pentingnya peran penciptaan pekerjaan yang didorong oleh pertumbuhan bagi pengentasan kemiskinan	51
2. Kerentanan	53
Kerentanan untuk terjatuh kembali ke dalam kemiskinan masih tetap tinggi	53
Rumah tangga rentan menghadapi risiko tingginya harga pangan	54
Rumah tangga rentan berisiko tinggi terhadap guncangan kesehatan	55
Terdapat perbedaan gender dalam kerentanan	56
Pasar tenaga kerja adalah sumber utama kerentanan	57
3. Ketimpangan pendapatan dan kesempatan	60
Ketimpangan pendapatan telah meningkat selama dekade lalu	60
Ketimpangan kesempatan memburuk	62

Peran lonjakan komoditas dalam peningkatan ketimpangan pendapatan	63
Apakah kebijakan fiskal membantu memperbaiki peningkatan ketimpangan?	64
4. Akses ke Layanan Dasar	65
Pendidikan	65
Kesehatan	67
Air dan Sanitasi	69
Listrik	70
Bab III. Jalan Menuju Kesejahteraan Bersama	74
1. Berbagai Kesempatan dan Risiko Utama	74
Kesempatan utama	74
Risiko perlambatan pertumbuhan	76
Risiko pertumbuhan yang tidak cukup inklusif	77
2. Strategi Pertumbuhan	80
3. Prioritas Bidang Reformasi	82
4. Menjawab Tantangan Implementasi Lintas Sektor	85
Pusat Pemerintahan yang lebih kuat	86
Perampingan prosedur dan struktur birokrasi	86
Pengelolaan strategis sumber daya manusia	87
Mewujudkan hasil melalui belanja publik	88
Mengkaji ulang fokus pemerintah daerah agar bertanggung jawab atas peningkatan penyediaan layanan	88
Bab IV. Menutup Kesenjangan Besar di Bidang Infrastruktur	91
1. Investasi Infrastruktur yang Rendah dan Pengaruhnya terhadap Ekonomi	93
Rasio total investasi Indonesia telah pulih dalam beberapa tahun terakhir	93
Namun investasi infrastruktur (sebagai bagian dari PDB) jauh tertinggal...	94
...yang menimbulkan biaya lebih tinggi bagi pertumbuhan ekonomi...	96
...dan rendahnya investasi terjadi hampir di semua sub-sektor infrastruktur utama	97
2. Tidak hanya masalah dana	102
Rumitnya masalah pembebasan tanah	102
Masalah koordinasi	103
Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS)	104
3. Pilihan-pilihan kebijakan	104
Menggerakkan pendanaan bagi pembangunan infrastruktur	104
Koordinasi/keterlibatan dengan ASEAN	106
Bab V. Menutup Kesenjangan Keterampilan pada Angkatan Kerja	107
1. Rapor Indonesia sejauh ini	108
Angkatan kerja lebih terdidik	108
...namun banyak lulusan masuk ke pasar tenaga kerja tanpa keterampilan yang tepat	110
Kelangkaan keterampilan terkait pada kualitas dan relevansi pendidikan	115

2. Pilihan kebijakan	118
Fokus pada kualitas dan keterampilan, tidak hanya pada perluasan	118
Meningkatkan relevansi pengisi pasar tenaga kerja: pendidikan kejuruan dan tinggi	119
Meningkatkan keterampilan angkatan kerja yang ada	120
Bab VI. Peningkatan Fungsi Pasar	123
1. Meningkatkan fungsi pasar produk	124
Masalah utama terkait pasar produk/iklim investasi	124
Pilihan kebijakan	127
2. Menurunkan kekakuan dan ketidakpastian pasar tenaga kerja	128
Masalah utama pasar tenaga kerja	128
Pilihan kebijakan	131
3. Memperdalam pasar keuangan	132
Masalah utama pasar keuangan	132
Pilihan kebijakan	133
4. Pasar lahan	134
Bab VII. Meningkatkan Akses ke Layanan Berkualitas untuk Semua	138
1. Konteks kemiskinan dan kelembagaan	139
Tren-tren dalam kemiskinan perdesaan dan perkotaan	139
Perubahan dalam konteks kelembagaan: desentralisasi	140
2. Akses ke layanan berkualitas tinggi di daerah perkotaan	141
3. Akses ke perbaikan layanan utama di daerah perdesaan	142
4. Pilihan kebijakan untuk meningkatkan akses layanan bagi seluruh masyarakat	145
Peningkatan sumber daya bagi layanan gugus depan & penurunan bagi pegawai & administrasi	145
Memberikan pilihan pendanaan alternatif bagi pemerintah daerah	147
Meningkatkan kualitas belanja	147
Klarifikasi misi, fokus ulang birokrasi agar akuntabel terhadap hasil	148
Memperkuat program yang diprakarsai oleh masyarakat serta akuntabilitas sisi permintaan	149
Bab VIII. Memperkuat Perlindungan Sosial	154
1. Membangun Kerangka Jaminan Sosial yang Efektif dan Berkelanjutan	154
2. Memperkuat jaring pengaman Indonesia yang baru bagi kaum miskin	158
Jaring pengaman memiliki dampak langsung dalam mengurangi kemiskinan ekstrim	158
Dibutuhkan reformasi lebih lanjut untuk memperkuat jaring pengaman	159
3. Pelihara Pengawasan Nasional untuk Menjamin bahwa Bantuan Sosial Terkoordinasi dan Terintegrasi dengan Baik	161
Bab IX. Mengelola risiko-risiko bencana, membangun ketahanan	164
1. Urbanisasi dan profil risiko bencana dan biaya	164
2. Urbanisasi dan kerentanan terhadap Ancaman Baru	168
3. Pilihan kebijakan	170
Daftar Pustaka	171

Kata Pengantar

Bank Dunia melakukan, secara berkala dan di berbagai negara berkembang, kajian berdasarkan bukti tentang tantangan pembangunan dan berbagai pilihan solusi kebijakan untuk mengatasi isu-isu tersebut. Salah satu analisis ini bertajuk Kajian tentang Kebijakan Pembangunan.

Bank Dunia telah menyelesaikan sebuah Kajian tentang Kebijakan Pembangunan untuk Indonesia pada tahun 2009. Laporan itu mengidentifikasi reformasi lembaga dan proses yang mengatur fungsi negara sebagai suatu hal penting dalam merealisasikan potensi pembangunan negara. Laporan itu memberikan landasan analisis bagi Strategi Kemitraan Negara yang diterapkan oleh Bank Dunia untuk periode 2009-2014 dan membantu membentuk dukungan Bank Dunia terhadap RPJMN Pemerintah 2010-2014.

Sementara agenda reformasi kelembagaan masih belum tertuntaskan, laporan ini menyatakan bahwa Indonesia berpotensi untuk bangkit serta menjadi lebih sejahtera dan adil-merata dalam dua dekade berikutnya. Tesis utamanya adalah bahwa dengan pelaksanaan beberapa reformasi yang amat penting dalam enam bidang prioritas teridentifikasi, Indonesia dapat menaiki tangga pendapatan dan bergabung dengan peringkat ekonomi berpenghasilan tinggi dalam jangka dua dekade, secara inklusif. Pada saat yang sama, tanpa adanya reformasi penting, Indonesia akan mengambang di tengah, seperti yang terjadi pada Brasil, Meksiko, Afrika Selatan, dan negara-negara berpenghasilan menengah lainnya dari awal 1980-an sampai pertengahan 2000-an. Arah ekonomi Indonesia akan tergantung, hingga batas kritis tertentu, di tangan pemerintah Indonesia. Kesulitan utama terletak pada pelaksanaan reformasi dalam kerangka kelembagaan dan desentralisasi yang rumit. Namun, Indonesia, tidak bisa tidak, harus berusaha keras. Beban yang akan ditanggung bila berpuas diri - dan imbalan bila tindakan benar diambil - terlalu tinggi.

Laporan itu dipaparkan berdasarkan konsultasi/diskusi dengan para pemangku kepentingan di Indonesia, termasuk pejabat pemerintah, pemimpin sektor swasta, organisasi non-pemerintah, akademisi, dan serikat buruh. Diharapkan bahwa para pemangku kepentingan, serta pembaca yang lain, akan mendapatkan manfaat dari laporan ini.

Rodrigo A. Chaves
Country Director, Indonesia

Sudhir Shetty
PREM Sector Director

Ucapan Terima Kasih

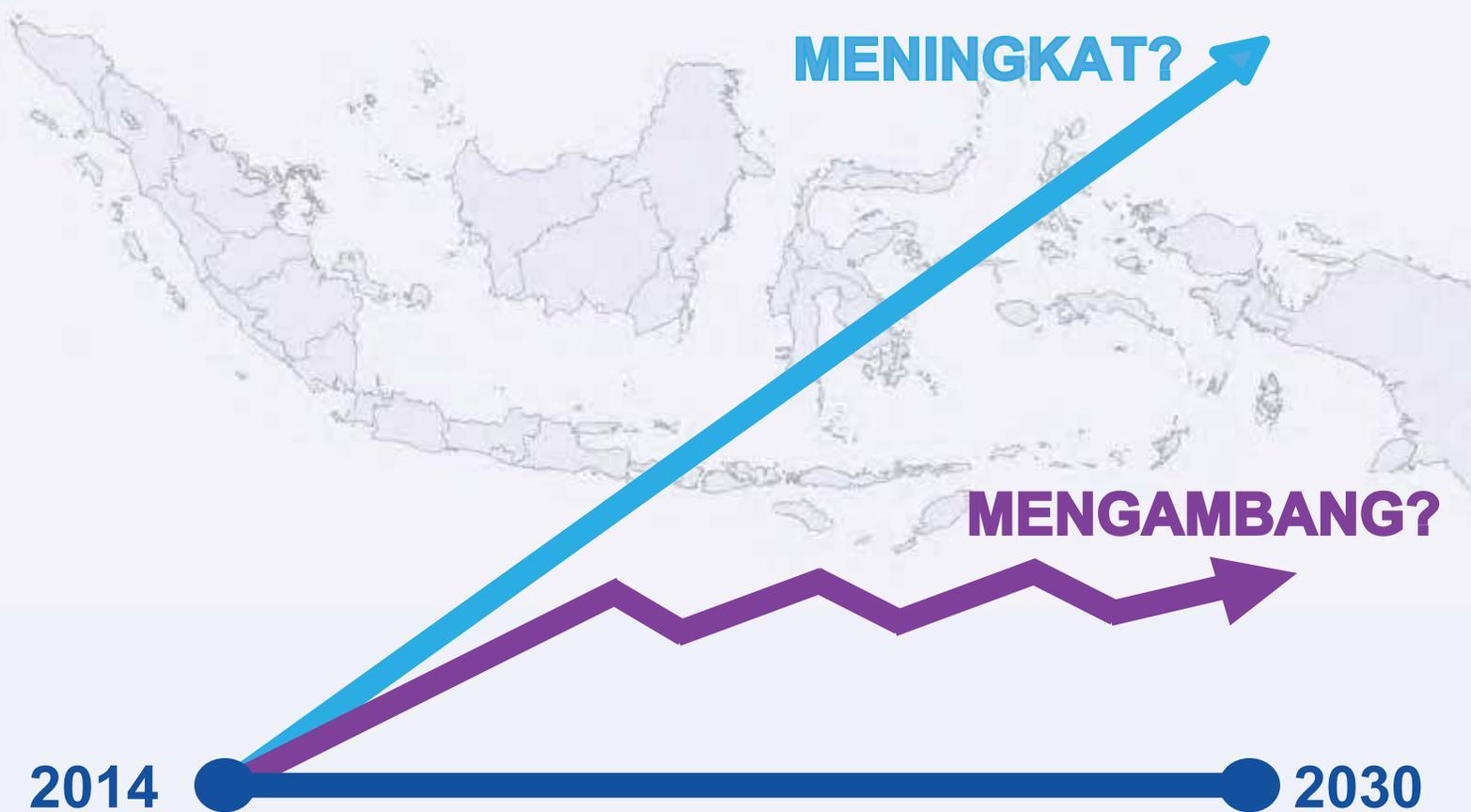
Laporan ini disusun oleh tim yang para anggotanya berasal dari bagian-bagian yang berbeda pada Kantor Bank Dunia Jakarta. Tim itu dipimpin oleh Ndiame Diop (Pemimpin Tim) dan terdiri dari Fitria Fitriani, Yue Man Lee, Arvind Nair, Matthew Grant Wai-Poi, Alex Sienaert, Ashley Taylor dan Maria Monica Wihardja (PREM), Carlos Pinerua dan Connor P. Spreng (FPD), Iwan Gunawan, Taimur Samad, dan Renata Simatupang (SD), Samer Al-Samarrai, Pedro Cerdan-Infantes, Darren W. Dorkin dan Mitchell Wiener (HD) dan Dini Sari Djalal (EXT). Masukan-masukan dan komentar-komentar bermanfaat disumbangkan oleh: Vivi Alatas, Cut Dian Agustina, Mark Eugene Ahern, Hans Antlov, Brendan M. Coates, Fook Chuan Eng, Ahya Ihsan, Amri Ilmma, Blane D. Lewis, Mattia Makovec, Bernard Myers, Dhanie Nugroho, Gregorius D.V. Pattinasarany, Anh Nguyet Pham, Sjamsu Rahardja, Cristobal Rida-Cano, Henry Sandee, Della Y.A. Temenggung, Violeta Vilovic, dan Robert Wrobel. Tim mengucapkan terima kasih kepada Arsianti dan Peter Milner atas bantuannya dalam menyunting dan merancang tampilan laporan ini. Pekerjaan ini dilakukan di bawah bimbingan Jim Brumby, Rodrigo Chaves, dan Sudhir Shetty.

Tim berterima kasih atas tinjauan sejawat dari Indermit S. Gill, Vikram Nehru, dan Raden Pardede, yang memberikan komentar dan saran yang membantu. Tim juga berterima kasih atas komentar dan dukungan dari Josephine M. Bassinette, Shubham Chaudhuri, Bert Hofman, Stefan G. Koeberle, dan William Wallace.

Laporan ini diperkaya oleh rangkaian diskusi dengan sejumlah besar ekonom dan narasumber utama di Indonesia. Para penyusun mengucapkan banyak terima kasih kepada Bapak M. Chatib Basri (Menteri Keuangan), Bapak Mahendra Siregar (Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal), Ibu Armida S. Alisjahbana (Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas), Bapak Lukita Dinarsyah Tuwo (Wakil Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional), Bapak Mohamad Ikhsan (Profesor, Universitas Indonesia) dan Bapak Thee Kian Wie (alm) (Peneliti Senior, LIPI) atas saran-saran penelitian yang berguna pada tahap konsep penelitian. Tim juga menerima saran-saran berharga terkait temuan-temuan awal dari Bapak Wijayanto Samirin (Paramadina), perwakilan sektor swasta (Apindo dan Kadin), serta berbagai anggota masyarakat sipil dan komunitas pakar Indonesia.

Ringkasan Eksekutif

INDONESIA: Menghindari Perangkap



Ringkasan Eksekutif

Dalam dua dekade ke depan Indonesia bersiap untuk meningkatkan kesejahteraan, menghindari diri dari perangkap zona negara berpenghasilan menengah, dan bertekad untuk tak meninggalkan siapapun dalam upayanya mengejar negara-negara berpenghasilan tinggi. Semua ini adalah cita-cita yang ambisius. Untuk mencapainya, dibutuhkan pertumbuhan dan penciptaan lapangan kerja yang tinggi dan berkelanjutan, serta peningkatan pemerataan. Pertanyaannya, dapatkah Indonesia mencapainya? Laporan ini memaparkan bahwa Indonesia memiliki potensi untuk bangkit serta meraih kesejahteraan dan pemerataan. Namun demikian, risiko “mengambang di tengah” memang nyata. Pilihan jalur yang akan diambil dalam pembangunan perekonomian bergantung kepada: (i) pemilihan strategi pertumbuhan yang dapat menyalurkan potensi produktivitas ekonomi; dan (ii) penerapan kebijakan yang konsisten sebagai buah reformasi struktural di beberapa sektor prioritas guna mendorong pertumbuhan dan mendistribusikan kesejahteraan secara lebih luas. Indonesia sebenarnya cukup beruntung karena memiliki pilihan dalam pembiayaan reformasi tersebut tanpa harus mengganggu prospek fiskal jangka panjangnya. Kesulitannya terletak dalam pelaksanaan reformasi, khususnya dalam memasuki kerangka kerja institusi yang rumit dan terdesentralisasi. Namun Indonesia harus berupaya sekeras-kerasnya. Harga yang harus dibayar bila berpuas diri terlalu dini – dan imbalan bila tindakan benar diambil – terlalu tinggi untuk diabaikan.

Berbagai peluang dan tantangan telah menanti Indonesia dalam dekade yang akan datang

Dalam dekade mendatang, ada empat hal utama, dalam dan luar negeri, yang dapat dijadikan tumpuan harapan bagi perkembangan perekonomian Indonesia. Keempat hal ini ditengarai dapat—dengan dukungan rangkaian kebijakan yang baik, menjadi faktor pendorong pertumbuhan yang kuat, atau bisa disebut sebagai “faktor penarik”—membentuk masa depan perekonomian. Faktor-faktor itu adalah kondisi demografis, perkembangan urbanisasi, harga komoditas, dan perkembangan di Tiongkok.

- **Kondisi demografis.** Indonesia beruntung memiliki tenaga kerja yang melimpah. Antara tahun 2013 dan 2020, penduduk dengan usia kerja akan meningkat sebesar 14,8 juta jiwa, mencapai 189 juta dari 174 juta saat ini. Saat ini, 50 persen penduduk berusia kurang dari 30 tahun. Tenaga muda yang semakin berpendidikan dan memahami teknologi informasi ini merupakan aset yang dapat dimanfaatkan untuk mendorong produktivitas dan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Dengan penerapan kebijakan-kebijakan pemanfaatan tenaga kerja yang tepat, Indonesia siap memetik manfaat dari bonus demografi yang dimilikinya sebelum populasi yang ada mulai memasuki usia tua pada tahun 2025-30.
- **Urbanisasi.** Laju pertumbuhan urbanisasi yang mencapai 4 persen per tahun menjadikan Indonesia salah satu negara yang mengalami urbanisasi tercepat di dunia. Pada tahun 2025, 68 persen dari seluruh penduduk Indonesia diperkirakan akan hidup di daerah perkotaan, dibandingkan dengan 52 persen pada tahun 2012. Dengan meningkatnya pendapatan dan daerah-daerah metropolitan besar seperti Jakarta dan Surabaya yang semakin jenuh,

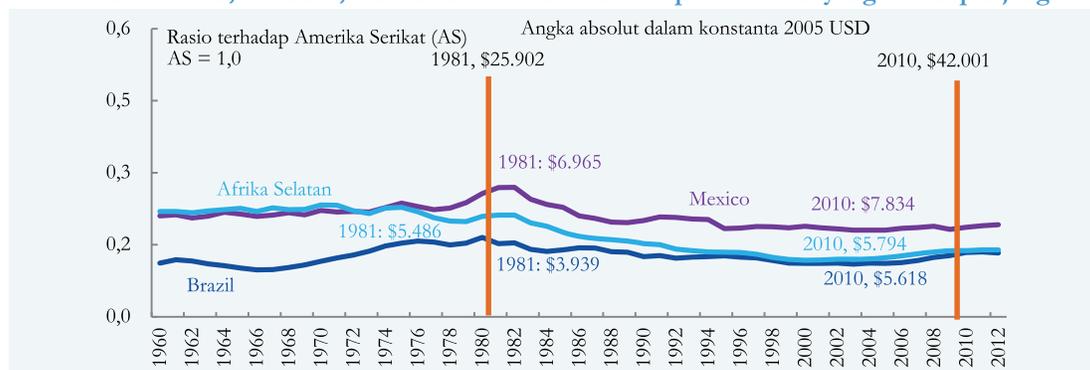
maka permintaan akan barang-barang konsumsi, tempat perbelanjaan, dan perumahan akan meningkat secara signifikan di kota-kota yang lebih kecil. Menghubungkan kota-kota itu dengan para penghuninya ke daerah-daerah perdesaan, daerah-daerah metropolitan, dan ekonomi global menjadi sangat penting dalam menarik perusahaan-perusahaan dan mencapai kesejahteraan bersama. Bukti empiris menunjukkan bahwa urbanisasi mendukung pertumbuhan dan pengentasan kemiskinan di Indonesia hanya bila disertai dengan kehadiran infrastruktur yang memadai (Lewis, 2014).

- **Harga komoditas global.** Perlemahan harga-harga komoditas global sejak tahun 2011 membawa tantangan-tantangan jangka pendek bagi Indonesia, seperti terlihat dari dampaknya terhadap neraca perdagangan Indonesia, namun demikian perlemahan ini menawarkan kesempatan untuk meningkatkan kualitas dan keragaman investasi di Indonesia. Selama dekade terakhir ini, tingginya harga-harga komoditas mendorong insentif investasi yang lebih besar bagi sektor sumber daya alam dan sektor yang tidak dapat diperdagangkan (non-tradable) (misalnya sektor perumahan) dibanding investasi di sektor manufaktur dan sektor-sektor yang dapat diperdagangkan. Sejak tahun 2005, komoditas telah menyusul manufaktur dan menjadi ekspor terbesar Indonesia (65 persen dari seluruh ekspor). Ke depannya, melemahnya harga-harga komoditas akan meningkatkan profitabilitas relatif dan daya tarik dari manufaktur dan dapat membantu Indonesia mengembangkan basis industrinya. Penurunan harga komoditas selama dua tahun terakhir membawa dampak depresiasi pada kurs tukar efektif riil, yang mendorong investasi manufaktur, ekspor, dan daya saing. Dengan melakukan reformasi yang mampu mengurangi kendala yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan manufaktur (lihat di bawah), maka melemahnya harga-harga komoditas dapat berbuah menjadi sebuah keberkahan yang terselubung.
- **Perkembangan di Tiongkok.** Meningkatnya situasi pengupahan yang begitu cepat terjadi di Tiongkok juga memberikan kesempatan kedua bagi Indonesia untuk kembali meraih keunggulan komparatif pada sektor-sektor ekspor padat karya. Upah nominal di Tiongkok saat ini telah meningkat hampir sebesar 15 persen secara rata-rata sejak tahun 2001, diiringi dengan perlambatan pertumbuhan produktivitas pada sektor-sektor berketerampilan rendah pada beberapa tahun terakhir, telah mengakibatkan peningkatan biaya tenaga kerja hampir sebesar 70 persen di Tiongkok sejak tahun 2005, (Economist Intelligence Unit, 2012). Sementara itu, apresiasi Yuan yang terus berlangsung, dengan peningkatan kurs tukar riil efektif sebesar 30 persen sejak tahun 2005, telah mengikis daya saing Tiongkok dalam memproduksi barang-barang manufaktur. Tekanan-tekanan ini, disertai dengan perlambatan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan dikenal sebagai penyeimbangan pertumbuhan ekonomi (re-balancing) di Tiongkok, tampaknya akan mampu mendorong para investor untuk memperluas pertimbangannya dalam berinvestasi lebih jauh hingga melintasi daerah-daerah pesisir Tiongkok. Pada saat yang sama, dinamika tersebut memberikan peluang bagi negara-negara ASEAN, termasuk Indonesia, untuk menarik lebih banyak investasi ke industri-industri manufaktur mereka.

Namun, sementara faktor-faktor yang berpotensi menguntungkan tersebut tak akan membuahkan hasil tanpa disertai dengan reformasi, Indonesia tetap menghadapi dua risiko: risiko perlambatan pada pertumbuhan jangka panjang dan risiko pertumbuhan yang tidak cukup inklusif.

- Risiko perlambatan pertumbuhan.** Pengalaman internasional menunjukkan bahwa perlambatan pertumbuhan dapat terjadi pada tingkat pendapatan berapa pun (Bulman dkk., 2012). Bukti-bukti terakhir menunjukkan bahwa kejadian ini lebih banyak dialami oleh negara-negara berpenghasilan menengah (IMF, 2013). Sebagai contoh, Brasil tumbuh secara pesat pada tahun 1960an dan 1970an. Lalu sejak tahun 1981, ketika PDB per kapitanya mencapai 3.939 dolar AS (sedikit di atas PDB per kapita Indonesia saat ini), Brasil mulai mencatat perlambatan pertumbuhan relatif yang berkepanjangan, hingga tahun 2004.¹ Pengalaman serupa juga terjadi di Meksiko, yang mencatat perlambatan pertumbuhan berkepanjangan selama lebih dari 20 tahun setelah tahun 1981 ketika PDB per kapitanya berjumlah 6.965 dolar AS. Afrika Selatan pun mencatat tren serupa. Contoh-contoh itu menunjukkan bahwa Indonesia tidak dapat berpangku tangan dan hanya berdiam menikmati kinerja pertumbuhannya yang kuat. Apalagi bila mengingat bahwa sebagian pertumbuhan ini sebenarnya didorong oleh faktor eksternal yang sangat mendukung: ledakan komoditas pada periode tahun 2003-11 yang terjadi bersamaan dengan rendahnya suku bunga global sejak tahun 2009 yang mendukung pendapatan bagi dunia usaha, pendapatan yang diterima rumah tangga dan penerimaan pemerintah, yang selanjutnya mendorong peningkatan permintaan dalam negeri yang cukup tajam.² Namun, harga-harga komoditas mencatat perlemahan yang signifikan sejak tahun 2011. Dengan normalisasi pertumbuhan AS, kebijakan stimulus Bank Sentral AS, quantitative easing—yang mendorong rendahnya suku bunga dunia—tengah dikurangi secara bertahap, sehingga berpengaruh terhadap peningkatan beban pendanaan di dalam negeri. Tanpa adanya reformasi-reformasi struktural, risiko perlambatan pertumbuhan bagi Indonesia sangatlah nyata.

Gambar ES1: Brasil, Meksiko, dan Afrika Selatan mencatat perlambatan yang relatif panjang



Sumber: Bank Dunia, Indikator Pembangunan Dunia (*World Development Indicator*).

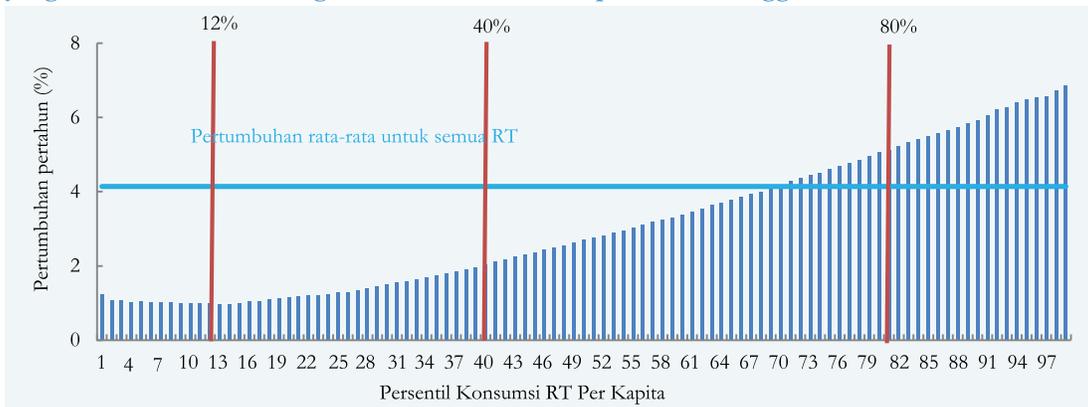
- Risiko pertumbuhan yang tidak cukup inklusif.** Meskipun Indonesia mampu menghindari perlambatan pertumbuhan yang berkepanjangan, pertumbuhan mungkin tidak inklusif, yaitu manfaat dan kesempatan yang tersedia tidak terdistribusi secara merata pada seluruh penduduk. Dari tahun 1999 hingga 2012, tingkat kemiskinan telah berkurang separuhnyanya: dari 24 persen menjadi 12 persen. Namun pada tahun 2012, sekitar 65 juta

¹ Brasil adalah negara yang kaya akan komoditas seperti Indonesia, yang memetik banyak keuntungan dari ledakan komoditas pada tahun 2004-11. Faktor eksternal yang menguntungkan ini menjelaskan sebagian pemulihan pertumbuhan yang kuat di Brasil pada periode tersebut.

² Lebih spesifik, peningkatan langsung dalam nilai aset-aset sumber daya (minyak sawit, karet, batubara, gas, dll.), dan nilai aset-aset lain yang dibeli dari kekayaan atau pendapatan komoditas (perumahan, tanah, dan sekuritas), secara signifikan mendorong konsumsi dan investasi untuk aset-aset tersebut dan menghasilkan efek multiplier di dalam ekonomi.

jiwa masih hidup di antara garis kemiskinan nasional dan tingkat 50 persen di atas garis itu. Bersama-sama dengan penduduk miskin, kelompok tersebut masih sangat rentan terhadap peningkatan harga bahan pangan, permasalahan kesehatan yang tak terduga, dan bencana alam. Kerentanan ini terus bercokol antara lain karena rumah tangga yang paling miskin hanya mencatat peningkatan pendapatan riil yang jauh lebih sedikit dibanding dengan peningkatan pendapatan riil yang terjadi pada rumah tangga yang lebih beruntung. Selama periode tahun 2003-10, pertumbuhan riil konsumsi per kapita bagi 40 persen kelompok rumah tangga paling miskin hanya 1,3 persen per tahun, dibanding 3,5 persen bagi 40 persen kelompok rumah tangga berikutnya, dan 5,9 persen bagi 20 persen bagi kelompok rumah tangga di paling atas (Gambar ES.2). Selain itu, ketimpangan konsumsi di Indonesia juga semakin dijelaskan melalui perbedaan dalam akses kepada kesempatan. Pada tahun 2002, 27 persen ketimpangan konsumsi seorang anak diakibatkan oleh perbedaan gender, status pekerjaan, dan gender kepala rumah tangga, pendidikan orangtua, serta daerah dan tempat lahirnya. Pada tahun 2012, angka ketimpangan ini telah mencapai 37 persen. Ke depannya, pertumbuhan yang merata harus benar-benar diusahakan dan tidak bisa dibiarkan tanpa ada upaya sedikitpun.

Gambar ES.2: Kelompok rumah tangga yang lebih miskin mencatat pertumbuhan konsumsi riil yang lebih rendah dibanding rata-rata seluruh kelompok rumah tangga selama tahun 2003-10



Catatan: *Growth Incidence Curve* (GIC) menunjukkan laju pertumbuhan konsumsi tahunan antara dua periode untuk setiap persentil dalam distribusi. Dengan demikian, GIC menunjukkan bagaimana rata-rata pertumbuhan konsumsi didistribusikan lintas seluruh distribusi rumah tangga. Lihat laporan Bank Dunia (yang akan datang) tentang *Inequality of Income and Consumption in Indonesia*. Sumber: Susenas dan perhitungan Bank Dunia.

Strategi apa yang dibutuhkan untuk menciptakan pertumbuhan yang kuat dan inklusif di Indonesia?

Berbagai peluang dan risiko telah dibahas di atas, begitu juga dengan keinginan kuat Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan yang merata, selanjutnya strategi pertumbuhan terbaik manakah yang harus diterapkan oleh Indonesia ke depan? Secara sederhana, suatu negara dapat meningkatkan pendapatan per kapitanya (ukuran kesejahteraan) dengan menggabungkan peningkatan produktivitas tenaga kerja dan peningkatan jumlah penduduk bekerjanya.³ Karena jumlah pekerja meningkat sangat lambat seiring waktu, bukti-bukti di berbagai negara menunjukkan bahwa 92 persen dari perbedaan dalam PDB per kapita di

³ Penguraian PDB per kapitanya adalah sebagai berikut: $\frac{GDP}{Workers} = \frac{GDP}{Population} \cdot \frac{Workers}{Population}$. $\frac{GDP}{Workers}$ adalah agregat produktivitas tenaga kerja dan $\frac{Workers}{Population}$ adalah proporsi dari jumlah populasi yang bekerja.

beberapa negara dapat dijelaskan dengan melihat perbedaan dalam produktivitas tenaga kerjanya secara agregat (IMF, 2013). Dengan demikian, agar PDB per kapita Indonesia dapat menyusul negara-negara berpenghasilan tinggi secara cepat, pemacuan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan produktivitas tenaga kerja menjadi sangat penting. Selain mendorong perekonomian menuju situasi yang dapat menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi, strategi pertumbuhan yang didorong oleh produktivitas juga penting bagi Indonesia untuk meminimalisir kerentanan dan meningkatkan daya saing sektor swastanya. Tentunya, tekanan politis untuk meningkatkan upah tampaknya tidak akan melemah di Indonesia. Dalam konteks ini, satu-satunya jalan untuk mengakomodir peningkatan upah tanpa mengganggu daya saing adalah dengan meningkatkan produktivitas tenaga kerja.

Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana Indonesia dapat mendorong pertumbuhan produktivitas tenaga kerjanya? Pertumbuhan produktivitas tenaga kerja agregat memiliki dua sumber. Pertama, pergeseran tenaga kerja (dan modal atau faktor-faktor produksi lainnya) dari sektor berproduktivitas rendah ke yang lebih tinggi (hal ini disebut sebagai “pengaruh transformasi struktural”, lihat McMillan dan Rodrik, 2011). Sebagai contoh, ketika para pekerja meninggalkan bidang pertanian untuk bekerja pada sektor dengan produktivitas yang lebih tinggi (mis. sebagai akibat dari investasi di sektor pertanian yang meningkatkan hasil panen), produktivitas agregat ekonomi pun meningkat. Sumber kedua pertumbuhan produktivitas agregat adalah pertumbuhan produktivitas di dalam sektor-sektor ekonomi, misalnya peningkatan produktivitas pertanian berkat penggunaan benih dengan hasil panen yang lebih tinggi atau lebih tingginya produktivitas dalam manufaktur berkat munculnya perusahaan-perusahaan baru yang inovatif.

Kabar baiknya adalah bahwa adanya kesenjangan produktivitas pada sektor-sektor ekonomi Indonesia sesungguhnya dapat dimanfaatkan untuk mendorong produktivitas Indonesia melalui perubahan struktural. Tabel ES.1 menunjukkan kesenjangan tingkat produktivitas tenaga kerja antara pertanian dan sektor-sektor ekonomi lainnya, yang diukur sebagai rasio dari produktivitas sektoral terhadap pertanian. Memindahkan seorang pekerja dari pertanian ke jasa tingkat rendah (perdagangan ritel dan kulakan dan perorangan, jasa sosial, dan konstruksi) secara rata-rata akan mengakibatkan peningkatan produktivitas rata-rata sebesar dua kali lipat. Pergerakan ini sebagian besar terjadi pada dekade lalu dan telah menjadi pendorong utama pengentasan kemiskinan. Tujuh belas dari 20 juta pekerjaan yang tercipta pada tahun 2001-11 berada pada sektor jasa-jasa, dan sebagian besar berada di sektor jasa tingkat rendah. Saat ini, lebih dari 50 persen pekerja bekerja pada sektor pertanian dan jasa tingkat rendah. Pada tahun-tahun mendatang, Indonesia harus berusaha untuk mengembangkan peluang pergerakan tenaga kerja dan penciptaan pekerjaan menuju sektor manufaktur dan jasa-jasa tingkat tinggi.⁴ Walau pertumbuhan produktivitas manufaktur mengalami penurunan tajam pada dekade lalu, secara rata-rata pekerja di sektor industri manufaktur menunjukkan produktivitas yang jauh lebih tinggi, yaitu lima kali lipat lebih besar dibanding produktivitas pekerja di sektor pertanian.⁵ Indonesia akan mencatat peningkatan pertumbuhan produktivitasnya secara umum bila sebagian

4 Namun persyaratan keterampilan untuk dapat masuk ke sektor jasa yang tinggi juga lebih tinggi, menunjukkan bahwa kesempatan untuk penciptaan pekerjaan dalam manufaktur sesungguhnya jauh lebih besar dengan rata-rata tingkat keterampilan yang ada pada angkatan kerja.

5 Pada dekade lalu, pertumbuhan produktivitas tenaga kerja pada pertanian mencatat peningkatan (didorong oleh karet, minyak sawit, kopi, dan teh) sementara pertumbuhan pada manufaktur turun hampir mencapai nol. Penurunan paling tajam dalam pertumbuhan produktivitas tenaga kerja terjadi pada bidang pertambangan dan penggalian. Lihat Bagian 2.

besar dari 15 juta pekerja yang akan masuk ke angkatan kerja pada tahun 2020 bekerja di bidang manufaktur dan jasa-jasa tingkat tinggi (dibanding jasa-jasa tingkat rendah).

Cakupan pertumbuhan produktivitas “di dalam masing-masing sektor” juga masih memiliki peluang yang besar di Indonesia. Jenis pertumbuhan produktivitas ini umumnya membutuhkan penggunaan modal yang lebih besar oleh pekerja (mesin dan peralatan yang lebih modern), peningkatan kualitas tenaga kerja (pekerja yang lebih terlatih), penerapan teknologi baru (termasuk melalui penanaman modal asing langsung (*foreign direct investment*, FDI) dan modal ventura dengan perusahaan-perusahaan asing) dan persaingan di dalam masing-masing sektor yang mendorong terciptanya lebih banyak jumlah perusahaan yang efisien. Pemerintah Indonesia dalam rencana-rencana pembangunannya telah mencanangkan niatnya untuk mengembangkan industri-industri di negara ini guna meningkatkan nilai tambah. Pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa mereka yang berhasil mencapai tujuan tersebut adalah mereka yang melakukan beberapa hal berikut: (i) menerapkan strategi industri yang jelas dan konsisten; (ii) meniadakan kendala administratif dan peraturan perundangan yang merintang kegiatan investasi dan usaha; serta (iii) berkoordinasi dan bermitra dengan sektor swasta dalam memasok tenaga terampil, menciptakan dukungan infrastruktur dan kelembagaan khusus yang tepat pada sektor-sektor di mana negara itu memiliki keunggulan komparatif yang nyata. Seperti dipaparkan di bawah, reformasi-reformasi multidimensi yang penting harus segera dilakukan bila Indonesia hendak mewujudkan berbagai hal tersebut.

Tabel ES.1: Perbedaan produktivitas tenaga kerja antar sektor masih signifikan

(Produktivitas sektor tenaga kerja (secara riil) dibanding dengan produktivitas tenaga kerja di bidang pertanian)

Sektor	2000-03	2005-08	2009-12
Pertanian	1,0	1,0	1,0
Jasa tingkat rendah	2,4	2,5	2,2
Industri manufaktur	5,7	5,8	5,0
Transportasi dan komunikasi	2,8	3,5	5,5
Jasa finansial	21,5	20,5	14,6
Pertambangan dan penggalian	46,8	26,7	18,0

Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Pergerakan ke model pertumbuhan yang didorong oleh produktivitas akan menghasilkan pergeseran yang signifikan bagi Indonesia. Selama beberapa dekade terakhir, sebagian besar pertumbuhan didorong oleh akumulasi modal dan pertumbuhan tenaga kerja dengan kontribusi jumlah faktor produktivitas (*total factor productivity*, TFP) yang terbatas. Van Der Eng (2008) mengungkapkan bahwa TFP hanya menjelaskan 33 persen pertumbuhan yang terjadi pada periode 2000-07 dan tidak memiliki andil dalam pertumbuhan sebelum tahun 2000.⁶ Dibandingkan dengan Tiongkok dan Korea Selatan, TFP kedua negara ini menjelaskan lebih dari 50 persen pertumbuhan pada periode tersebut. Tingkat produktivitas agregat Indonesia—yang diukur oleh rata-rata nilai tambah per pekerja—juga tidak terlalu tinggi menurut standar regional. Sebagai contoh, rata-rata produktivitas setiap pekerja di Malaysia hampir mencapai lima kali lipat dibanding Indonesia. Rata-rata produktivitas tenaga kerja di Indonesia juga lebih rendah dibanding Thailand, Filipina, dan Tiongkok (Bagian 3). Reformasi kebijakan yang tegas seperti

6 Van der Eng, Pierre (2008) ‘Capital Formation and Capital Stock in Indonesia, 1950-2007.’ Working Papers in Trade and Development No.24. Canberra: School of Economics, ANU College of Business and Economics, Australian National University.

dibahas di bawah akan sangat dibutuhkan bila Indonesia hendak mengejar ketertinggalannya dari negara-negara tersebut.

Prioritas kebijakan apakah yang dapat mendukung pertumbuhan yang berdasarkan produktivitas?

Laporan ini mengidentifikasi tiga bidang yang diprioritaskan guna mendukung pertumbuhan yang berdasarkan produktivitas: (i) menutup kesenjangan infrastruktur (jalan, pelabuhan, listrik, air, serta jaringan sanitasi dan irigasi); (ii) menutup kesenjangan tenaga terampil; dan (iii) memperbaiki fungsionalitas pasar produksi, pasar tenaga kerja, dan pasar modal. Penanganan terhadap prioritas-prioritas di atas sangat dibutuhkan untuk mendorong produktivitas pada sektor-sektor utama, termasuk pertanian (sebagai sektor yang akan melepaskan tenaga kerja), manufaktur dan jasa-jasa tingkat tinggi (yang akan menyerap tenaga kerja) dan mempercepat transformasi struktural. Sejauh ini perkembangan penanganan prioritas-prioritas andalan, yang sebenarnya telah lama diketahui ini, masih belum merata. Desentralisasi sejak awal tahun 2000an semakin memperumit dan memperlambat implementasi. Namun, terdapat sejumlah kecil kebijakan spesifik yang dapat membuat perbedaan besar dalam mendorong pertumbuhan di beberapa bidang prioritas tersebut (lihat ringkasan pada Tabel ES.1). Reformasi-reformasi ini juga dapat membantu memperluas pemerataan kesejahteraan walau dibutuhkan berbagai reformasi tambahan untuk mencapai tujuan tersebut.

Menutup kesenjangan infrastruktur Indonesia

Pembangunan infrastruktur di Indonesia bertumpu pada, utamanya, peningkatan kualitas belanja publik di pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah, sehingga lebih banyak dana yang dapat dialokasikan untuk infrastruktur. Jumlah investasi infrastruktur—yaitu investasi yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, dan sektor swasta—secara konsisten hanya mencapai 3 hingga 4 persen dari PDB selama dekade terakhir. Jumlah ini jauh di bawah rata-rata di atas 7 persen dari PDB sebelum krisis keuangan Asia tahun 1997 serta 10 persen dan 7,5 persen yang dibelanjakan oleh pemerintah Tiongkok dan India.

Di tingkat pemerintahan pusat, pilihan utama untuk membiayai peningkatan belanja infrastruktur adalah dengan mengurangi besarnya belanja subsidi BBM. Dengan besaran mencapai 2,6 persen dari PDB dan 21 persen dari anggaran pemerintah pusat setelah transfer ke daerah dan pembayaran bunga, besar belanja subsidi BBM mencapai lebih dari dua kali lipat dari belanja untuk infrastruktur yang hanya mencapai 1 persen dari PDB. Peningkatan belanja pemerintah untuk infrastruktur sebesar lebih dari dua kali lipat (dari 2,5 persen dari PDB) dapat berasal dari *penurunan subsidi energi* (lihat di bawah). Namun, realokasi belanja apapun harus diiringi dengan perbaikan lebih lanjut dalam bidang perencanaan maupun pelaksanaan anggaran sehingga dapat meningkatkan kapasitas penyerapan dan menjamin kualitas pengelolaan dan pelaksanaan investasi infrastruktur.

Pada pemerintah daerah, peningkatan belanja untuk infrastruktur dalam kebanyakan kasus juga membutuhkan realokasi dan peningkatan efisiensi belanja. Pemerintah daerah memang mencatat belanja yang lebih besar dari pemerintah pusat (1,5 persen dari PDB dibanding 1 persen dari PDB). Namun sesungguhnya pemerintah daerah dapat mencatat belanja

yang jauh lebih besar lagi untuk meningkatkan infrastruktur jalan-jalan, air dan sanitasi, serta kesehatan (baik investasi baru maupun pemeliharaan), jika anggaran mereka tidak terikat oleh belanja pegawai yang berlebihan dan bila mereka dapat meningkatkan pendapatan mereka. Lebih dari 40 persen belanja pemerintah daerah dialokasikan untuk pegawai, sementara sekitar 90 persen dari anggaran mereka berasal dari pemerintah pusat (transfer fiskal). Kunci dari sebuah reformasi yang bertujuan memberikan insentif kepada proses realokasi belanja infrastruktur yang lebih besar adalah melakukan *peningkatan sistem transfer fiskal* menuju sistem transfer berdasarkan kinerja; yaitu dengan meningkatkan bagian transfer yang terikat kepada belanja pada sektor-sektor atau bidang-bidang yang menjadi prioritas nasional.⁷ Bagi sejumlah kecil kabupaten/kota yang memenuhi kriteria kehati-hatian fiskal dan risiko fidusia, *sarana pembiayaan alternatif*, seperti KPS, obligasi daerah, dan pembiayaan perantara, dapat membantu pembiayaan infrastruktur setempat.

Menutup kesenjangan infrastruktur di Indonesia membutuhkan reformasi lebih lanjut.

Khususnya dibutuhkan reformasi-reformasi pelengkap lanjutan sebagai berikut: (i) Penguatan prioritas proyek/pemilihan dan penyusunannya. Saat ini berbagai badan pemerintahan/kementerian memiliki daftar proyek yang berbeda-beda. Pemerintah dapat mempertimbangkan pemberdayaan satu badan/kementerian khusus untuk menangani pemilihan proyek. Hal ini dapat membantu memastikan bahwa proyek-proyek yang terpilih memiliki tingkat kelayakan dan perbandingan manfaat-biaya yang mendukung dan bukan karena pertimbangan politis; (ii) *Penguatan kemitraan antara sektor publik dan swasta dalam negeri dan investor luar negeri*. Dibutuhkan mitra-mitra swasta untuk menjembatani kesenjangan pembiayaan (peningkatan investasi publik dalam infrastruktur sebesar dua kali lipat hanya membantu menutup sekitar setengah dari kesenjangan pembiayaan). Investor-investor swasta harus dianggap sebagai mitra utama dalam meningkatkan efisiensi operasi dan akuntabilitas penyediaan layanan; dan (iii) *Pelaksanaan UU pertanahan baru yang efektif, yang bila telah ditetapkan, akan membutuhkan peraturan-peraturan pelaksana yang baik*.⁸ Tanpa laju pembebasan tanah yang lebih cepat dan lebih rendah konflik, pelaksanaan proyek-proyek infrastruktur akan tetap tidak pasti dan berbiaya tinggi, yang menjadi kendala terhadap partisipasi sektor swasta.⁹

Hasil pertumbuhan yang berasal dari peningkatan investasi dalam infrastruktur tidak bisa dipandang rendah. Kurangnya investasi infrastruktur telah menjadi kendala besar di dalam pertumbuhan Indonesia selama dekade lalu.¹⁰ Lambatnya pertumbuhan persediaan modal infrastruktur dibanding dengan laju pertumbuhan ekonomi dan urbanisasi berakibat kepada masalah kemacetan dan buruknya kinerja logistik, yang kemudian menjadi kendala pertumbuhan produktivitas. Penelitian di kalangan perusahaan menunjukkan bahwa masalah-masalah yang berkaitan dengan transportasi merupakan satu dari beberapa kendala usaha paling buruk yang

7 Transfer fiskal kepada pemerintah daerah didominasi oleh komponen “dana alokasi umum” (DAU) dibanding transfer untuk alokasi khusus. DAU tidak terikat, sehingga memfasilitasi belanja pegawai yang terlalu besar di daerah, yang menyisakan hanya sedikit ruang bagi transfer yang dapat terikat pada jajaran pemberi layanan di gugus depan. Pada tahun 2012, porsi DAU hampir mencapai 60 persen dari transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dana alokasi khusus (DAK) kepada daerah-daerah tertentu yang bertujuan untuk mendanai kegiatan khusus di daerah tersebut sesuai dengan prioritas nasional hanya mencapai 6 persen dari transfer-transfer tersebut dan sifatnya terlalu terpecah (mencakup terlalu banyak sektor).

8 Sesuai dengan pengesahan UU Pertanahan oleh DPR dan penetapannya.

9 Seperti dibahas pada Bagian 4 dan 6, UU Pertanahan yang sedang dibahas di DPR diperkirakan akan memungkinkan penyediaan lahan bagi kepentingan umum.

10 Jika persediaan modal infrastruktur riil Indonesia meningkat sebesar 5 persen per tahun pada 2001-11 dibanding laju pertumbuhan aktual sebesar 3 persen, diperkirakan bahwa pertumbuhan riil PDB tahunan akan lebih besar sebanyak 0,5 poin persentase. Lihat laporan Triwulanan Perekonomian Indonesia edisi bulan Oktober 2013 untuk perincian lebih lanjut.

dialami oleh perusahaan manufaktur di perkotaan. Di kawasan perdesaan, para produsen perdesaan mendapati bahwa mereka tidak mampu bersaing dengan produk impor. Sehingga jelas bahwa pembangunan infrastruktur penghubung dapat membantu mendorong proses aglomerasi perekonomian di daerah perkotaan serta mampu mendukung realisasi potensi pertumbuhan dan produktivitas pertanian, industri perdesaan non-pertanian, dan sektor manufaktur perkotaan. Selain itu, karena seperempat penduduk perkotaan dan lebih dari setengah penduduk perdesaan memiliki akses yang buruk ke layanan transportasi, peningkatan infrastruktur merupakan kunci utama untuk meningkatkan kesejahteraan di Indonesia.

Menutup kesenjangan tenaga terampil Indonesia

Indonesia harus meningkatkan kualitas semua tingkatan pendidikan dan fungsi pusat-pusat pelatihan untuk menutup kesenjangan tenaga terampil. Saat ini, dua per tiga perusahaan mengeluhkan “sulit” atau “sangat sulit” untuk menemukan pegawai yang tepat guna mengisi posisi manajerial dan profesional; dan hampir 70 persen pemilik perusahaan dalam bidang manufaktur melaporkan bahwa “sangat sulit” untuk mengisi posisi tingkat profesional yang terampil (insinyur). Terdapat dua jenis ketidaksesuaian. Sejumlah sektor melaporkan tidak cukupnya lulusan pendidikan sebagai alasan (sebagai contoh, dalam tekstil), sementara sektor-sektor lain mengeluhkan akan keterampilan lulusan yang ada (sebagai contoh, dalam bidang karet dan plastik). Sementara, perusahaan-perusahaan di Indonesia lebih jarang menawarkan pelatihan kepada para pegawainya dibanding dengan negara-negara lain di kawasan yang sama. Sebagian besar lembaga pelatihan terkonsentrasi pada bidang-bidang dengan nilai tambah rendah (seperti keterampilan salon kecantikan dan spa, dan keterampilan dasar komputer). Selain itu, terkait kemampuan akademis dasar, taraf Indonesia tidaklah menggembirakan bila dibandingkan dengan negara-negara berpenghasilan menengah lain maupun dengan negara-negara tetangganya di Asia Timur, terutama dalam penilaian kemampuan siswa internasional seperti PISA. Sebagai contoh, siswa usia 15 tahun di Indonesia memiliki tingkat pengetahuan yang jauh di bawah rata-rata rekannya dari Vietnam, walau Indonesia memiliki pendapatan per kapita yang lebih tinggi. Untuk meningkatkan jumlah pekerja yang masuk ke bidang manufaktur dan jasa-jasa tingkat tinggi (seperti pembiayaan, layanan usaha, komunikasi, dll.)—yang sangat penting bagi pertumbuhan produktivitas—masalah-masalah ini harus ditangani.

Kebijakan pemerintah sejauh ini baru terfokus kepada tingkat akses/pendaftaran siswa. Berkat komitmen pemerintah Indonesia yang kuat, Indonesia tampaknya akan menjadi salah satu negara dengan jumlah siswa berpendidikan tinggi terbesar di dunia di kemudian hari.¹¹ Selama lima tahun terakhir, angkatan kerja dengan tingkat pendidikan tersier dan sekunder telah meningkat masing-masing lebih dari 1 juta jiwa dan lebih dari 2 juta per tahun. Jika kecenderungan terakhir dalam pendaftaran siswa terus berlanjut, maka jumlah penduduk Indonesia berpendidikan tinggi akan meningkat lebih dari dua kali lipat di dekade mendatang.¹²

Karenanya, fokus ke depan adalah pada pembekalan lulusan pendidikan dan pekerja dengan keterampilan teknis yang tepat dan perilaku profesional yang dikehendaki oleh pemilik perusahaan (disiplin, keandalan, kerjasama, dan kepemimpinan) untuk mendukung/memungkinkan investasi yang substansial di sektor-sektor utama. Hal

11 UUD memberikan mandat bahwa 20% dari APBN harus disalurkan bagi pendidikan.

12 Sasaran Pemerintah adalah memberikan akses universal kepada pendidikan menengah atas melalui wajib belajar 12 tahun dan meningkatkan pendaftaran murid ke pendidikan yang lebih tinggi sebanyak dua kali lipat pada tahun 2020. Individu dengan pendidikan tersier pada angkatan kerja mencapai 8 persen pada tahun 2012.

ini membutuhkan tiga strategi reformasi utama. Pertama, meningkatkan kualitas pendidikan dasar untuk membangun dasar keterampilan kognitif yang lebih kuat yang dibutuhkan untuk mendapatkan keterampilan dengan tingkat yang lebih tinggi yang akan dibutuhkan oleh angkatan kerja. Caranya? Satu langkah penting yang dapat mendukung hal ini adalah dengan *memperkuat sistem penjaminan kualitas* dengan memastikan bahwa penilaian kualitas akan diikuti dengan tindak lanjut dan lembaga-lembaga pendidikan mendapat insentif untuk melaksanakan tindakan korektif yang teridentifikasi.

Namun, bahkan apabila sistem pendidikan dapat disempurnakan secara seketika, para lulusan pertama baru akan masuk ke angkatan kerja 10-20 tahun lagi. Sehingga sangatlah penting untuk menemukan solusi jangka pendek dan menengah bagi kendala keterampilan yang ada: strategi kedua dan ketiga adalah dengan meningkatkan relevansi mereka yang akan masuk ke pasar tenaga kerja (pendidikan kejuruan dan teknis, dan pendidikan tersier) serta meningkatkan keterampilan dari angkatan kerja yang ada (reformasi sistem pelatihan). Meningkatkan relevansi pendidikan tersier dan kejuruan membutuhkan (i) *penyediaan lebih banyak informasi bagi siswa dan lulusan tentang kesempatan di pasar tenaga kerja* (sebagian besar lulusan memilih sektor pemerintah, sementara pengembalian ke pendidikan tersier pada banyak bagian sektor swasta lebih tinggi dibanding sektor pemerintah) dan (ii) membuat *pendidikan kejuruan dan tersier lebih tanggap terhadap kebutuhan pasar*. Peningkatan relevansi sistem pelatihan di sisi lain membutuhkan *pembentukan lebih banyak lembaga pelatihan yang dapat menyediakan pelatihan yang relevan dan keterampilan yang spesifik pada sektor-sektor strategis dengan nilai tambah yang lebih tinggi* (tekstil, produk makanan, serta cabang-cabang manufaktur utama lainnya dan jasa-jasa tingkat tinggi).

Hasil pertumbuhan yang berasal dari perkembangan keterampilan sangatlah berharga, walau sulit untuk dihitung dengan angka. Karena lebih dari 60 persen perusahaan di Indonesia melaporkan keterampilan sebagai suatu kendala, maka pemecahan kendala ini akan membantu perusahaan-perusahaan untuk berkembang dan menjadi lebih mampu untuk bersaing.¹³ Saat ini sebagian besar lulusan pendidikan tersier bekerja di sektor pemerintahan. Di kemudian hari, pengembangan keterampilan tampaknya akan meningkatkan arus lulusan yang mampu bekerja di sektor swasta, yang lebih menekankan pada keterampilan-keterampilan tertentu dibanding ijazah (berkebalikan dengan apa yang terjadi di sektor pemerintahan). Hal ini dapat meningkatkan pertumbuhan dan produktivitas agregat melalui pertumbuhan produktivitas “di dalam sektor” (misalnya bila para pekerja di bidang manufaktur dan jasa tingkat tinggi dibekali dengan lebih banyak keterampilan) dan/atau pergerakan tenaga kerja dari jasa tingkat rendah ke manufaktur (misalnya pekerja dari jasa tingkat rendah mampu masuk ke bidang manufaktur berkat pelatihan yang memadai). Pengembangan keterampilan juga akan membantu Indonesia memanfaatkan beberapa kesempatan yang muncul dari semakin meningkatnya permintaan dari kelas menengah dan bersaing dengan para mitranya di ASEAN. Tanpa keterampilan yang tepat di antara mereka yang masuk ke angkatan kerja, produk impor akan terus menjadi lebih kompetitif dibanding produksi dalam negeri dalam memenuhi permintaan akan produk-produk dan layanan dengan kualitas lebih tinggi dari kelompok menengah Indonesia yang jumlahnya semakin meningkat.

13 Pentingnya modal tenaga kerja dan perannya terhadap pertumbuhan ekonomi sangat ditekankan pada makalah-makalah teori pertumbuhan endogen, yang dimulai oleh Romer (1986) dan Lucas (1988).

Meningkatkan fungsi pasar

Mendorong pertumbuhan produktivitas melalui perubahan struktural dan di dalam sektor-sektor di Indonesia membutuhkan peningkatan fungsi pasar produk, tenaga kerja, modal, dan tanah.¹⁴ Sehubungan dengan pasar produk (atau sektor-sektor), walau Indonesia menerapkan reformasi untuk menurunkan kendala investasi dan peraturan dan memfasilitasi investasi dan perizinan pada sejumlah sektor, namun penyusunan kebijakan yang bersifat proteksionis secara *ad-hoc* telah meningkatkan ketidakpastian dalam dunia usaha dan mengirimkan sinyal-sinyal yang membingungkan bagi para investor. Sebagai contoh, sejumlah UU dan langkah-langkah yang spesifik sektor yang baru diumumkan tidak konsisten dengan UU yang lalu atau menciptakan kebingungan tentang arah reformasi (misalnya benturan antara UU hortikultura dan UU investasi). UU industri dan perdagangan yang baru memberikan kementerian yang berwenang wewenang baru yang luas untuk melakukan intervensi pasar, sehingga meningkatkan ketidakpastian dan memberi ruang dalam perekonomian untuk melakukan kegiatan berburu rente (*rent-seeking*). Di sektor pertambangan, terlepas dari bagaimana peraturan baru yang melarang ekspor bijih mineral pada akhirnya akan diterapkan, pergeseran kebijakan yang berulang-ulang telah meningkatkan ketidakpastian.¹⁵ Pendekatan yang belakangan dilakukan oleh pemerintah dalam mencoba meningkatkan rantai nilai adalah menetapkan peraturan perundangan terlebih dahulu, lalu melakukan negosiasi dengan sektor swasta yang mana investasinya dibutuhkan untuk mencapai sasaran pemerintah. Pendekatan ini berlawanan dengan pendekatan yang dilakukan oleh negara-negara yang telah berhasil, yang melakukan analisis sehat dan kemitraan kuat dengan sektor swasta dalam menemukan dan mengkoordinasi investasi yang dibutuhkan dan kebutuhan-kebutuhan spesifik industri lain digunakan sebagai langkah awal.

Agar dapat meningkatkan dunia industri di dalam negeri pada masa depan, dibutuhkan strategi industri yang konsisten yang dijabarkan dalam kemitraan dengan sektor swasta.

Kebijakan industri tersebut dapat mencerminkan beberapa pembelajaran yang bermanfaat yang dipetik dari kebijakan-kebijakan industri di seluruh dunia. Secara khusus, dibutuhkan suatu pendekatan terkoordinasi untuk menemukan dan memecahkan kendala-kendala yang membebani, seperti infrastruktur sektoral, keterampilan, dan dukungan kelembagaan. Untuk menjamin implementasi yang memadai, salah satu pilihan utama adalah memperkuat kualitas proses penyusunan kebijakan bagi kebijakan-kebijakan dan peraturan perekonomian. Sejumlah negara telah melakukan hal ini dengan memberdayakan satu kementerian dan lembaga negara untuk menjalankan fungsi “pelaksana kebijakan yang integratif” (yaitu *dengan membentuk apa yang biasa disebut sebagai “Pusat dari Pemerintah”*).¹⁶ Suatu proses penyusunan kebijakan yang diperkuat akan menjawab keprihatinan utama rakyat Indonesia dengan lebih baik tentang perlindungan kepentingan umum, dan akan memungkinkan Pemerintah untuk menekan kegiatan-kegiatan berburu rente dan kepentingan usaha yang egosentris. Semua ini menjadi lebih penting mengingat peringkat buruk pengadilan, pemerintah daerah, dan politisi Indonesia pada indeks persepsi korupsi oleh lembaga *Transparency International* (TI) (pada tahun 2012, TI memberi peringkat 100 bagi Indonesia dari 183 negara yang ditinjau). Selain penguatan penyusunan

14 Pasar tanah juga sangat penting bagi investasi pemerintah dan swasta. Suatu UU Pertanahan yang komprehensif, yang kini sedang dibahas di DPR, diperkirakan akan menjawab sejumlah masalah-masalah utama yang telah menghambat investasi pada beberapa tahun terakhir. Lihat Bagian 4.

15 Pada UU Pertambangan tahun 2009 yang baru dan peraturan pelaksanaannya yang diterbitkan pada tahun 2012, ekspor mineral mentah akan seluruhnya dilarang. Pemerintah mengeluarkan pernyataan yang saling bertolak belakang tentang penerapan larangan ini, menambah rasa ketidakpastian peraturan perundangan pada seluruh sektor.

16 Lihat rekomendasi spesifik pada bagian “implementasi” di bawah.

kebijakan, upaya menuju reformasi yang terus berlangsung yang dipelopori oleh BKPM untuk *mendukung perizinan usaha dan investasi* akan membantu Indonesia dalam menarik lebih banyak investasi ke dalam sektor-sektor dengan nilai tambah yang lebih tinggi.

Pasar tenaga kerja. Agar pasar tenaga kerja Indonesia dapat mendukung mobilitas dan transformasi struktural pekerja, akan dibutuhkan pengubahan peraturan uang pesangon dalam UU ketenagakerjaan. UU ketenagakerjaan yang ditetapkan pada tahun 2003 secara signifikan meningkatkan hak-hak pekerja dan meningkatkan fleksibilitas penerimaan tenaga kerja. Namun, peraturan di dalam UU itu yang menetapkan bahwa uang pesangon tidak boleh kurang dari 100 minggu upah merupakan suatu contoh peraturan dengan itikad baik namun dampak yang tidak menguntungkan bagi kedua belah pihak. Sebagian besar perusahaan-perusahaan menyesuaikan terhadap aturan pembayaran uang pesangon yang besar ini dengan tidak menandatangani kontrak resmi dengan pekerja atau memilih melakukan kontrak jangka pendek (80 persen pekerja tidak memiliki kontrak resmi). Sejumlah kecil perusahaan resmi yang mengikuti UU itu harus menempatkan cadangan tunai bagi uang pesangon pada suatu rekening penampung (*escrow*) agar dapat membayar uang pesangon bila perusahaan memutuskan untuk memecat pekerjanya. Pada saat yang bersamaan, bila seorang pekerja hendak mengundurkan diri secara sukarela, hanya bagian uang pesangon yang telah menjadi haknya saja yang dibayarkan. Pada tahun 2011, hanya 7 persen dari pekerja yang diberhentikan benar-benar menerima uang pesangon sepenuhnya. Karenanya, uang pesangon tidak melindungi pekerja dan tidak pula mendorong kepegawaian yang resmi. Sebagai akibatnya, misalnya, pekerja yang meninggalkan kegiatan bercocok tanam atau kegiatan non-pertanian perdesaan akan terjebak pada sektor informal yang sedikit lebih tinggi, namun masih tetap berproduktivitas rendah. *Revisi atas aturan uang pesangon ini* dapat meningkatkan fungsi pasar tenaga kerja secara signifikan.

Proses penetapan upah minimum adalah masalah lain yang harus dihadapi untuk meningkatkan fungsi pasar tenaga kerja. Sejak tahun 2011, terjadi peningkatan signifikan dari laju peningkatan upah minimum moderat yang tercatat selama satu dekade lalu. Pada tahun 2012, sementara 25 provinsi meningkatkan upah minimumnya sebesar rata-rata 30 persen, Jakarta meningkatkan upah minimumnya sebesar 44 persen. Sementara pekerja di Jakarta memandang peningkatan ini sebagai sesuatu yang “wajar” sesuai dengan biaya hidup di daerah metropolitan, ketidakadaan peningkatan produktivitas tenaga kerja yang sebanding akan menurunkan daya saing Indonesia serta menurunkan kapasitas dan insentif perusahaan untuk membuka lapangan kerja di sektor formal. Yang mungkin lebih rumit adalah ketidakpastian proses penetapan upah minimum, yang dapat mendorong perusahaan-perusahaan untuk mengganti tenaga kerja dengan barang modal ketika mereka membuat keputusan investasi/ekspansi.¹⁷ Guna mendukung transformasi struktural dan penciptaan lapangan kerja formal, sangat penting untuk melakukan pembicaraan antara pemilik usaha, tenaga kerja, dan Pemerintah dalam hal *pemilihan rumus penetapan upah minimum berdasarkan biaya hidup, inflasi, dan produktivitas* (seperti ditetapkan dalam Inpres yang baru).¹⁸

17 Proses penetapan upah minimum adalah proses yang rumit. Negosiasi dan kesepakatan akhir dibuat pada tingkat provinsi dan sektoral (dan seringkali pada tingkat kabupaten dan sub-sektor), yang mempersulit komunikasi dan ketaatan dengan penyesuaian yang berdasarkan rumus yang baru. Secara lebih umum, memastikan kepatuhan perusahaan-perusahaan dan pemberi pekerjaan kepada peraturan upah minimum tidaklah mudah, dan membutuhkan pemantauan dan koordinasi pada tingkat pusat, antara Kementerian Tenaga Kerja dan kementerian-kementerian yang relevan agar mencapai implementasi yang efektif, dan juga antara pemerintah pusat dan daerah dan para pelaku yang relevan (kepala daerah dan Dewan Upah).

18 Karena upah minimum pada beberapa provinsi berada sangat jauh dari biaya hidup minimum, suatu mekanisme penyesuaian dapat disertakan ke dalam rumus tersebut untuk secara bertahap menyesuaikan tingkat upah minimum dengan biaya hidup.

Pasar modal. Terdapat banyak bukti yang menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan di Indonesia menghadapi kendala kredit (IMF 2012). Sebagian besar perusahaan cenderung lebih banyak mengandalkan laba ditahan dibanding kredit bank untuk perluasan kegiatannya, yang pada gilirannya berarti bahwa aliran kas lancar menjadi faktor penting dalam pengambilan keputusan investasi. Hal ini mempunyai implikasi yang signifikan terhadap keberadaan jenis-jenis investasi yang ada dalam perekonomian, terutama pada perusahaan-perusahaan baru dan inovatif yang umumnya memiliki aliran kas negatif pada tahap-tahap awal operasinya, serta membutuhkan pembiayaan dari bank dan non-bank untuk bertumbuh dan menciptakan pekerjaan-pekerjaan berkualitas tinggi.

Kendala kredit yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan mencerminkan kurang dalamnya pasar finansial Indonesia. Sektor finansial didominasi oleh bank-bank (yang menguasai 78 persen aset) dan bagian pengelolaannya pada sektor swasta hanya sekitar 35 persen, dibanding hampir 100 persen secara rata-rata bagi Malaysia, Thailand, dan Filipina. Pasar modal masih tipis dengan sekuritas utang (beredar) korporat dalam negeri yang berjumlah kurang dari 5 persen dari PDB, setara dengan Thailand dan Filipina namun jauh lebih rendah dibanding 45 persen di Malaysia. Aset-aset dana pensiun juga relatif rendah dibanding ukuran perekonomiannya (5 persen dibanding 10-15 persen di Filipina dan Thailand, dan 40 persen di Malaysia).

Sebagian kedangkalan pasar finansial Indonesia akan sulit untuk diatasi karena merupakan cerminan dari perilaku penghindaran risiko yang kuat. Sebagai contoh, setelah krisis finansial tahun 1997-98, para penabung dan investor lebih memilih sekuritas dengan jatuh tempo yang lebih pendek. Asuransi, dana investasi dan penerbitan obligasi korporasi, misalnya, telah meningkat pada beberapa tahun terakhir, namun masih belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kelompok simpanan dan investasi jangka panjang dalam negeri.¹⁹ Kebijakan publik dapat mendorong sistem menuju kedalaman finansial yang lebih. Sebagai contoh, *perkembangan pasar obligasi korporasi* tampaknya secara khusus dibatasi oleh persyaratan investasi yang ketat, tingginya biaya penjaminan emisi (*underwriting*) dan lemahnya bagian pelaksanaan. Pengalaman internasional menekankan peran *pembangunan sistem hukum terpercaya* yang memungkinkan penegakan kontrak dan hak kekayaan yang efektif serta memberikan perlindungan bagi investor. Kontrak-kontrak finansial ditetapkan dan pelaksanaannya pun cukup efektif dengan dukungan hak-hak hukum dan mekanisme penegakan. Dari sudut pandang ini, peningkatan sistem hukum Indonesia akan memfasilitasi operasi pasar dan para perantaranya. Hal ini berkaitan dengan *peningkatan kualitas lingkungan usaha secara lebih luas*, karena para pelaku sektor finansial, serta para investor itu sendiri, membutuhkan tingkat kepastian minimum ketika membuat keputusan pembiayaan jangka panjang.

Pasar tanah. Tanah menjadi pusat dari sejumlah masalah sosial-ekonomi di Indonesia, termasuk pembangunan infrastruktur, pembangunan perkotaan, pengelolaan sumber daya pertambangan dan kehutanan, degradasi lingkungan, konflik, dll. Pembahasan akan keterkaitan antara pasar tanah dengan seluruh masalah di atas berada di luar cakupan laporan ini.²⁰ Dari sudut pandang

19 Persentase penabung dengan kekayaan besar, yang memilih untuk menempatkan kekayaan mereka di luar negeri melalui perantara, cukup signifikan.

20 Untuk tinjauan menyeluruh tentang bidang pertanahan di Indonesia, lihat pada laporan Bank Dunia (2014—akan datang): *Towards Indonesian Land Reforms: Challenges and Opportunities*.

pertumbuhan, patut dicatat bahwa kurang **jelasan peraturan perundangan yang mengatur pembebasan tanah untuk kepentingan umum telah menjadi kendala utama dalam beberapa proyek infrastruktur, terutama jalan tol.** Sebagian hal ini disebabkan oleh kurang tepatnya aturan dan tata cara pada Peraturan Presiden No 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum ketika menghadapi masalah yang rumit (walau kepemilikan tanah ditandai dengan penguasaan negara atas tanah, namun sistem tradisional juga tetap berlaku dan penegakan pun lemah). Pemilik tanah yang sah maupun tidak sah seringkali bertahan di atas tanah mereka untuk mengambil manfaat dari perbaikan nilai atau peningkatan daya tawarnya. Para investor dalam bidang infrastruktur, baik pemerintah maupun swasta, harus menyelesaikan rintangan ini terlebih dahulu sebelum pembangunan dapat dimulai, menyebabkan peningkatan biaya dan penundaan yang signifikan.

Rancangan UU pertanahan yang baru diperkirakan akan meningkatkan kejelasan dan transparansi pembebasan tanah bagi kepentingan umum. Memetik pembelajaran dari peraturan tahun 2005 tersebut, sebuah RUU pertanahan baru yang lebih spesifik akan dapat meningkatkan tata cara pembebasan tanah untuk infrastruktur umum secara signifikan.²¹ Bidang-bidang yang membutuhkan peningkatan termasuk proses penilaian tanah, mekanisme pengaduan, dan kompensasi bagi mereka yang terdampak atau dipindahkan.²² Sebagai contoh, aturan baru itu memerinci orang-orang dan harta benda yang terdampak, proses konsultasi, ganti rugi, dan penyelesaian sengketa. Aturan itu juga menetapkan jangka waktu yang jelas untuk setiap tahapan dan sub-tahapan pembebasan, termasuk jangka waktu maksimum bagi pengadilan untuk memutuskan sengketa yang berkaitan dengan pembebasan tanah. *Bila ditetapkan dan dilaksanakan dengan baik, UU pertanahan yang baru itu akan sangat membantu.*

Reformasi produk dan faktor pasar dapat memberikan hasil yang signifikan. Pasar produk, tenaga kerja, finansial, dan tanah yang berfungsi baik merupakan pendorong pertumbuhan produktivitas yang sangat berharga, dan penting bagi efisiensi dan daya saing ekonomi secara keseluruhan. Pasar-pasar itu bertindak sebagai penghantar yang memungkinkan peningkatan sektor individu dan pergerakan sumber daya lintas sektor. Di Indonesia, bersama-sama dengan pembangunan infrastruktur dan keterampilan, mereka menentukan apakah sumber daya (tenaga kerja, bakat, dan modal) dapat bergerak di sektor-sektor dengan produktivitas yang lebih tinggi atau tetap terpenjara pada pemanfaatan dengan produktivitas rendah. Walaupun reformasi produk dan faktor pasar (terutama pasar tenaga kerja) merupakan hal yang sulit dan peka secara politis, hal ini akan memberikan manfaat yang signifikan bagi rakyat jelata. Realisasi potensi pertumbuhan Indonesia sebagian bergantung pada bagaimana membuat produk dan pasar faktor agar berfungsi dengan lebih baik.

21 Peraturan Presiden No. 71/2012 menetapkan pengaturan kelembagaan untuk pelaksanaan UU ini.

22 Pada tahun 2012, pemerintah Indonesia menerbitkan sejumlah peraturan perundangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah yang dilaksanakan bagi proyek-proyek untuk kepentingan umum (UU No. 2/2012 pada bulan Januari 2012; Perpres No. 71/2012 pada bulan Agustus 2012; dan petunjuk-petunjuk teknis yang diterbitkan oleh kementerian-kementerian terkait). Mereka menggantikan perpres-perpres yang lalu yang tidak mampu mendukung percepatan pembangunan di Indonesia, sementara menjamin bahwa mereka yang terpengaruh dengan dampak negatif terkait pengadaan tanah mendapat perlindungan yang memadai. Sesuai dengan UU No. 2/2012, Perpres No. 36/05 yang diubah berlaku hingga tanggal 31 Desember 2014. Tata cara peraturan yang baru berlaku bagi pengadaan tanah di bawah wewenang dan kuasa Badan Pertanahan Nasional. Jika tanah yang dibutuhkan berada di bawah wewenang kementerian lain, seperti Kementerian Kehutanan, maka sebelum tanah itu dapat diperlakukan menurut tata cara peraturan yang baru, tanah itu harus dibebaskan dari penetapan wilayah hutan sesuai dengan peraturan kehutanan yang berlaku atau peraturan lain yang terkait, seperti pertambangan, gas alam, dll.

Prioritas kebijakan apakah yang dapat menjamin lebih meratanya kesejahteraan?

Tantangan kebijakan publik Indonesia tidak hanya dalam mendukung kebijakan-kebijakan yang menghasilkan kesejahteraan. Tantangan lain yang dihadapi oleh para penyusun kebijakan adalah meningkatkan pemerataan kesejahteraan secara lebih luas. Sesungguhnya, sejumlah besar rumah tangga yang digolongkan sebagai tidak miskin secara pendapatan/konsumsi sebetulnya mengalami kemiskinan dalam banyak segi lainnya, termasuk akses ke perumahan yang layak, transportasi, air bersih, sanitasi, dan pendidikan. Di samping itu, walau dengan keberhasilan Indonesia dalam pengentasan kemiskinan, perlambatan laju pengentasan yang dicatat pada beberapa tahun terakhir dan tingginya kerentanan masih tetap mengkhawatirkan. Sementara, hasil pengentasan kemiskinan Indonesia yang penuh dengan perjuangan selalu dibayangi oleh ancaman, akibat kerawanan Indonesia terhadap bencana alam, seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, tanah longsor dan kebakaran hutan. Laporan ini membahas tiga bidang prioritas utama untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.

Peningkatan akses lokal kepada layanan bagi semua penduduk

Bagi kaum miskin, penduduk yang rentan, dan beberapa yang berada pada kelas menengah, pendapatan dan kesejahteraan yang lebih tinggi tidak sepenuhnya meningkatkan standar hidup jika akses kepada layanan-layanan utama tidak ditingkatkan. Harapan-harapan yang ditempatkan pada reformasi desentralisasi untuk meningkatkan layanan masyarakat belum terwujud. Otonomi daerah sesungguhnya telah gagal dalam meningkatkan layanan umum di daerah seperti yang diharapkan ketika diluncurkan pada tahun 2001, walau dengan besarnya transfer sumber daya ke pemerintah-pemerintah daerah. Transfer ke pemerintah daerah kini mencapai sekitar setengah dari APBN, di luar subsidi dan pembayaran bunga (sekitar 6 persen dari PDB), dan lebih dari 80 persen dari jumlah ini terkumpul pada pemerintah daerah pada tingkatan yang paling rendah—kabupaten/kota. Namun, kualitas layanan masih tetap menghadapi rintangan (seperti diperinci pada bab 7, indikator-indikator Indonesia dalam bidang sanitasi, air, kesehatan, listrik berada di bawah tingkat yang diharapkan dari negara anggota G-20, berada di bawah rata-rata negara berpenghasilan menengah, dan lebih rendah dari ambisi pihak yang berwenang).

Peningkatan penyediaan layanan membutuhkan penguatan akuntabilitas melalui langkah-langkah sisi permintaan maupun sisi penawaran. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa lemahnya akuntabilitas umumnya terkait dengan buruknya layanan masyarakat setempat. Akuntabilitas pada konteks ini mencakup dua dimensi berbeda: (i) permintaan warga negara atas peningkatan kualitas layanan, dan (ii) tanggapan dari pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan para warga. Upaya mengatasi buruknya kinerja penyedia layanan daerah akan membutuhkan langkah-langkah yang terpusat pada setiap dimensi. Berbagai pendekatan dapat membantu keterlibatan warga negara, termasuk berbagi informasi tentang kualitas layanan umum dengan penduduk setempat (data terbuka), seperti studi komparatif dari satu lokalitas dengan lokalitas-lokalitas lain yang mirip. Dalam konteks Indonesia, *penguatan program-program yang didorong oleh masyarakat*, yang mengandung komponen akuntabilitas sisi permintaan yang kuat, dapat membantu. Dari sudut pandang penyedia layanan (sisi penawaran), terdapat sejumlah kendala akibat mekanisme pembiayaan yang ada yang merintanginya kinerja.

Pertama, penggunaan pendekatan umum untuk menjawab seluruh masalah dalam sistem pembiayaan antar-pemerintahan, walaupun sebenarnya masalah yang dihadapi oleh daerah-daerah di Indonesia beraneka ragam. Perlakuan serupa terhadap unit-unit daerah yang heterogen terkait rancangan dan penerapan kebijakan adalah suatu masalah bagi penyediaan sumber daya yang memadai pada tingkat provinsi dan kabupaten. Kotamadya yang besar, kota-kota berukuran kecil dan menengah, dan daerah-daerah perdesaan seluruhnya dipandang relatif sama dari sudut pandang fiskal. Selain itu, insentif yang keliru dalam sistem alokasi dana hibah telah mendorong belanja untuk gaji dan administrasi dengan mengorbankan penggunaan sumber daya yang lebih berimbang dalam mendorong realisasi penyediaan layanan. Karenanya, terdapat dua pilihan reformasi untuk dipertimbangkan: (i) *mengubah sistem transfer pemerintah pusat* untuk meningkatkan proporsi anggaran pemerintah daerah yang terkait dengan sektor-sektor tertentu dan layanan gugus depan, dan (ii) *klarifikasi peran dan tanggung jawab berbagai tingkatan pemerintahan yang berbeda, sekaligus melakukan fokus ulang dengan memberikan tanggung jawab atas hasil-hasil kepada birokrasi* (lihat pada bagian “implementasi” di bawah).

Memperkuat Jaminan Sosial

Sistem jaminan sosial Indonesia akan mengalami transformasi yang signifikan.

Sesungguhnya, jaminan sosial secara universal telah dimandatkan secara hukum untuk bidang kesehatan (pada tahun 2014) dan pekerjaan (pada tahun 2015) menurut UU Sistem Jaminan Sosial Nasional tahun 2004 dan UU Badan Penyelenggara Jaminan Sosial tahun 2011. Apakah hasil yang dikehendaki dapat tercapai akan sangat bergantung kepada kualitas penerapannya. Ambisi-ambisi tersebut membawa implikasi fiskal karena mereka membutuhkan *peningkatan dalam belanja bantuan sosial dan kesehatan masyarakat*. Ditilik dari tingkat pendapatannya, belanja bantuan sosial dan kesehatan di Indonesia sangatlah rendah dibanding dengan negara-negara lain. Pada tahun 2013, jumlah belanja kesehatan masyarakat (pusat dan daerah) diperkirakan hanya mencapai 0,9 persen dari PDB dan bantuan sosial pemerintah pusat hanya mencapai 0,7 persen dari PDB. Sementara Indonesia memiliki pilihan-pilihan pendanaan untuk mengakomodir peningkatan belanja (lihat bagian “pilihan pendanaan” di bawah), namun pencapaian hasil-hasil yang dikehendaki akan sangat bergantung kepada *kualitas implementasinya*. Agar dapat efektif dan berkelanjutan, sistem itu akan membutuhkan tingkat manfaat yang memadai, pengelolaan risiko fiskal yang sehat, pengelolaan dan pengembangan kelembagaan yang baik, dan pelibatan kaum miskin dan lemah secara bebas iuran, sementara, pada saat yang bersamaan, memungut iuran dari mereka yang mampu membayar. Namun, hal yang paling dibutuhkan oleh reformasi yang transformatif ini adalah *kepemimpinan yang kuat* untuk implementasi yang efektif, karena besarnya jumlah pemangku kepentingan dengan kepentingan yang berbeda dan potensi dampak yang signifikan terhadap anggaran negara, pasar tenaga kerja, dan ekonomi makro.

Bersama-sama dengan jaminan sosial, penguatan program-program bantuan sosial yang telah ada merupakan komponen lain yang sangat penting dalam kerangka jaminan sosial Indonesia secara menyeluruh. Indonesia harus melakukan reformasi pada program-program yang ada, mengisi kesenjangan yang ada, dan memadukan program-program tersebut menjadi suatu sistem—yang semuanya akan meningkatkan kualitas belanja dan dampak program-program bantuan sosial. Sekali lagi, kepemimpinan dan koordinasi akan menjadi hal yang penting. Belanja pemerintah pusat kini tersebar ke sekitar 12 kementerian, 22 program, dan 87 kegiatan.

Untuk memastikan bahwa layanan disampaikan secara tepat, *Pemerintah harus melanjutkan upayanya dalam menyingkirkan fragmentasi dan duplikasi pada program-program*. Pengawasan dan koordinasi di bawah Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) memainkan peran yang vital dalam merancang strategi bantuan kemiskinan, memadukan program-program kemiskinan dan mengkoordinasi implementasi dengan berbagai kementerian. Ke depannya, *suatu model pengawasan gabungan dan koordinasi akan sangat penting bagi implementasi yang efektif terlepas dari jenis pengaturan kelembagaan yang ada*.

Mengelola risiko bencana alam, membangun ketahanan

Menjaga hasil-hasil pengentasan kemiskinan dan kemajuan jaminan sosial yang telah dicapai melalui upaya keras membutuhkan perbaikan berkelanjutan dalam pengelolaan risiko-risiko bencana dan pembangunan ketahanan yang lebih kokoh. Indonesia terletak di salah satu zona bencana yang paling aktif di dunia, rawan terhadap gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, tanah longsor, dan kebakaran hutan. Peningkatan penduduk dan aset-aset yang memiliki risiko terkena bencana alam belakangan ini, seiring dengan peningkatan jumlah dan intensitas kejadian-kejadian hidro-meteorologi akibat perubahan iklim, dapat semakin meningkatkan dampak bencana alam terhadap ekonomi dan manusia. Menurut analisis risiko global oleh Bank Dunia²³, Indonesia termasuk dalam 35 negara dengan risiko-risiko mortalitas yang tinggi terhadap berbagai ancaman. Risiko mengancam sekitar 40 persen penduduk, atau lebih dari 90 juta jiwa.

Pada saat yang sama, ketahanan kota-kota di Indonesia terhadap bencana alam telah melemah akibat pesatnya laju pembangunan aset-aset fisik di daerah perkotaan dan lemahnya penegakan persyaratan bangunan dan peraturan tata ruang. Ibukota Indonesia, Jakarta, sangatlah berisiko, dengan penurunan ketinggian permukaan tanah yang didorong oleh urbanisasi sebagai ancaman yang lebih besar dibanding perubahan iklim yang berkaitan dengan naiknya permukaan air laut. Ketidakpatuhan terhadap persyaratan bangunan dan peraturan tata ruang, dan pemanfaatan daerah “terbuka” yang sebetulnya untuk aliran air, tidak hanya membuat Jakarta dan banyak kota lain di Indonesia menjadi lebih terancam risiko bencana alam, namun juga menciptakan ancaman baru seperti banjir dan genangan air laut pada daerah-daerah pesisir yang rendah.

Cepatnya perkembangan aset-aset fisik perkotaan membutuhkan kerangka peraturan yang kredibel dan pasar yang sehat untuk mendorong dinamika ekonomi disertai dengan pencegahan dan pengelolaan risiko investasi. Pilihan reformasi termasuk (i) *program nasional tentang penetapan wilayah bahaya berukuran mikro* dengan instrumen-instrumen yang terperinci guna menyertakan ketahanan ke dalam rancangan situs dan standar-standar konstruksi pembangunan; (ii) *kerangka pembiayaan bagi pembangunan daerah perkotaan, perumahan dan properti* yang memberikan insentif bagi investasi yang mengandung faktor ketahanan terkait dengan asuransi bencana; serta (iii) *suatu program nasional untuk peningkatan daerah perkotaan dan rehabilitasi ekosistem* untuk meningkatkan ketahanan pemukiman dan infrastruktur perkotaan yang telah ada.

23 Lihat Bank Dunia, *Natural Disaster Hotspots, A Global Risk Analysis* (Washington, DC: Disaster Risk Management Series, 2005), Tabel 1.2. Untuk tinjauan menyeluruh atas risiko-risiko bencana pada kawasan Asia Timur dan Pasifik serta pilihan kebijakan, lihat Abhas K. Jha dan Zuzana Stanton-Geddes, Editors (2012): *Strong, Safe, and Resilient A Strategic Policy Guide for Disaster Risk Management in East Asia and the Pacific*. Bank Dunia

Pilihan pendanaan bagi agenda reformasi

Pilihan-pilihan apa yang tersedia untuk membiayai ekspansi belanja infrastruktur, kesehatan, dan bantuan sosial yang signifikan seperti disarankan oleh laporan ini?

Indonesia menghadapi tantangan yang besar dan saling terkait dalam meningkatkan kualitas komposisi belanja guna mencapai sasaran-sasaran pembangunannya. Kuatnya pertumbuhan penerimaan dan belanja pada beberapa tahun terakhir, dan pencapaian sedikit defisit fiskal serta penurunan rasio utang, menutupi dua tantangan utama yang menghadang sektor fiskal Indonesia. Pertama, relatif terhadap jumlah produksi (*output*), penerimaan dan pengeluaran sesungguhnya mengalami penurunan sejak tahun 2001, masing-masing menjadi sekitar 15,7 persen dan 18,1 persen dari PDB pada tahun 2013—keduanya termasuk rendah untuk standar negara berpenghasilan menengah. Hal ini menunjukkan bahwa sebetulnya terdapat ruang bagi Indonesia untuk meningkatkan bagian sektor pemerintah dalam keseluruhan pengeluaran (penyerapan), sehingga cukup layak bagi Indonesia untuk meningkatkan belanjanya bagi prioritas pembangunan utama seperti infrastruktur, kesehatan, dan bantuan sosial. Kedua, kualitas komposisi pengeluaran mengalami penurunan karena tingginya belanja bagi subsidi energi, yang membatasi kemampuan Pemerintah untuk meningkatkan alokasi anggaran untuk bentuk-bentuk belanja yang lebih bermanfaat, terutama dalam bidang sosial dan infrastruktur.

Proyeksi fiskal “bisnis berjalan seperti biasa”: terbatasnya ruang fiskal bagi prioritas belanja

Proyek makro dan fiskal telah disusun untuk periode rencana pembangunan jangka menengah (RPJMN) berikutnya: 2015-19 (lihat Tabel ES.2, bagian 1 pada akhir Ringkasan Eksekutif). Dengan mengasumsikan kasus dasar (*base case*) skenario pertumbuhan PDB sebesar 5,5-5,8 persen per tahun dan situasi “bisnis berjalan seperti biasa” tanpa reformasi fiskal atau kejutan yang signifikan, maka jumlah penerimaan dan pengeluaran diproyeksikan akan tetap relatif konstan selama periode tersebut masing-masing sebesar 16,5-16,7 persen dari PDB dan 18,4-18,6 persen dari PDB. Hal ini akan mengakibatkan defisit fiskal sebesar 2,1 persen dari PDB pada tahun 2015, yang secara bertahap turun menjadi 1,7 persen dari PDB pada tahun 2019. Bila defisit terjaga untuk tidak melampaui 2,5 persen dari PDB seperti batasan yang ditetapkan oleh aturan fiskal, maka besar ruang fiskal bagi prioritas belanja dapat menjadi sangat terbatas, terutama bila muncul tekanan pengeluaran dasar (*baseline*) tambahan. Sumber-sumber potensial tekanan termasuk kejutan eksternal (seperti peningkatan harga minyak dan depresiasi rupiah pada belanja subsidi), serta perkembangan kebijakan dalam negeri seperti implementasi SJSN (risiko biaya aktual lebih tinggi dari yang sekarang diperkirakan), implementasi UU perdesaan baru dan pelaksanaan reformasi birokrasi pada tingkat daerah. Selain itu, pertumbuhan yang lebih rendah dari perkiraan dapat menurunkan penerimaan.

Reformasi yang dibutuhkan untuk meningkatkan ruang fiskal: pajak, belanja pegawai, dan subsidi BBM

Terdapat setidaknya tiga pilihan utama yang dapat meningkatkan ruang fiskal yang tersedia secara signifikan. Pada sisi penerimaan, Indonesia dapat memulai upaya “dorongan besar” untuk meningkatkan penerimaan pajak sebagai bagian dari PDB dengan meningkatkan kepatuhan dan administrasi pajak, serta meningkatkan cukai tembakau (yang akan membawa

manfaat tambahan bagi kesehatan). Kedua, pertumbuhan dalam rata-rata belanja pegawai pusat dan daerah dapat disesuaikan agar tumbuh sejalan dengan inflasi dan bukan pada 5 hingga 8 persen di atas inflasi seperti pada beberapa tahun terakhir. Selain itu, subsidi BBM dapat dihapus secara bertahap pada tahun 2019. Bagian 2 Tabel 1 menunjukkan potensi penghematan tahunan dari langkah-langkah tersebut, dibanding nilai dasar (*baseline*) hingga tahun 2019. Penghapusan bertahap BBM secara sepenuhnya pada tahun 2009 akan membebaskan hingga 2 persen dari PDB tahun-ke-tahun pada tahun 2019. Langkah-langkah perpajakan untuk meningkatkan kepatuhan seperti melaksanakan pelaporan pihak ketiga sepenuhnya dan meningkatkan kesesuaian data dapat meningkatkan penerimaan hingga hampir 1,5 persen dari PDB per tahun pada tahun 2019, sementara peningkatan cukai tembakau hingga 70 persen akan meningkatkan penerimaan sebesar 0,5 persen dari PDB pada tahun 2019. Pengelolaan belanja pegawai pusat dan daerah agar tetap datar secara riil akan membebaskan hingga 1,4 persen dari PDB per tahun pada tahun 2019. Secara keseluruhan, langkah-langkah tersebut berpotensi untuk meningkatkan ruang fiskal yang tersedia hingga 1,1 persen dari PDB pada tahun 2015, yang merupakan peningkatan hingga 5,3 persen dari PDB pada tahun 2019 (lihat Bagian 2 dari Tabel ES.2).²⁴

Prioritas belanja: meningkatkan belanja infrastruktur, kesehatan, dan bantuan sosial
Penghapusan subsidi BBM secara bertahap seiring dengan reformasi pajak atau upaya pengendalian belanja pegawai akan memungkinkan Indonesia untuk mampu meningkatkan belanja bidang infrastruktur, kesehatan, dan bantuannya sebesar dua kali lipat (Bagian 3 dari Tabel 1). Indonesia dapat melipatgandakan jumlah belanja infrastrukturnya secara riil dan meningkatkannya ke 4,4 persen dari PDB pada tahun 2019, dengan tambahan pembiayaan hanya 0,3 persen dari PDB pada 2015, yang secara bertahap meningkat menjadi 1,9 persen dari PDB pada tahun 2019.

Untuk menutup setengah dari perbedaan dengan standar belanja kesehatan pemerintah normal internasional per kapita²⁵ pada akhir periode RPJMN itu, Indonesia harus meningkatkan belanja kesehatannya menjadi 2,4 persen dari PDB pada tahun 2019 (dari 0,9 persen dari PDB pada tahun 2013). Belanja bantuan sosial harus meningkat menjadi 1 persen dari PDB sejak tahun 2015 untuk mengakomodir biaya SJSN kesehatan, serta memungkinkan peningkatan program-program kemiskinan. Peningkatan belanja kesehatan dan bantuan sosial akan membutuhkan tambahan pendanaan sebesar 0,4 persen dari PDB pada tahun 2015, dan akan meningkat menjadi 1,6 persen dari PDB pada tahun 2019.

Jumlah tambahan pendanaan yang dibutuhkan untuk ketiga prioritas belanja ini adalah 0,6 persen dari PDB pada tahun 2015, dan akan meningkat menjadi 3,6 persen dari PDB pada tahun 2019. Tambahan itu dapat dipenuhi melalui gabungan pilihan ruang fiskal seperti diuraikan pada Bagian 2—misalnya melalui penghapusan bertahap subsidi pajak ditambah reformasi pajak atau upaya terpadu untuk mengendalikan belanja pegawai.²⁶ Indonesia berada pada posisi yang menguntungkan untuk memenuhi tantangan perluasan pendanaan yang ambisius dalam bidang yang mendukung pembangunan tersebut.

24 Diskusi ini memfokuskan pada kesempatan yang dapat tercipta melalui pengurangan belanja dan peningkatan pengumpulan penerimaan, namun pilihan itu bukan merupakan satu-satunya pilihan. Sebagai contoh, sesuai dengan pertimbangan keberlanjutan utang, Indonesia juga dapat mempertimbangkan upaya peningkatan defisit belanja.

25 Perkiraan rata-rata semua negara dengan tingkat pendapatan yang sebanding (PDB per kapita) dengan Indonesia.

26 Angka-angka ini bersifat konservatif dalam hal mereka tidak menyertakan potensi lingkaran masukan positif dari peningkatan belanja pembangunan terhadap pertumbuhan PDB dan pendapatan, dan juga manfaat dari peningkatan efisiensi.

Tantangan dalam Implementasi: Apa yang Dapat Dilakukan?

Administrasi publik memainkan peran penting dalam penyediaan lingkungan maupun layanan aturan hukum yang sangat penting bagi terciptanya negara yang makmur dan adil merata. Seiring dengan pertumbuhan ekonomi, administrasi harus cepat tanggap dalam memberikan peraturan yang kuat untuk mendukung investasi serta menyediakan layanan dan infrastruktur inti bagi kebutuhan perorangan maupun perusahaan – termasuk jalan-jalan, layanan kesehatan, pendidikan, jaminan fisik, keamanan lingkungan, dll. Namun, sejumlah sistem dan praktik di dalam administrasi pemerintah yang menjadi bagian dari proses pembangunan Indonesia selama dekade lalu tidak akan dibutuhkan di masa depan dan bahkan dapat merintangi pertumbuhan masa depan. Perlu ada perhatian untuk menyelaraskan dan memfokuskan ulang lembaga-lembaga inti pemerintahan guna mendukung ekonomi yang moderen dan berkembang pesat.

Meskipun terjadi perubahan signifikan terkait peran dan tanggung jawab lembaga-lembaga pemerintah yang berlangsung sejak tahun 1998, masih banyak unsur-unsur inti dari masa sebelum tahun 1998 yang masih tersisa. Sebagai contoh, Kemenpan & RB terus mengendalikan pengelolaan aparat negara dan, sementara sekarang terdapat sejumlah pemangku kepentingan yang merumuskan dan menerapkan kebijakan pada tingkat nasional dan daerah, tidak terdapat mekanisme koordinasi antar pemerintahan yang efektif. Hal ini mengakibatkan penyediaan layanan lembaga-lembaga pemerintahan yang buruk, penetapan kebijakan lintas sektor yang tidak konsisten, dan tidak tanggapnya pengaturan terhadap prioritas pemerintah dan warga negara. Kegagalan pengaturan kebijakan dan kelembagaan lama dalam melakukan penyesuaian untuk mencerminkan lingkungan yang baru merupakan kendala terhadap efektivitas administrasi pemerintah, dan membawa ancaman terhadap ambisi masa depan Indonesia.

Untuk mendukung ekonomi yang berkembang pesat, fokus ulang administrasi pemerintahan perlu diperhatikan untuk mendukung hal-hal berikut:

- Pusat Pemerintahan yang lebih kuat untuk mengelola proses kebijakan dan menyelesaikan konflik kebijakan.
- Perampingan birokrasi demi peningkatan akuntabilitas.
- Peningkatan pengelolaan strategis sumber daya manusia dalam administrasi pemerintahan.
- Tata cara perencanaan dan penganggaran yang lebih baik untuk mewujudkan hasil belanja pemerintah yang lebih baik pula.
- Akuntabilitas yang lebih kuat bagi penyampaian layanan pada tingkat daerah.

Reformasi-reformasi tersebut sangat sulit untuk diterapkan. Namun, menilik beban terhadap ekonomi dan ambisi negara yang diakibatkannya, Indonesia tidak mampu untuk tidak mempertimbangkan penerapan yang tegas dari sejumlah reformasi tersebut untuk jangka panjang (hasil yang mudah dipetik). Mungkin yang paling mendesak adalah kebutuhan akan Pusat Pemerintahan (*Center of Government, CoG*) yang lebih kuat. Pada tahun 2004, OECD/Sigma memberikan suatu ikhtisar dari sejumlah fungsi inti yang dapat dijumpai pada CoG yang efektif.²⁷ Fungsi-fungsi itu termasuk: (i) tinjauan dokumen kebijakan; jaminan kualitas; mediasi

27 SIGMA Paper 35: Coordination at the Centre of Government: The Functions and Organization of the Government Office (OECD; Paris, 2004).

antar kementerian; (ii) pemantauan kinerja pemerintah; (iii) koordinasi kebijakan/prioritas horisontal; (iv) kesesuaian hukum dari RUU; (v) komunikasi dengan media dan masyarakat; serta (vi) koordinasi dengan cabang-cabang pemerintah yang lain.

Sejumlah lembaga negara yang berbeda di Indonesia, yang dimulai dari Kabinet Kepresidenan, memainkan sejumlah peran dalam koordinasi kebijakan termasuk tiga Kementerian Koordinator, Kementerian Keuangan, Bappenas, Kemenpan&RB, kantor Wakil Presiden, satuan-satuan pelaksanaan (UKP4 dan TPN2K), dan lain-lain. Namun fragmentasi peran dan fungsi CoG ini tidak memberikan yang terbaik bagi negara. Sebaliknya, para kementerian telah menerapkan peraturan dan kebijakan baru yang bertentangan dengan aturan-aturan lainnya. Pengelolaan kebijakan juga menjadi lebih sulit akibat adanya berbagai tantangan dalam mengkoordinasi proses-proses perencanaan dan penganggaran yang berlainan untuk bagian-bagian anggaran yang berbeda. Di kemudian hari, pemerintah Indonesia dapat mempertimbangkan bagaimana menyempurnakan mandat-mandat dan fungsi-fungsi dari berbagai lembaga yang mendukung CoG, dan memberdayakan Kantor Presiden (atau yang ditugaskan) atau lembaga lain untuk memegang peran yang lebih kuat dalam mengelola proses kebijakan.

Pertaruhan yang sangat besar: hasil yang dicapai bila melakukan reformasi dan biaya yang harus ditanggung bila tidak melakukan reformasi

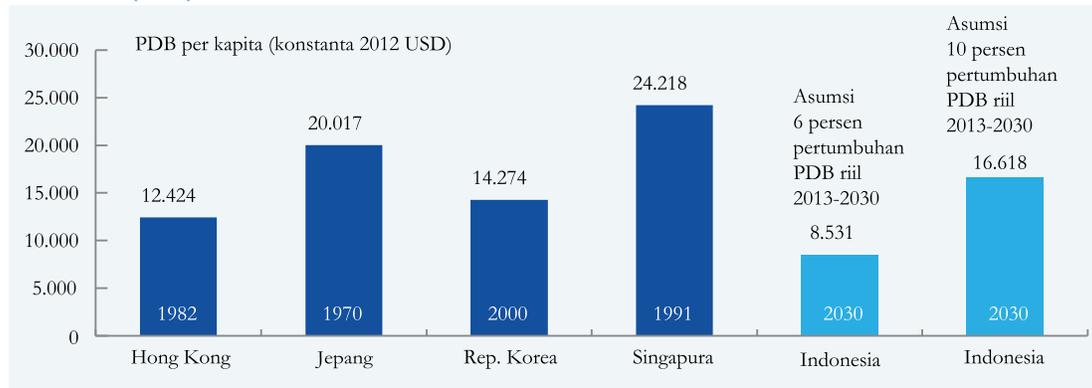
Indonesia harus tumbuh di atas 5 persen untuk menghindari masalah pengangguran yang serius. Pertama, penduduk usia kerja diproyeksikan akan meningkat secara signifikan pada 10 tahun ke depan sebelum mencapai puncaknya sebagai proporsi jumlah penduduk sekitar tahun 2025. Sebagian besar dari tambahan 14,8 juta jiwa yang akan masuk menjadi penduduk usia kerja pada tahun 2020 akan mencari pekerjaan dan penyerapan tenaga kerja ini akan membutuhkan pertumbuhan ekonomi yang cepat. Berdasarkan sensitivitas pekerjaan terhadap pertumbuhan pada periode tahun 1990-2012, jika Indonesia bertumbuh sebesar 6,5 persen per tahun, maka akan tercipta 12,4 juta pekerjaan baru pada tahun 2020. Pencapaian tersebut memiliki perbandingan yang baik dengan penciptaan lapangan kerja, bila laju pertumbuhan Indonesia hanya mencapai 5,0 persen per tahun: 10,2 juta pekerjaan baru pada tahun 2020. Karenanya, perbedaan antara bertumbuh sebesar 5,0 persen dan 6,5 persen adalah 2,2 juta pekerjaan selama periode delapan tahun, yang merupakan jumlah yang signifikan.

Melihat pada jangka yang lebih panjang, pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat (di atas 5 persen) juga dibutuhkan bila Indonesia hendak menaiki tangga pendapatan dan menempatkan dirinya menjadi ekonomi berpenghasilan tinggi sebelum mulai menua. Agar Indonesia dapat mencapai status berpenghasilan tinggi pada tahun 2030—yaitu dengan pendapatan per kapita sebesar 12.000 dolar AS—maka Indonesia harus mencatat pertumbuhan sebesar 9 persen per tahun pada 16 tahun berikutnya.²⁸ Bila tingkat pertumbuhan yang sangat tinggi ini tidak tercapai, maka pertumbuhan setidaknya di atas “kecenderungan” pertumbuhan yang ada sekarang pada 5-6 persen akan dibutuhkan untuk memposisikan Indonesia sehingga negara ini terhindar dari perangkap pendapatan menengah. Pendapatan per kapita di Singapura, Jepang, Korea Selatan, dan Hong Kong semuanya telah berada di atas 12.000 dolar AS ketika

²⁸ Menggunakan konstanta dolar AS tahun 2013.

populasi negara-negara itu mulai menua. Bagi Indonesia, akan dibutuhkan pertumbuhan yang sangat cepat untuk mencapai hal itu. Untungnya, Indonesia memiliki kemampuan untuk melakukannya, namun dibutuhkan implementasi berbagai reformasi yang serius seperti yang diuraikan di atas.

Gambar ES 3: Pendapatan per kapita yang dicapai ketika dividen demografis berakhir, dibanding Indonesia (2030)



Struktur Laporan

Laporan ini terdiri dari 3 bagian dan 9 bab. Pada Bagian 1, laporan melihat ke belakang dan menganalisis pendorong-pendorong utama transformasi Indonesia pada dekade yang lalu (Bab 1) dan konsekuensi sosialnya (Bab 2). Bagian kedua laporan, yang terdiri dari 4 bab, dibuka dengan menempatkan kerangka bagi analisis perjalanan Indonesia mencapai status berpenghasilan tinggi (Bab 3). Bab ini menyoroti kesempatan-kesempatan dan risiko-risiko yang akan membentuk prospek ekonomi dan strategi pertumbuhan, prioritas kebijakan, dan reformasi kelembagaan yang dapat membantu Indonesia untuk merealisasikan cita-cita Indonesia. Bab 4, 5, dan 6 kemudian akan menguraikan bidang reformasi kebijakan dan prioritas-prioritas untuk mendorong kesejahteraan, yaitu dengan menutup kesenjangan infrastruktur dan keterampilan Indonesia (masing-masing Bab 4 dan 5) serta meningkatkan fungsi pasar faktor dan produk (Bab 6). Bagian akhir laporan akan membahas sejumlah rincian prioritas kebijakan untuk berbagai kesejahteraan secara lebih luas: penyediaan layanan berkualitas bagi semua (Bab 7), jaminan sosial yang ditingkatkan (Bab 8), dan peningkatan ketahanan dan pengelolaan risiko-risiko bencana alam.

Lampiran Tabel ES 1: Ringkasan pilihan reformasi kebijakan utama yang disarankan

Sasaran pembangunan	Pilihan kebijakan yang disarankan	Bukti, fakta yang penting
Meningkatkan pertumbuhan produktivitas		
<i>Menutup kesenjangan infrastruktur</i>	<i>Meningkatkan jumlah belanja infrastruktur sektor publik dari 2,5 persen dari PDB pada 2013 ke 4,5 persen pada 2019</i>	Penghapusan subsidi BBM secara bertahap saja sudah cukup untuk mendanai peningkatan ini sepenuhnya (akan membebaskan 2% dari PDB)
	<i>Meningkatkan transfer fiskal ke pemerintah daerah untuk mendorong investasi infrastruktur</i>	Kecilnya bagian DAK dalam jumlah transfer (hanya 7 persen) dan sangat terpecah-pecah
	<i>Pendanaan alternatif bagi daerah kabupaten yang telah siap</i>	Kabupaten-kabupaten yang besar tak dapat memanfaatkan kesempatan ini; namun dibutuhkan langkah-langkah pengamanan untuk menurunkan risiko-risiko fiskal
	<i>Memperkuat prioritas/pemilihan dan persiapan proyek</i>	Berbagai badan dan kementerian menyusun daftar proyek; kelayakan/perbandingan dengan dana seringkali tidak ada
	<i>Memperkuat kemitraan antara sektor publik dan swasta</i>	Sektor swasta sering hanya diharapkan untuk menjalankan proyek-proyek yang telah dipilih sebelumnya dan menyediakan pendanaan
	<i>Implementasi UU pertanahan yang baru secara efektif</i>	Setelah ditetapkan, UU ini akan membutuhkan peraturan pelaksana yang baik
	<i>Menutup kesenjangan tenaga terampil</i>	<i>Memperkuat sistem jaminan kualitas pendidikan dengan melakukan tindak lanjut pada hasil penilaian kualitas</i>
<i>Memberikan lebih banyak informasi kepada siswa tentang kesempatan pada pasar tenaga kerja</i>		Pilihan pekerjaan bagi para lulusan bergantung kepada informasi tentang kesempatan kerja
<i>Membuat pendidikan tersier dan kejuruan lebih tanggap terhadap kebutuhan pasar</i>		Kekurangan dan ketidakcocokan keterampilan masih bertahan, sebagian karena sistem tidak tanggap terhadap pasar
<i>Membentuk lebih banyak lembaga pendidikan untuk memberikan pelatihan yang relevan dan keterampilan spesifik dalam sektor-sektor strategis dengan nilai tambah yang lebih tinggi</i>		Sebagian besar pusat pelatihan bergerak di sektor dengan produktivitas rendah (spa, salon kecantikan, dll.).
<i>Meningkatkan fungsi pasar</i>		
• <i>Pasar produk</i>	<i>Membangun "Pusat Pemerintaban" yang kuat</i>	Tidak konsistennya kebijakan dan aturan mencerminkan kaburnya strategi dan lemahnya integrasi/perantara kebijakan

• Pasar tenaga kerja	<i>Melanjutkan penyederhanaan prosedur investasi, termasuk perizinan</i>	Waktu hingga menerima izin bervariasi menurut daerah dan sektor; fasilitasi investasi membantu investor
	<i>Mengubah aturan uang pesangon pada UU tenaga kerja setelah berkonsultasi dengan para pemangku kepentingan terkait</i>	Uang pesangon tidak melindungi pekerja dan tidak mendorong ketenagakerjaan formal
	<i>Menggunakan rumus penetapan upah minimum baru berdasar biaya hidup, inflasi dan mendorong penggunaan faktor produktivitas untuk kenaikan upah</i>	Ketidakpastian penetapan upah minimum menjadi kendala ketenagakerjaan formal
• Pasar Modal	<i>Identifikasi langkah-langkah khusus untuk mengembangkan pasar obligasi perusahaan</i>	Dibutuhkan tambahan analisis untuk menemukan langkah-langkah khusus yang mendukung
	<i>Membangun sistem hukum yang lebih terpercaya untuk melindungi kontrak-kontrak finansial</i>	Dibutuhkan tambahan analisis untuk menemukan langkah-langkah khusus yang lebih mendukung
• Pasar Tanah	<i>Implementasi UU pertanahan yang baru secara efektif</i>	RUU pertanahan yang baru menjawab sejumlah masalah utama terkait pengadaan tanah
Pemerataan kesejahteraan yang lebih luas		
<i>Layanan daerah yang berkualitas bagi semua</i>	<i>Mengubah aturan uang pesangon pada UU tenaga kerja setelah berkonsultasi dengan para pemangku kepentingan terkait</i>	Tidak konsistennya kebijakan dan aturan mencerminkan kaburnya strategi dan lemahnya integrasi/perantara kebijakan
	<i>Menggunakan rumus penetapan upah minimum baru berdasar biaya hidup, inflasi dan mendorong penggunaan faktor produktivitas untuk kenaikan upah</i>	Waktu hingga menerima izin bervariasi menurut daerah dan sektor; fasilitasi investasi membantu investor
	<i>Identifikasi langkah-langkah khusus untuk mengembangkan pasar obligasi perusahaan</i>	Uang pesangon tidak melindungi pekerja dan tidak mendorong ketenagakerjaan formal
	<i>Membangun sistem hukum yang lebih terpercaya untuk melindungi kontrak-kontrak finansial</i>	Ketidakpastian penetapan upah minimum menjadi kendala ketenagakerjaan formal

<i>Penguatan perlindungan sosial</i>	<i>Implementasi UU pertanahan yang baru secara efektif</i>	Dibutuhkan tambahan analisis untuk menemukan langkah-langkah khusus yang mendukung
	<i>Kepemimpinan dan implementasi berkualitas tinggi dari SJSN</i>	Dibutuhkan tambahan analisis untuk menemukan langkah-langkah khusus yang lebih mendukung
	<i>Meningkatkan belanja bantuan sosial dari 0,7 persen dari PDB pada 2013 ke 1 persen dari PDB mulai tahun 2015</i>	RUU pertanahan yang baru menjawab sejumlah masalah utama terkait pengadaan tanah
	<i>Meningkatkan program-program kemiskinan yang telah terbukti (mis. PKH), reformasi yang tidak efektif (mis. RASKIN) dan isi kesenjangan cakupan dengan program percontohan (mis. lansia, berkebutuhan khusus, usia dini, kesejahteraan kerja)</i>	Lihat bukti terkait pada bab 2 dan 8
	<i>Menjaga model koordinasi dan pengawasan terpadu bagi implementasi program kemiskinan yang efektif</i>	Karena banyaknya jumlah kementerian dan badan negara yang melaksanakan, dibutuhkan suatu “perantara” unik yang menjadi payung untuk menjaga konsistensi dan efektivitas
<i>Pengelolaan risiko bencana, membangun ketahanan</i>	<i>Menetapkan program nasional pada tata ruang mikro daerah berbahaya</i>	Dibutuhkan bagi peningkatan ketahanan dengan rancangan situs dan standar pembangunan
	<i>Menempatkan kerangka pendanaan bagi pembangunan perumahan dan properti</i>	Dibutuhkan untuk memberi insentif asuransi bencana
	<i>Menetapkan program nasional untuk peningkatan perkotaan dan rehabilitasi ekosistem</i>	Untuk meningkatkan ketahanan pemukiman dan infrastruktur perkotaan yang ada (pertumbuhan hijau)
Prakarsa pilihan pendanaan		
Pembangunan infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Penghapusan subsidi premium dan solar secara bertahap dalam 5 tahun 	Penghapusan subsidi BBM secara bertahap akan membebaskan 2 persen dari PDB pada tahun 2019
Peningkatan perlindungan terhadap risiko-risiko kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> • Mengendalikan belanja pegawai pusat dan daerah • Meningkatkan penerimaan pajak dengan peningkatan administrasi pajak (langkah-langkah peningkatan kepatuhan seperti pelaksanaan pelaporan pihak ketiga sepenuhnya dan meningkatkan kesesuaian data) dan meningkatkan cukai tembakau 	1,4 persen dari PDB bisa didapat jika belanja pegawai pusat dan daerah bisa disesuaikan agar bertumbuh sesuai inflasi dibanding kenaikan 5 persen hingga 8 persen di atas inflasi seperti pada beberapa tahun terakhir
Bantuan sosial bagi kaum miskin		Langkah-langkah administrasi pajak dapat meningkatkan penerimaan hampir 1,5 persen dari PDB per tahun pada tahun 2019, sementara peningkatan cukai tembakau ke 70 persen akan meningkatkan penerimaan sebesar 0,5 persen dari PDB pada tahun 2019

Memperkuat implementasi	
Implementasi agenda pembangunan yang efektif	<ul style="list-style-type: none"> • Pusat Pemerintahan yang lebih kuat untuk mengelola proses kebijakan dan menyelesaikan konflik kebijakan • Merampingkan birokrasi bagi peningkatan akuntabilitas • Lebih banyak pengelolaan sumber daya manusia yang strategis lintas administrasi pemerintahan • Prosedur perencanaan dan penganggaran yang lebih baik untuk penyampaian hasil belanja pemerintah yang lebih baik • Lebih kuatnya akuntabilitas bagi penyediaan layanan pada tingkat daerah

Tabel ES 2: Proyeksi fiskal dasar (*baseline*), pilihan peningkatan ruang fiskal dan skenario peningkatan belanja infrastruktur, bantuan sosial dan kesehatan
(Semua angka adalah persen dari PDB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Proyeksi fiskal dasar (<i>baseline</i>) – bisnis berjalan seperti biasa							
Penerimaan	15,7	16,6	16,5	16,5	16,7	16,7	16,7
Pajak	11,8	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7
Bukan pajak	3,9	4,8	4,8	4,8	5,0	4,9	5,0
Pengeluaran	18,1	18,6	18,6	18,5	18,5	18,4	18,5
Belanja pegawai pusat	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Belanja pegawai daerah	3,3	3,4	3,5	3,6	3,8	3,9	4,1
Subsidi BBM	2,3	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7
Infrastruktur	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Bantuan sosial (termasuk SJSN)	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Kesehatan	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Neraca fiskal	-2,4	-2,1	-2,1	-2,0	-1,8	-1,8	-1,7
2. Pilihan peningkatan ruang fiskal							
(a) Peningkatan penerimaan pajak dengan peningkatan administrasi pajak dan kenaikan cukai tembakau	0,4	0,8	1,1	1,5	1,9		
(b) Pengendalian belanja pegawai pusat dan daerah	0,3	0,5	0,8	1,1	1,4		
(c) Penghapusan bertahap subsidi premium & solar selama 5 tahun	0,4	1,0	1,5	1,9	2,0		

Jumlah peningkatan ruang fiskal	1,1	2,3	3,5	4,4	5,3		
3. Jumlah prioritas belanja – kebutuhan tambahan pendanaan	0,6	1,2	2,1	2,8	3,5		
3a. Prioritas Belanja 1: Peningkatan jumlah belanja modal infrastruktur hingga 4,4 persen pada tahun 2019							
Infrastruktur	2,5	2,5	2,8	3,0	3,6	4,0	4,4
Kebutuhan tambahan pendanaan			0,3	0,5	1,1	1,5	1,9
3b. Prioritas Belanja 2: Peningkatan belanja bantuan sosial ke 1 persen dari PDB sejak tahun 2015							
Bantuan sosial/ <i>Social Assistance</i> (termasuk SJSN)	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Kebutuhan tambahan pendanaan			0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
3c. Prioritas Belanja 3: Peningkatan belanja kesehatan masyarakat ke 2,4 persen dari PDB pada tahun 2019							
Kesehatan	0,9	0,9	1,2	1,5	1,8	2,1	2,4
Kebutuhan tambahan pendanaan			0,2	0,5	0,8	1,0	1,3

Sumber: Proyeksi fiskal dasar (*baseline*) dari model RMSM Bank Dunia untuk Indonesia, diperbaharui bulan Februari 2014. Perkiraan pilihan ruang fiskal dan pilihan belanja berasal dari analisis staf Bank Dunia.

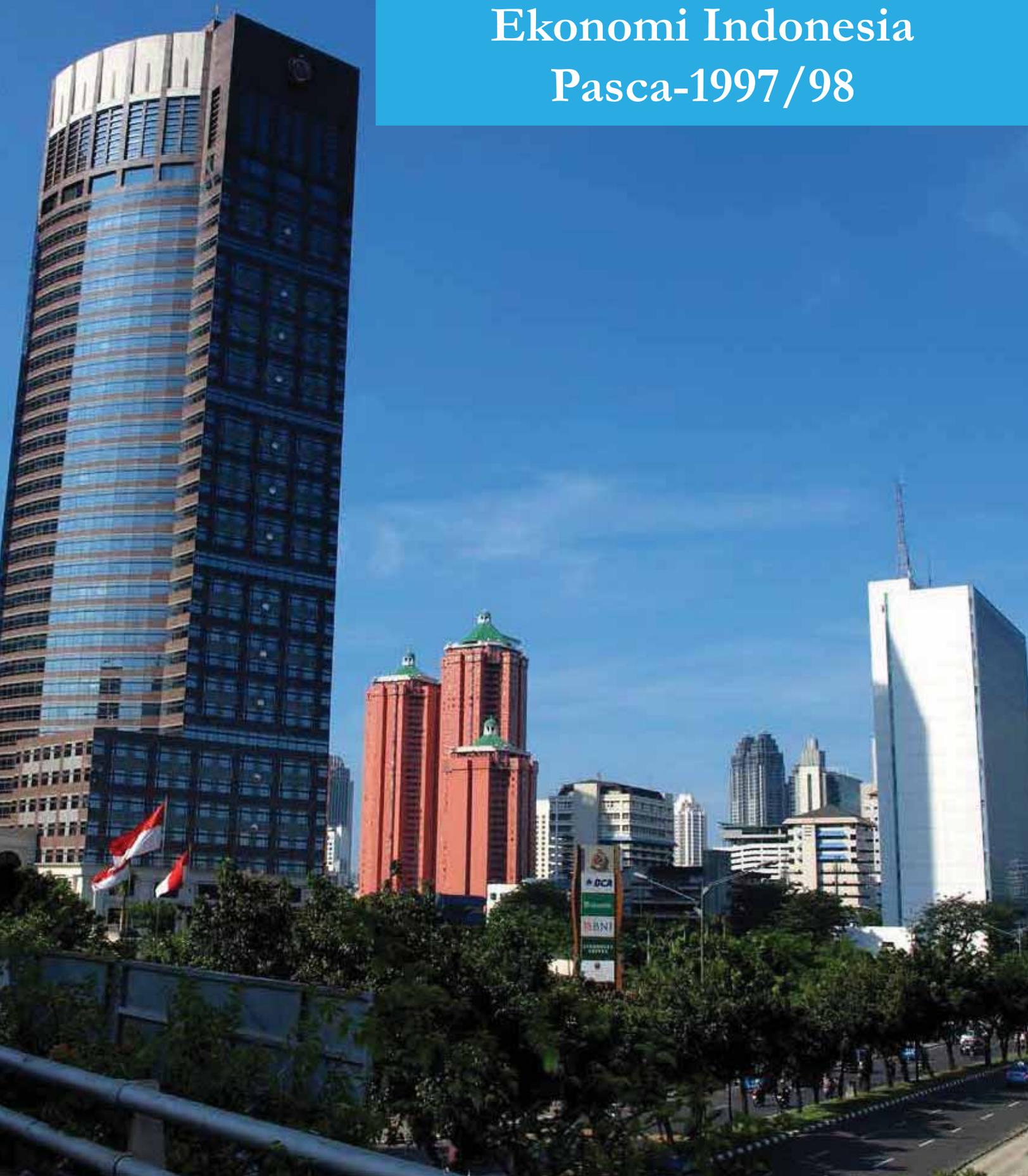
Catatan:

- 2013: Perkiraan realisasi defisit fiskal, penerimaan, dan pengeluaran pemerintah.
- Untuk tahun 2014-19, penerimaan dan pengeluaran diproyeksikan dengan mengasumsikan kasus dasar (*base case*) skenario pertumbuhan PDB sebesar 5,3-5,8 persen per tahun dan kondisi “usaha seperti biasa” dengan asumsi tidak ada reformasi fiskal yang signifikan dan tidak ada kejutan signifikan atau tekanan berkelanjutan terhadap penerimaan atau pengeluaran.
- Penerimaan agregat adalah jumlah penerimaan pemerintah pusat dan hibah di luar pendapatan asli daerah. Pengeluaran agregat adalah belanja pemerintah pusat ditambah transfer ke daerah dan saldo fiskal adalah defisit pemerintah pusat.
- Belanja infrastruktur adalah jumlah perkiraan belanja modal dan berjalan untuk infrastruktur dari pemerintah pusat dan daerah. Belanja modal diperkirakan mencapai 85 persen dari jumlah belanja infrastruktur.
- Angka belanja bantuan sosial hanya untuk pemerintah pusat dan termasuk perkiraan biaya kesehatan SJSN mulai dari tahun 2014 dan selanjutnya.
- Angka belanja kesehatan adalah jumlah perkiraan belanja untuk kesehatan oleh pemerintah pusat dan daerah.



Bagian 1
Indonesia pada Dekade
yang Lalu

Bab I. Transformasi Ekonomi Indonesia Pasca-1997/98



Bab I

Transformasi Ekonomi Indonesia Pasca-1997/98

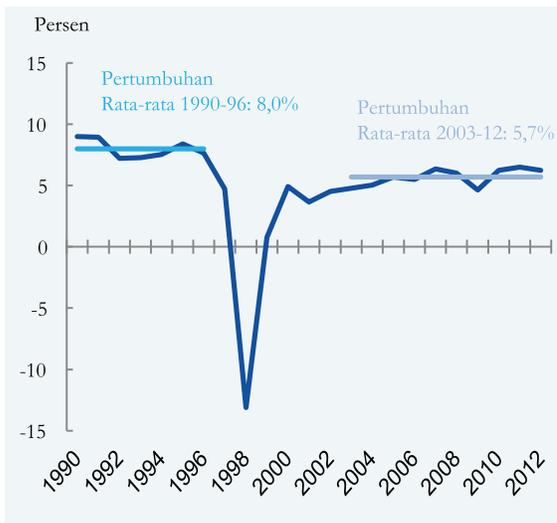
Indonesia menunjukkan kebangkitan ekonomi yang mengagumkan pasca-krisis keuangan Asia tahun 1997/98. Dalam waktu satu dekade lebih sedikit, Indonesia telah berkembang dari negara berpenghasilan rendah-menengah (*middle-income country*, MIC) yang menghadapi krisis politik, keuangan, dan ekonomi, menjadi sebuah negara anggota G-20 yang demokratis, stabil, dan percaya diri. Antara tahun 2001 dan 2012, jumlah PDB Indonesia meningkat hampir dua kali lipat dari 580 miliar dolar AS ke 1,1 triliun dolar AS (ekonomi dunia terbesar nomor 15). Pada periode yang sama, PDB per kapita meningkat dari 2.737 dolar AS ke 4.272 dolar AS (semua dalam konstanta dolar AS tahun 2005, PPP). Pergeseran ini mencerminkan pemulihan pertumbuhan ekonomi secara bertahap pasca tahun 1998: setelah mengalami kontraksi sebesar 13 persen pada tahun 1998, PDB riil kembali tumbuh ke tingkat rata-rata pertumbuhan tahunan sebesar 4,7 persen pada periode tahun 2000-05, kemudian meningkat menjadi 5,7 persen pada periode tahun 2006-10 dan mencapai 6,0 persen pada periode tahun 2011-12, yang mencerminkan kuatnya ketahanan Indonesia terhadap penurunan ekonomi global pada tahun 2008. Yang mengagumkan, pertumbuhan yang terjadi berjalan beriringan dengan posisi defisit fiskal yang rendah, rasio utang terhadap PDB yang turun tajam, dan neraca luar negeri yang sehat hingga pertengahan tahun 2013, ketika Indonesia membuka kembali defisit neraca berjalan tahunan untuk pertama kali sejak tahun 1997.

Pelemahan pertumbuhan ekonomi dan tajamnya tekanan neraca luar negeri yang belakangan terjadi memotivasi dilakukannya pengkajian ulang terhadap model dan pola pertumbuhan Indonesia secara lebih mendalam. Bab pertama ini memfokuskan kepada pengkajian hal tersebut. Adapun temuan-temuan utamanya adalah sebagai berikut:

- Perbaikan manajemen kebijakan makro dalam dekade terakhir setelah krisis keuangan tahun 1997/98 berperan penting dalam mendukung stabilitas kinerja pertumbuhan Indonesia selama dekade lalu;
- Namun, pergeseran struktural yang cukup besar terlihat dalam perekonomian yang didorong oleh dinamika-dinamika yang lebih dalam, terutama yang berasal dari lonjakan komoditas yang dialami Indonesia selama periode tahun 2003-12, yang menjadikan perekonomian bergantung terhadap ekspor yang berbasis komoditas;
- Efek pendapatan dan kesejahteraan yang sangat besar yang berasal dari lonjakan komoditas berkontribusi pada pertumbuhan PDB nominal, mendorong konsumsi swasta dan mendukung pemulihan investasi;
- Akibatnya, sektor jasa meningkat dengan cepat dan menjadi sektor terbesar dalam ekonomi, baik dalam hal produksi maupun tenaga kerja dibanding pertanian; namun pola transformasi struktural Indonesia menunjukkan perbedaan penting dibanding dengan Tiongkok, Korea Selatan, dan India:

- o Penurunan di sektor pertanian (sebagai rasio dari total produksi dan total tenaga kerja) secara relatif lebih lambat di Indonesia dibanding ketiga ekonomi di atas selama tiga dekade terakhir, yang mencerminkan kenyataan bahwa sejumlah cabang pertanian di Indonesia merasakan manfaat dari lonjakan komoditas pada dekade lalu (minyak kelapa sawit, karet, dan dalam taraf yang lebih kecil, kopi dan teh);
- o Peningkatan di sektor jasa di Indonesia juga relatif lebih kecil dibanding Tiongkok, Korea Selatan, dan India, mencerminkan kenyataan bahwa ukuran sektor jasa dengan nilai tambah yang lebih kecil meningkat jauh lebih besar dibanding sektor jasa modern di Indonesia;
- Sementara sektor manufaktur juga menurun sebagai rasio dari PDB selama dekade lalu, besarnya ketersediaan tenaga kerja di pulau Jawa (populasi 139 juta), di mana sebagian besar perusahaan manufaktur berlokasi, membantu Indonesia untuk menghindari kontraksi absolut di sektor manufaktur dan *Dutch Disease*; dan
- Lonjakan komoditas telah mendorong ekspor untuk condong ke arah komoditas (65 persen dari jumlah ekspor tahun 2012). Hal ini meningkatkan risiko terhadap lonjakan nilai tukar perdagangan (*terms of trade*) kepada Indonesia yang dapat dengan cepat mendorong peningkatan ketidakseimbangan luar negeri, seperti yang terlihat pada tahun lalu.

Gambar 1.1: Pertumbuhan PDB riil, 1990-2012



Sumber: *World Development Indicators 2013* (WDI), Staf Bank Dunia.

Bab berikut menyoroti transformasi sosial yang berkaitan dengan pergeseran ekonomi di atas. Transformasi ekonomi dan sosial pada dekade lalu membutuhkan pergeseran bertahap menuju pertumbuhan yang didorong oleh produktivitas untuk memperdalam transformasi struktural (Bab 3). Bagian lain bab ini membahas kualitas penyusunan kebijakan ekonomi makro pasca tahun 1997/98 (Bagian 1), menjelaskan bagaimana besarnya pengaruh pendapatan dan kesejahteraan yang berasal dari lonjakan komoditas mempengaruhi permintaan dalam negeri melalui sektor korporat, rumah tangga, dan keuangan publik (Bagian 2), membahas pergeseran yang terjadi pada struktur produksi, tenaga kerja, dan ekspor, serta melihat ongkos lingkungan akibat adanya pertumbuhan selama dekade yang telah berlangsung (Bagian 5).

1. Perubahan Arah Penentuan Kebijakan Makro Pasca-1997/98

Indonesia telah mengalami kemajuan yang mengagumkan dalam hal stabilitas ekonomi makro dalam dekade terakhir. Sebagaimana disoroti di atas, kuatnya permintaan komoditas global telah menciptakan pertumbuhan produksi (*output*) yang kuat dan konsisten, yang juga didukung oleh meningkatnya investasi sektor swasta, konsumsi dalam negeri yang kuat, serta surplus neraca luar negeri yang secara umum berkelanjutan. Walau sempat terdapat kecemasan

pada akhir tahun 2008 bahwa ekonomi akan terseret ke krisis besar lainnya seperti krisis yang terjadi pada tahun 1997/98, namun pada akhirnya ekonomi Indonesia mampu bertahan menghadapi ketidakstabilan ekonomi dan pasar finansial global.

Ketahanan kinerja ekonomi selama krisis finansial dunia tahun 2008/09 mencerminkan fondasi yang kuat—yang tercermin dalam neraca sektor fiskal dan finansial dan kebijakan makronya—serta pendekatan yang bersifat proaktif dan berhati-hati dalam mempersiapkan dan meminimalisir dampak krisis. Kedua hal di atas sebenarnya tak lepas dari pengalaman pada krisis tahun 1997/98. Kekuatan yang ada pada kebijakan makro dan fiskal, neraca sektor finansial dan korporat tidak lain merupakan buah pembelajaran dari sepuluh tahun berjibaku dan mengolah langkah-langkah dalam rangka mengatasi kerentanan yang ditunjukkan oleh, atau berasal dari, krisis tahun 1997/98. Tanggapan kebijakan pemerintah pada akhir tahun 2008 dan awal 2009, terutama terkait pengaturan fasilitas pendanaan fiskal darurat, juga mencerminkan tekad yang kuat untuk tidak mengulangi dampak krisis tahun 1997/8 terhadap bidang sosial, ekonomi dan finansial, serta penekanan pada pemeliharaan pengeluaran pembangunan utama, seperti pada infrastruktur, yang terkena dampak yang signifikan pada krisis yang lalu.

Warisan krisis tahun 1997/98

Asal mula dan evolusi krisis tahun 1997/98 telah diuraikan secara terperinci pada laporan lain.²⁹ Secara singkat, menumpuknya permasalahan yang diakibatkan oleh adanya ketidaksesuaian antara nilai tukar mata uang dan waktu jatuh tempo, tingginya kewajiban dan risiko investasi, lemahnya struktur pengawasan dan pengaturan dan tata kelola perusahaan, bersamaan dengan situasi ketidakseimbangan makro luar negeri, terakumulasi dan seluruhnya terungkap ketika Rupiah menerima tekanan pasca devaluasi baht Thailand yang terjadi pada pertengahan tahun 1997. Depresiasi kurs tukar, kontraksi kredit, peningkatan suku bunga, kemerosotan yang tajam dalam kualitas aset dan kekacauan politik mendorong jatuhnya investasi riil sebesar sepertiga pada tahun 1998, telah berkontribusi kepada kontraksi PDB sebesar 13 persen (Mansoor dkk., 2003). Tingkat kemiskinan meningkat secara signifikan.³⁰

Tingkat utang pemerintah meningkat secara drastis, dari 40 persen terhadap PDB di tahun 1997 menjadi lebih dari 100 persen di tahun 2000. Neraca fiskal bergerak ke arah defisit, namun karena dibatasi oleh program penyesuaian, nilainya hanya mencapai 2,8 persen pada tahun fiskal 1999/2000, yang kemudian justru memberi tekanan kepada pengeluaran pembangunan. Utang pemerintah dalam negeri naik dari nol sebelum krisis menjadi 50 persen terhadap PDB di tahun 2000 karena penerbitan obligasi pendukung likuiditas dan rekapitalisasi bank. Depresiasi rupiah juga meningkatkan nilai mata uang lokal dari utang-utang pemerintah yang telah ada, yang umumnya dipinjam dari kreditor asing yang resmi.

Warisan fiskal dari krisis adalah posisi utang dengan risiko-risiko suku bunga, nilai tukar dan waktu jatuh tempo yang signifikan: obligasi “rekapitalisasi” dengan suku bunga

29 Lihat Ghosh, S.R. (2013) East-Asian Crisis of 1997. In: Gerard Caprio (ed.). The Evidence and Impact of Financial Globalization, Vol. 3, pp. 669-688. Oxford: Elsevier Inc.; Ghosh, S.R. (2001) Managing Financial Integration – Lessons from East Asia: Indonesia Case Study; Mansoor, A. M. Takagi, S. Barnes, K. and Cohen, B. H. (2003): The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea and Brazil. IMF Independent Evaluation Office Report; dan Feridhanusetyawan, T. and Pangestu, M. (2003) “Managing Indonesia’s Debt,” Asian Economic Papers, MIT Press, vol. 2(3), halaman 128-154.

30 Bab 2 membahas kinerja Indonesia dalam menurunkan kemiskinan selama dekade yang lalu atau lebih.

mengambang (*floating rate*) berjumlah sekitar sepertiga dari utang dalam negeri pada akhir tahun 2000; sekitar 46 persen utang pemerintah merupakan utang luar negeri pada akhir tahun 2000; dan amortisasi utang dalam negeri meningkat tajam sejak tahun 2004. Biaya layanan utang meningkat secara signifikan (dari 4 persen dari PDB pada tahun 1996 menjadi 8 persen pada tahun 2002) dan terdapat kecemasan bahwa tingginya kebutuhan pendanaan pemerintah akan menurunkan pinjaman swasta (*crowd out*).

Menangani imbas krisis

Untuk menangani beban jasa utang dan potensi pengaruh penurunan utang swasta akibat naiknya utang pemerintah (*crowding out effects*), terdapat fokus yang cukup besar terhadap upaya penurunan tingkat utang pemerintah secara keseluruhan. Utang luar negeri yang resmi juga dijadwalkan ulang pada awal tahun 2000an melalui negosiasi Paris Club. Pembatasan pada defisit fiskal (3 persen dari PDB) dan tingkat utang (60 persen dari PDB) ditetapkan sejak tahun 2003 (Blöndal dkk., 2009). Defisit fiskal masih berada di bawah tingkatan itu (dengan rata-rata sebesar 1,2 persen dari PDB sejak tahun 2000 hingga 2010). Apresiasi kurs tukar ditambah pertumbuhan PDB nominal yang kuat juga memberi kontribusi kepada penurunan utang pemerintah yang mengagumkan ke kurang dari 25 persen dari PDB pada tahun 2012.

Juga terdapat fokus penanganan risiko suku bunga, nilai tukar, dan waktu jatuh tempo utang yang ada seperti disinggung di atas, serta upaya merapikan neraca sektor finansial dan korporat. Sebagai akibatnya, risiko suku bunga dan perpanjangan rasio utang pemerintah dan kewajiban korporat telah turun secara signifikan. Sasaran inflasi dan kemandirian bank sentral diperkenalkan dan komitmen terhadap fleksibilitas nilai tukar dijaga. Hal ini membantu membatasi peningkatan ketidakseimbangan luar negeri. Pengawasan keuangan dan reformasi peraturan juga terus dilanjutkan.

Kebijakan baik di masa sulit: tanggapan kebijakan terhadap krisis keuangan global

Pada akhir tahun 2008, imbal hasil (yield) obligasi dalam negeri dan nilai tukar berada di bawah tekanan, dan terdapat kecemasan bahwa Indonesia akan masuk ke masa krisis lainnya, serupa dengan krisis tahun 1997/98, walau memiliki posisi makro yang kuat.³¹ Namun, pihak otorita menanggapi tekanan-tekanan tersebut secara proaktif, dan membiarkan nilai tukar untuk menyesuaikan diri. Pemerintah bergerak dengan meluncurkan paket stimulus fiskal sebagai tanggapan, dengan fokus utama pada penyesuaian pajak karena adanya tantangan pencairan belanja pemerintah yang sedang berjalan. Selain itu, inovasi penting adalah keputusan Pemerintah untuk menetapkan fasilitas pendanaan darurat dengan para mitra pembangunannya, termasuk Bank Dunia, pada awal tahun 2009. Fasilitas ini bertujuan untuk menurunkan risiko bila terjadi peningkatan biaya pendanaan atau penurunan akses pasar, dan sekaligus untuk membatasi risiko, tergantung apakah krisis keuangan akan terjadi, atas dampak signifikannya terhadap belanja-belanja utama, seperti yang dialami pada tahun 1998.

Pemerintah juga mengambil sejumlah langkah-langkah lain untuk meningkatkan pemantauan, kesiapan, dan tanggapan krisis. Termasuk di antaranya serangkaian Protokol Pengelolaan Krisis, yaitu sejumlah kebijakan untuk meningkatkan pelaksanaan anggaran dan

31 Ref: IMF (2012), Indonesia: Sustaining Growth during Global Volatility.

meningkatkan penargetan belanja sosial. APBN-P 2012 dan APBN 2013 juga menyertakan aturan yang memungkinkan penyesuaian belanja atau pendanaan untuk menghadapi krisis, dengan persetujuan DPR dalam waktu 24 jam. Sekalipun dengan kemajuan itu, dengan berlanjutnya ketidakpastian dalam lingkungan global, masih dibutuhkan upaya berkelanjutan dalam bidang-bidang persiapan menghadapi krisis. Selain itu, kualitas belanja fiskal, terutama beban subsidi BBM, masih dapat ditingkatkan, walau dengan kuatnya neraca secara keseluruhan.

Peningkatan pengelolaan kebijakan makro secara keseluruhan membuka jalan bagi para penyusun kebijakan Indonesia untuk meningkatkan fokus pada reformasi struktural dan pertumbuhan. Reformasi struktural mencatat momentum pada sebagian besar dekade yang lalu, namun telah melambat dalam beberapa tahun terakhir dan, seperti dibahas pada bagian berikut, pergeseran struktural yang besar di dalam ekonomi umumnya didorong oleh ledakan komoditas yang dialami Indonesia selama periode tahun 2003-12.

2. Dampak Transformasi Ledakan Komoditas

Peningkatan harga-harga komoditas secara signifikan pada tahun 2003-11 mendorong terjadinya peningkatan pendapatan dan kemakmuran yang sangat besar di Indonesia. Pengaruh-pengaruh ini merambah ke penerimaan perusahaan, pendapatan rumah tangga dan pemerintah, dan menyebabkan peningkatan yang signifikan pada permintaan di dalam negeri untuk barang dan jasa. Peningkatan nilai aset-aset sumber daya alam secara langsung, dan juga aset-aset yang dibeli dari penerimaan komoditas atau kekayaan komoditas, secara signifikan mendorong konsumsi terhadap aset-aset tersebut. Selain itu, sebagian besar peningkatan penerimaan pemerintah dari sumber daya dan non-sumber daya alam berubah menjadi konsumsi melalui subsidi BBM, sementara investasi infrastruktur, misalnya, relatif tidak mengalami perubahan. Datarnya investasi infrastruktur pada tingkat yang relatif rendah ini bertolak belakang dengan cepatnya peningkatan rasio investasi terhadap PDB dalam lima tahun terakhir dan menggarisbawahi dominasi konstruksi dalam investasi, dengan investasi gedung bangunan mencapai 85 persen dari jumlah investasi tetap.

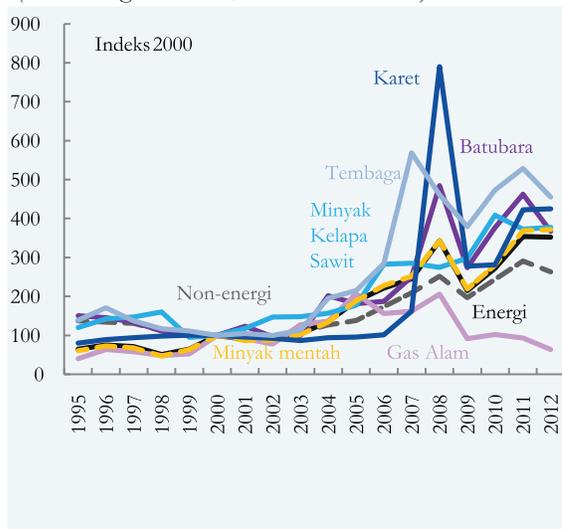
Lonjakan komoditas: kejutan positif yang signifikan dan tak terduga

Sejak tahun 2003 hingga 2011, dunia mengalami salah satu lonjakan pertumbuhan komoditas terbesar yang pernah tercatat. Pesatnya pertumbuhan di Tiongkok, India, dan ekonomi-ekonomi berkembang lainnya mendorong cepatnya peningkatan permintaan akan berbagai komoditas dan kenaikan harga-harga yang sangat tajam. Indonesia, salah satu negara dengan sumber daya komoditas yang melimpah, memetik manfaat besar dari lonjakan ini (Tabel 1.1).³² Harga patokan internasional untuk batubara, minyak sawit dan minyak mentah—semua merupakan komoditas ekspor penting bagi Indonesia—masing-masing meningkat tiga kali lipat, dalam dolar AS, antara tahun 2000 dan 2010 (Gambar 1.2).

32 Indonesia adalah eksportir batubara thermal terbesar di dunia untuk penggunaan di pembangkit listrik, mengirimkan sekitar bahan bakar dengan nilai sekitar 2 miliar dolar AS setiap bulan, terutama ke Tiongkok dan India. Indonesia merupakan pengeksport terbesar dunia untuk minyak sawit mentah (crude palm oil, CPO), yang memasok lebih dari setengah dari jumlah ekspor dunia untuk komoditas itu.

Gambar 1.2: Harga komoditas dunia meningkat tajam

(Indeks harga dolar AS, tahun 2000 = 100)



Sumber: Bank Dunia dan perhitungan staf Bank Dunia

Tabel 1.1: Indonesia memetik manfaat yang besar, berkat eksportnya, tahun 2012

(persen)

Komoditas	Bagian pada jumlah ekspor Indonesia (%)	Bagian Indonesia dalam jumlah ekspor dunia (%)
Batubara	13,8	17,0
Gas alam	10,8	5,0
Minyak sawit mentah	9,3	52,4
Minyak mentah	6,5	0,7
Karet	4,2	14,6
Tembaga	1,4	5,0
Nikel	1,3	17,6
Kopi	0,7	4,2
Kakao	0,5	6,0

Sumber: UN-COMTRADE lewat WITS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Dampak pada nilai tukar perdagangan dan kekayaan korporat di Indonesia

Peningkatan tajam dalam harga-harga komoditas, diiringi oleh tanggapan pasokan yang positif pada beberapa kasus (batubara, minyak sawit, gas alam, namun bukan minyak mentah), mendorong peningkatan tajam dalam nilai tukar perdagangan (*terms-of-trade*), penerimaan ekspor, dan neraca perdagangan luar negeri Indonesia. Nilai tukar perdagangan Indonesia meningkat dua kali lipat antara tahun 2003 dan 2011. Selama periode itu, jumlah penerimaan ekspor tahunan naik tiga kali lipat menjadi 203,5 miliar dolar AS, berkat tingginya lonjakan ekspor komoditas. Surplus perdagangan Indonesia mencapai tingkat tertinggi selama periode tersebut (dengan rata-rata 19,3 miliar dolar AS per tahun) dan lonjakan komoditas itu memberi kontribusi yang signifikan terhadap surplus neraca pembayaran (*balance of payments*, BOP) pada tahun 2003-11 (Gambar 1.3).

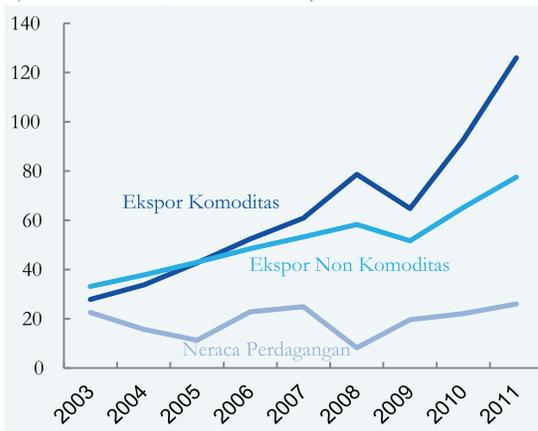
Kemakmuran yang berasal dari sektor sumber daya alam itu juga tercermin pada peningkatan yang signifikan pada kekayaan dunia usaha dan pasar saham Indonesia.

Sebagian besar peningkatan pada pasar saham sejak pertengahan tahun 2000 memiliki kaitan dengan lonjakan komoditas dengan aset-aset pertambangan, batubara, dan minyak sawit mencatat peningkatan nilai harga yang tinggi hingga bulan Maret 2011 (Gambar 1.4). Peningkatan harga ini mendorong peningkatan indeks harga saham pertambangan hingga 20 kali lipat dari akhir tahun 2002 hingga akhir tahun 2012, dan peningkatan 14 kali lipat untuk bidang pertanian dan berkontribusi kepada peningkatan 10 kali lipat dalam indeks harga saham gabungan.³³ Enambelas dari 21 milyarder pada daftar Forbes tahun 2010 tentang 40 orang terkaya di Indonesia berasal dari sektor batubara dan minyak sawit. Karena kenaikan harga saham yang cukup besar, dan penerbitan saham-saham baru, valuasi pasar saham dalam

33 Sub-indeks finansial juga meningkat 10 kali lipat sementara sub-indeks manufaktur meningkat 13 kali lipat.

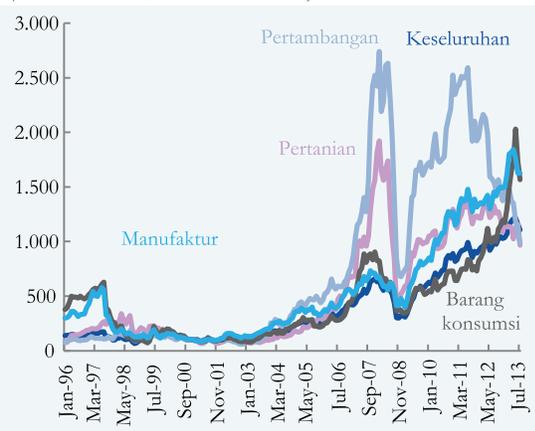
negeri meningkat dari rata-rata sebesar 16 persen dari PDB selama tahun 2000-02 menjadi 49 persen selama tahun 2010-12 (di atas rata-rata sebelum krisis 1997/98 sebesar 37 persen pada tahun 1995-96). Sektor pertambangan dan pertanian berkontribusi sekitar seperlima terhadap peningkatan kapitalisasi-terhadap-PDB ini, hanya di bawah kontribusi dari pendanaan dan gabungan kontribusi dari barang-barang konsumsi, serta perdagangan dan jasa-jasa. Indeks harga saham gabungan Indonesia menjadi sangat peka terhadap pergerakan harga komoditas dunia (walau hubungan ini dapat mencerminkan keterkaitan harga komoditas dunia dengan kondisi permintaan dalam dan luar negeri secara lebih luas). Seperti ditunjukkan pada Gambar 1.6, juga terdapat korelasi yang tinggi dengan selera risiko internasional, terutama pada masa-masa gejolak pasar finansial.

Gambar 1.3: Penerimaan ekspor komoditas mendorong surplus perdagangan dan kenaikan tajam dalam cadangan devisa (miliar dolar AS, dalam nominal)



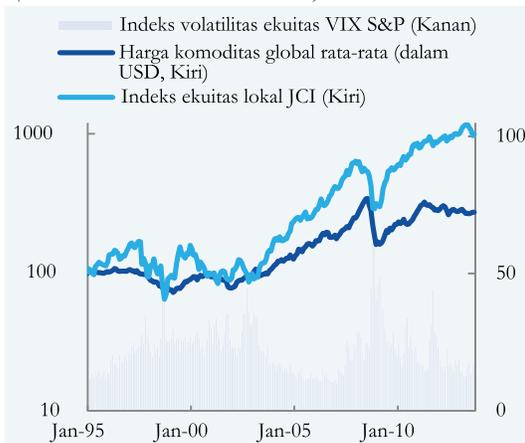
Sumber: BPS, BI dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 1.4: Indeks saham meningkat tajam, sebagian didorong oleh aset-aset pertambangan (indeks sektoral, Des 2000=100)



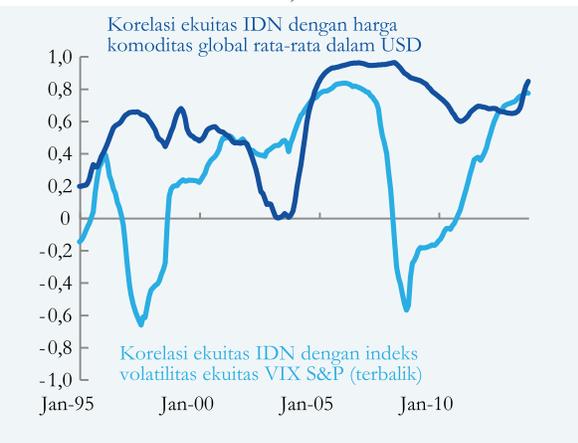
Sumber: WDI, BPS, CEIC, dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 1.5: Harga saham Indonesia terkait erat dengan harga komoditas global... (indeks sektoral, Des 2000=100)



Sumber: CEIC dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 1.6: ... namun juga terkait dengan selera risiko investor internasional (indeks sektoral, Des 2000=100)



Sumber: Bank Dunia, CBOE, CEIC dan perhitungan staf Bank Dunia. Catatan: Harga saham akhir periode dan VIX. Harga komoditas global adalah rata-rata harga energi dan non-energi. Korelasi adalah korelasi tingkat bergulir 60 minggu.

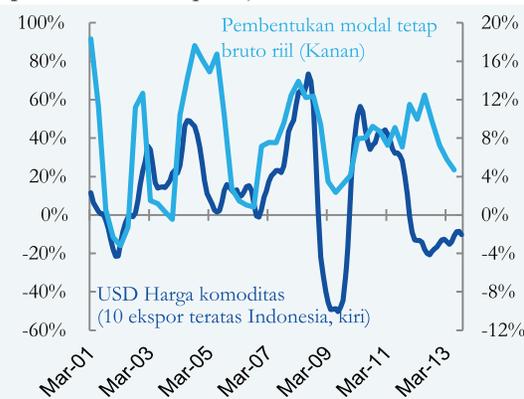
Kontribusi bagi pemulihan investasi Indonesia

Lonjakan komoditas juga mendukung peningkatan signifikan dalam rasio investasi-terhadap-PDB nominal di Indonesia pada dekade lalu. Setelah merosot dengan drastis pasca krisis tahun 1997/98, rasio investasi-terhadap-PDB Indonesia telah pulih dengan pesat selama lima tahun terakhir, bergerak naik menjadi 32 persen pada tahun 2012 (dibanding 27 persen di Korea Selatan, 30 persen di India, dan rasio sangat tinggi sebesar 46 persen di Tiongkok, sebagai contoh). Sementara sebagian besar peningkatan ini didorong oleh peningkatan harga-harga investasi, rata-rata pertumbuhan investasi riil mencapai 8,4 persen per tahun selama periode tahun 2008-12 (naik dari 7,6 persen pada tahun 2003-07), dan telah mengikuti harga-harga komoditas (Gambar 1.7). Bahkan, penelitian terbaru tentang dinamika investasi jangka pendek di Indonesia menemukan bahwa peningkatan nilai tukar perdagangan berkontribusi sekitar sepertiga terhadap pertumbuhan investasi selama tahun 2005-11 (dengan tambahan dukungan dari rendahnya volatilitas suku bunga dan nilai tukar riil).

Namun, sebagian besar peningkatan laju investasi dihabiskan untuk konstruksi pembangunan, sementara peningkatan dalam investasi infrastruktur hanya terbatas. Investasi nominal Indonesia didominasi oleh investasi gedung bangunan (yang merupakan 85 persen investasi pada tahun 2012, dan bagian yang sama dari pertumbuhan nominalnya selama lima tahun terakhir). Tetapi peningkatan investasi konstruksi secara agregat ini tidak diikuti dengan peningkatan rasio investasi infrastruktur-terhadap-PDB (yang akan dibahas secara lebih terperinci pada bagian berikut laporan ini).

Gambar 1.7: Pertumbuhan investasi riil Indonesia mengikuti pergerakan harga komoditas

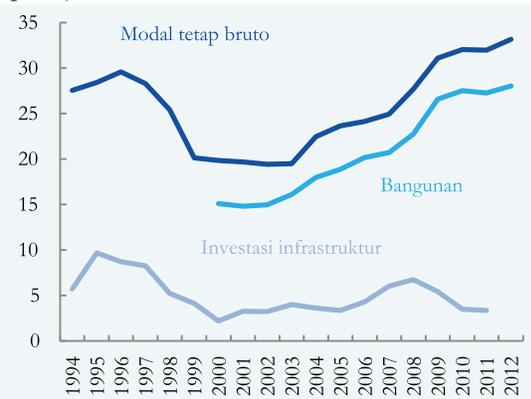
(pertumbuhan YoY, persen)



Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 1.8: ...namun peningkatan nominal investasi-ke-PDB yang besar tidak tercermin dalam tingkat investasi infrastruktur

(persen)



Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Kontribusi bagi pertumbuhan PDB nominal dan pendapatan rumah tangga Indonesia

Selain itu, melalui hubungan tidak langsung, adanya peningkatan harga komoditas telah mendorong sebagian pertumbuhan penerimaan yang cukup besar selama periode tersebut. Sektor yang berkaitan dengan komoditas terkait secara langsung dengan sekitar seperlima pertumbuhan PDB riil antara tahun 2002 dan 2012 (masing-masing sekitar seperlima

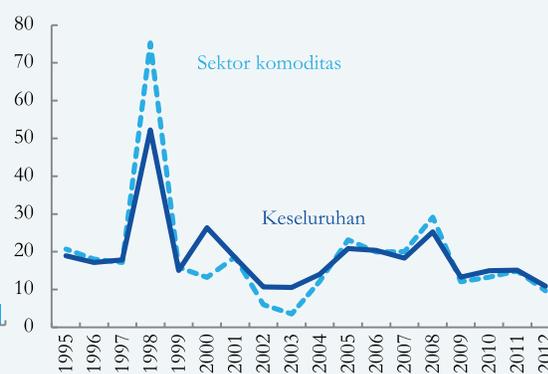
dari sub-sektor komoditas primer dan sekunder). Dengan peningkatan harga komoditas, kontribusi sektor-sektor tersebut terhadap PDB nominal juga meningkat (sekitar dua per lima). Bahkan, seperti ditunjukkan melalui Gambar 1.9, PDB nominal Indonesia telah menjadi sangat terkait dengan pertumbuhan pada sektor komoditas. Hal ini dapat mencerminkan sebagian dampak babak kedua dari kegiatan yang terkait dengan komoditas terhadap PDB melalui permintaan akan barang-barang dan jasa-jasa lainnya.³⁴

Gambar 1.9: Sektor komoditas berkontribusi besar pada pertumbuhan PDB nominal
(Kontribusi ke pertumbuhan nominal YoY, persen)



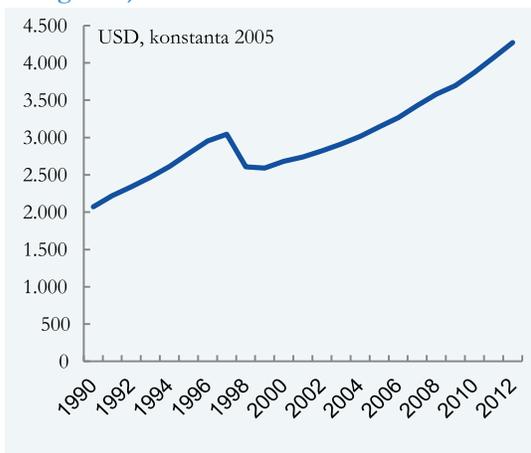
Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 1.10: PDB nominal sangat terkait dengan pertumbuhan sektor komoditas
(persen)



Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 1.11: PDB per kapita meningkat dengan tajam



Sumber: *World Development Indicators* (WDI) 2013, Bank Dunia dan staf Bank Dunia.

Rata-rata daya beli penduduk telah meningkat secara drastis selama dekade lalu, didukung oleh peningkatan yang stabil dalam PDB per kapita dan pesatnya pertumbuhan kredit konsumen. PDB per kapita meningkat dari 2.737 dolar AS ke 4.272 dolar AS (secara konstanta PPP tahun 2005) antara tahun 2001 dan 2012. Kredit konsumen juga meningkat drastis, mengimbangi penerimaan rumah tangga. Peningkatan kredit konsumen mencatat rata-rata pertumbuhan tahunan sebesar 18 persen secara riil selama periode tahun 2004-12. Walau pesatnya peningkatan kredit konsumen ini berlangsung dalam konteks peningkatan pendapatan dan simpanan bank, tingkat kewajiban (*leverage*) rumah tangga masih tetap relatif terbatas (lebih rendah dari 20 persen dari PDB).

³⁴ Pengaruh-pengaruh itu sulit dihitung dengan angka, namun dengan menggunakan tabel *Input Output* tahun 2008 (data terbaru yang tersedia untuk umum), peningkatan satu unit rupiah pada permintaan akhir bagi sektor manufaktur komoditas meningkatkan jumlah *output* ekonomi sebesar 2,14 unit (dengan pengaruh langsung pada output sektor manufaktur komoditas itu sendiri sebesar 1,37 unit dan pengaruh tidak langsung pada *output* sektor lainnya sebesar 0,77). Faktor pengali (*multiplier*) sektor pertambangan lebih rendah pada 1,31 (umumnya pengaruh langsung).

Sebagai akibatnya, persentase individual yang mengkonsumsi antara dua hingga delapan kali lipat konsumsi garis kemiskinan meningkat dari 32 persen pada 2005 ke 40 persen pada 2012.³⁵ Jumlah itu setara dengan 20 juta konsumen kelas menengah selama tujuh tahun. Kenaikan pendapatan mendorong pertumbuhan permintaan dalam negeri yang pesat. Khususnya, jasa-jasa “yang tidak dapat diperdagangkan” (*non-tradable*) seperti perumahan, pariwisata, restoran, transportasi, komunikasi, dan jasa finansial mencatat peningkatan permintaan yang pesat.³⁶ Namun permintaan untuk barang manufaktur dan pangan, baik produksi dalam negeri maupun impor, juga meningkat secara signifikan. Pertumbuhan konsumsi swasta riil secara rata-rata mencapai 4,5 persen per tahun selama periode tahun 2003-12, yang mencapai nilai puncak 5,3 persen pada tahun 2008 dan 2012, dan konsumsi swasta kini merupakan 55 persen dari PDB nominal (2012).

Tanggapan sisi penawaran dan transformasi struktural

(i) *Ekonomi condong ke arah jasa...*

Didorong oleh peningkatan permintaan yang tajam, sektor jasa melonjak secara signifikan selama dekade lalu dan menjadi mesin pendorong pertumbuhan dan lapangan kerja terbesar bagi Indonesia. Sektor jasa, secara umum, memberi kontribusi rata-rata sebesar 3,3 poin persentase (pp) ke seluruh pertumbuhan PDB dibanding 1,8 pp dari industri dan 0,6 pp dari pertanian pada periode tahun 2003-12. Sektor jasa terdiri dari sejumlah besar cabang-cabang jasa—perdagangan ritel dan kulakan; hotel dan restoran; jasa-jasa komunitas, sosial, perorangan dan pemerintah dapat disebut sebagai “jasa non-perdagangan tradisional” dan transportasi, pergudangan dan komunikasi; jasa finansial, asuransi, perumahan dan usaha dapat dianggap sebagai “jasa yang lebih modern”. Transportasi dan komunikasi, jasa finansial dan perdagangan ritel, hotel, dan restoran mendorong peningkatan jasa yang cepat pada dekade lalu.

Perluasan sektor jasa didorong oleh penambahan pekerja baru dalam jumlah besar. Seperti dibahas secara terperinci pada Bab 2, 82 persen dari 20 juta lapangan kerja baru yang tercipta secara keseluruhan pada tahun 2001-11 berada pada sektor jasa.³⁷

Keterbukaan yang lebih besar terhadap investasi juga mendorong perluasan sektor itu. Antara tahun 2001 dan 2008-10, bagian transportasi dan komunikasi, jasa finansial dan perdagangan ritel, hotel, dan restoran dalam jumlah aliran investasi asing meningkat hampir dua kali lipat ke rata-rata sebesar 63 persen pada tahun 2010, sebelum melambat menjadi 34 persen pada tahun 2012 dengan peningkatan yang signifikan dalam FDI untuk bidang manufaktur. Penurunan pembatasan masuk bagi investor asing dan swasta ke sektor-sektor itu (persaingan yang lebih besar) menjadi salah satu faktor pendorong utama dalam realisasi investasi-investasi tersebut. Terdapat bukti yang kuat bahwa liberalisasi dalam bidang perdagangan ritel pada tahun 1998, bidang telekomunikasi sejak tahun 1999 dan transportasi udara pada tahun 2004 membawa dampak yang kuat terhadap investasi dan pertumbuhan pada sektor-sektor tersebut.³⁸

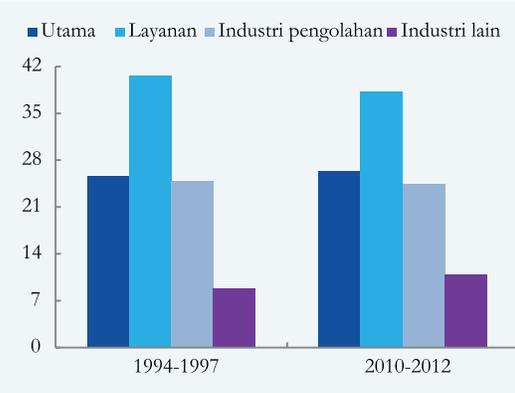
35 Perorangan yang mengkonsumsi dua kali belanja garis kemiskinan memiliki kemungkinan sebesar 5 persen untuk tergelincir ke keadaan miskin pada tahun berikutnya.

36 Kegiatan-kegiatan yang umumnya “yang tidak dapat diperdagangkan” menurut teori perdagangan standar, seperti konsumen/pengguna tidak semudah itu berganti antara barang dalam negeri dan impor, tidak seperti barang-barang dan jasa-jasa manufaktur yang dapat diperdagangkan yang bisa diimpor. Seorang konsumen di Jakarta hanya dapat memilih dari sejumlah hotel atau pusat belanja yang terletak di Jakarta. Hukum Engel menyatakan bahwa jasa-jasa cenderung memiliki elastisitas permintaan pada pendapatan yang lebih tinggi dibanding pertanian maupun manufaktur.

37 Implikasi peningkatan sektor jasa terhadap kemiskinan dan kerawanan diteliti pada Bab 2.

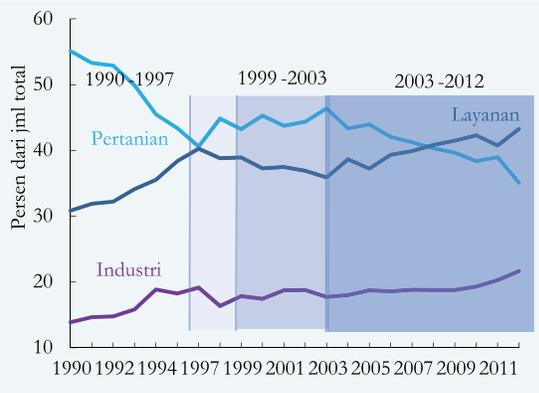
38 Lihat, sebagai contoh, Dharmawan, Gusti, Ngurah, Irwan (2012). *The Effect of Air Transport to Economic Development in Indonesia*, Erasmus University of Rotterdam, Erasmus School of Economics.

Gambar 1.12: Sektor jasa tumbuh menjadi yang terbesar di dalam ekonomi negara...
(persen dari PDB)



Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 1.13: ...dan penyerap tenaga kerja terbesar
(persen jumlah pekerja)



Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

(ii) ...namun transformasi struktural kurang dramatis dibanding negara-negara lain yang juga tumbuh dengan cepat

Pada negara-negara yang tumbuh dengan cepat, peningkatan di sektor jasa seringkali berjalan beriringan dengan penurunan yang cepat di sektor tenaga kerja pertanian.

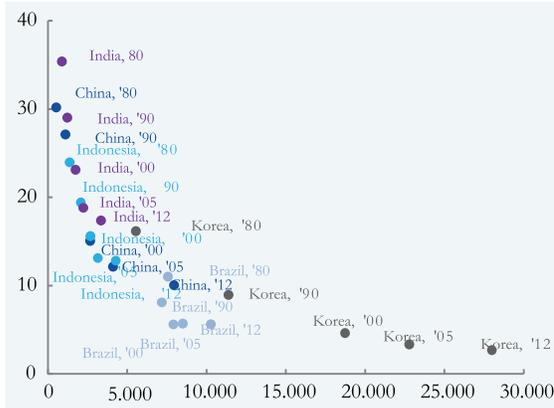
Peningkatan dalam sektor jasa dan penurunan relatif dalam sektor pertanian, walau kedua sektor itu menghadapi permintaan konsumen yang tinggi, sejalan dengan pengaruh “Hukum Engel” terhadap konsumsi. “Hukum” ini menyatakan bahwa permintaan bagi jasa cenderung lebih meningkat dengan pendapatan berkat elastisitas peningkatan pendapatan untuk permintaan jasa-jasa dibanding produk-produk pertanian (Chenery dan Syrquin, 1975; Chenery, Robinson dan Syrquin 1986).³⁹ Selain itu, penawaran jasa-jasa kepada pelanggan di daerah perkotaan lebih bebas dibanding penawaran pertanian, yang menjelaskan tanggapan yang lebih cepat dari produksi dalam negeri terhadap peningkatan permintaan. Sesungguhnya, sementara produksi dan konsumsi jasa-jasa seringkali berlangsung secara bersamaan (investasi seringkali dilakukan di mana terdapat permintaan), tantangan utama bagi pertanian adalah tetap kompetitif pada pasar-pasar yang terletak jauh (misalnya pusat perkotaan) akibat tingginya biaya transportasi dan distribusi (lihat Bab 4 tentang infrastruktur).

Walaupun secara umum transformasi struktural Indonesia konsisten dengan pola-pola global, terdapat perbedaan yang nyata dibanding negara-negara lain seperti Brasil, Tiongkok, India dan Korea Selatan (Gambar 1.14 dan 1.15). Seperti diperkirakan, peningkatan PDB per kapita mendorong pergerakan tenaga kerja dari pertanian ke jasa perkotaan. Namun, sementara bagian pertanian dalam PDB turun dari 24 persen pada tahun 1980 ke 11 persen pada tahun 2012, 35 persen dari jumlah tenaga kerja masih bekerja di bidang pertanian di Indonesia. Hanya Brasil yang menunjukkan transformasi struktural yang lebih lambat, namun PDB per kapita di negara itu tidak meningkat sebanyak di Indonesia selama tiga

³⁹ Pengaruh Engel merujuk ke Hukum Engel, yang diperkenalkan oleh Ernest Engel pada tahun 1857. Hukum itu mengatakan bahwa dengan meningkatnya pendapatan rumah tangga, persentase pendapatan yang dihabiskan untuk bahan pangan akan menurun sementara bagian yang dihabiskan untuk barang-barang dan jasa-jasa lainnya akan meningkat.

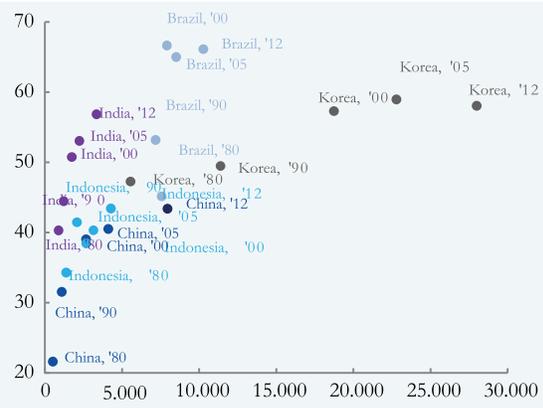
dekade terakhir, dan relatif bertahan pada kisaran 8,000-11,000 dolar AS pada periode tersebut (seperti pada kasus umum “perangkap penghasilan menengah”). Perbedaan penting lain adalah peningkatan jasa-jasa (sebagai bagian dari PDB) di Indonesia relatif lambat dibanding Brasil, Tiongkok, India, dan Korea Selatan.

Gambar 1.14: Perubahan struktural mendorong penurunan yang lebih lambat di Indonesia dibanding Korea Selatan, Tiongkok, dan India...



Sumber: *World Development Indicators*.

Gambar 1.15: ...sementara peningkatan jasa lebih lambat dibanding India, Tiongkok, Brasil, dan Korea Selatan



Sumber: *World Development Indicators*.

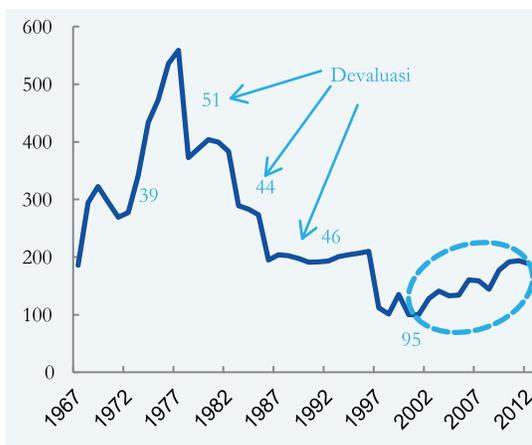
Perubahan dalam sektor pertanian itu sendiri menunjukkan perbedaan yang tajam antara tanaman industri, yang memetik keuntungan dari lonjakan komoditas, dan tanaman pangan, yang menghadapi tantangan yang cukup signifikan. Pertanian tumbuh hanya dengan laju rata-rata tahunan sebesar 0,6 poin persentase pada tahun 2003-12, dan memberi kontribusi hanya 10 persen terhadap pertumbuhan agregat pada periode tersebut. Kinerja ini mencerminkan dampak bersih dari lambatnya pertumbuhan pada sebagian besar produk-produk bahan pangan, yang umumnya mengimbangi peningkatan produksi karet dan minyak sawit. Tingginya harga produk-produk itu di pasar dunia telah mendukung investasi, produksi dan hasil sektor-sektor tersebut, dan mengikis insentif untuk melakukan investasi pada produksi berskala besar pada produk-produk pertanian lain, termasuk hortikultura (pengaruh *crowding out*). OECD (2012) menemukan bahwa diversifikasi dari bahan pangan pokok ke produksi minyak sawit dan komoditas-komoditas bernilai tinggi lainnya telah mendorong jumlah faktor produktivitas pertanian pada dekade lalu (yang menjelaskan 60 persen pertumbuhan pertanian pada periode itu).⁴⁰ Transformasi struktural di dalam pertanian ini, diiringi pesatnya permintaan dalam negeri bagi bahan pangan yang didorong oleh peningkatan pendapatan per kapita dan urbanisasi, telah mengakibatkan peningkatan yang cepat dalam impor produk-produk hortikultura dan pergerakan tenaga kerja dari pertanian ke jasa-jasa perkotaan.

40 OECD Agriculture Policy Review Report, 2012, hal. 5-6.

Bagaimana dengan manufaktur? Setelah memimpin pertumbuhan secara keseluruhan hingga krisis 1997/98, manufaktur masih belum bangkit selama dekade lalu. Sektor industri (yang termasuk manufaktur, pertambangan, serta penggalian dan utilitas) memberi kontribusi 1,8 poin persentase secara rata-rata kepada pertumbuhan pada periode tahun 2003-12 atau sebesar 31 persen. Produksi (*output*) manufaktur tidak turun secara absolut (meningkat dengan rata-rata tahunan sebesar 4,8 persen secara riil), walau terdapat apresiasi nilai tukar riil yang disebabkan oleh lonjakan komoditas (Gambar 1.16). Seperti ditunjukkan pada Kotak 1, besarnya surplus tenaga kerja di Jawa (penduduk 139 juta) dan peningkatan upah riil yang moderat di Jawa Barat dan Timur, tempat sebagian besar industri manufaktur beroperasi, membantu menjaga pertumbuhan manufaktur dari kemerosotan yang lebih tajam selama tahun 2003-11.

Gambar 1.16: Kurs tukar riil mengalami apresiasi selama dekade lalu

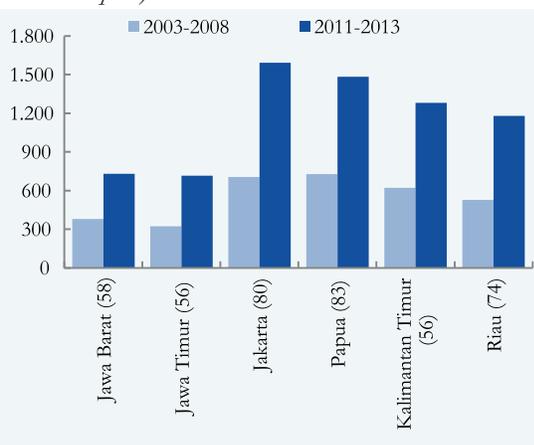
(Indeks, tahun 2000=100)



Sumber: Database Bruegel, lihat www.bruegel.org
 Catatan: Indeks IHK berdasar nilai tukar riil.

Gambar 1.17: ...namun peningkatan upah minimum jauh lebih rendah di Jawa Barat dan Timur yang kaya akan pekerja dibanding di Jakarta dan provinsi-provinsi yang kaya akan sumber daya alam

(rata-rata nominal upah minimum provinsi bulanan, ribuan Rupiah)



Sumber: Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi lewat CEIC, dan perhitungan staf Bank Dunia.

Kotak 1.1 Apakah Indonesia mengalami Penyakit Belanda (*Dutch Disease*)⁴¹

Sumber umum dari *Dutch Disease* (Penyakit Belanda, kecenderungan negara yang kaya sumber daya namun tingkat ekonominya rendah) adalah peningkatan harga barang-barang non-perdagangan dibanding barang-barang perdagangan (nilai tukar riil/*real exchange rate*, RER). Peningkatan RER itu seringkali terjadi selama lonjakan komoditas dan/atau apresiasi valuta yang dapat menyertai aliran masuk modal asing berukuran besar ke dalam suatu negara. Namun *Dutch Disease* hanya terjadi bila peningkatan RER mendorong pergeseran sumber daya (tenaga kerja dan modal) menjauhi sektor-sektor perdagangan bukan sumber daya alam dan menuju ke sektor-sektor sumber daya alam dan bukan perdagangan, menyebabkan penurunan produksi (*output*) dan ekspor pada sektor sumber daya alam dan bukan perdagangan tersebut. Sektor-sektor perdagangan bukan sumber daya alam umumnya bukan penentu harga pada pasar global dan tidak dapat membebaskan peningkatan itu kepada konsumen pada harga-harga bukan perdagangan (termasuk upah). Perusahaan-perusahaan pada sektor jasa bukan perdagangan umumnya dapat melakukan pembebanan itu (membebankan peningkatan harga dan upah kepada konsumen) yang menjelaskan mengapa mereka umumnya berkembang seiring dengan lonjakan komoditas.

Gambar 1.16 menunjukkan bahwa RER Indonesia mengalami apresiasi pada dekade lalu, setelah terdepresiasi tajam secara keseluruhan selama dua dekade, saat Indonesia muncul sebagai salah satu kekuatan manufaktur dunia. Namun apresiasi RER pada dekade lalu tidak berkaitan dengan penurunan ekspor dan produksi (*output*) manufaktur. Sementara ekspor non-komoditas telah tertinggal jauh oleh ekspor komoditas, ekspor non-komoditas itu masih sedikit tumbuh secara agregat pada periode tahun 2003-12. Sejumlah industri tradisional (terutama produk tekstil, kayu, dan kertas) mencatat kinerja yang buruk, sementara yang lain (seperti bahan kimia, permesinan, dan peralatan) menunjukkan pertumbuhan yang mengagumkan.

Bahwa Indonesia tampaknya tidak mengalami *Dutch Disease* juga dinyatakan oleh penelitian-penelitian lainnya (IMF 2010).⁴² Sebagai contoh, IMF menemukan bahwa “apresiasi signifikan pada beberapa tahun terakhir setelah peningkatan pesat dalam pendapatan dan produktivitas—yang umumnya berlangsung pada awal dekade ini—dan berfungsi mengembalikan sebagian besar kelebihan yang terjadi selama krisis tahun 1997/98. Sebagai akibatnya, nilai tukar sekarang relatif selaras dengan dasar-dasar ekonomi.”

Faktor utama lainnya yang menjelaskan keberhasilan menghindari dari *Dutch Disease* ini (pada tingkat agregat) adalah peningkatan upah riil yang moderat bagi sebagian besar periode lonjakan komoditas di pulau Jawa, tempat sebagian besar industri manufaktur berada. Indonesia memiliki kekayaan alam yang beragam dan pola produksi menurut daerah. Sumber daya alam terutama diproduksi di Kalimantan, Papua, dan Sumatra. Sebaliknya, sebagian besar industri manufaktur terletak di Jawa (terutama Jawa Barat dan Timur), yang merupakan pulau terpadat di Indonesia dengan sekitar 139 juta jiwa atau 58 persen dari seluruh penduduk. Surplus tenaga kerja di Jawa memberi kontribusi dengan menjaga tingkat upah dan mengelola daya saing manufaktur padat karya di Jawa Barat dan Timur. Sebaliknya tingkat upah pada daerah-daerah yang lebih kaya sumber daya di Kalimantan, Riau, dan Papua dan Jakarta meningkat dengan lebih cepat (Gambar 1.17).⁴³ Antara tahun 2008 dan 2012 upah minimum di Indonesia tumbuh, secara rata-rata, sebesar 10 persen per tahun. Namun lonjakan yang signifikan dari tingkat rata-rata ini terjadi pada tahun 2013, dengan misalnya 25 provinsi meningkatkan upah minimum mereka secara rata-rata sebesar 30 persen dan Jakarta meningkatkan upah minimumnya sebesar 44 persen. Ke depannya, pemastian bahwa kenaikan upah dibanding dengan pertumbuhan produktivitas merupakan langkah penting untuk menjaga daya saing di provinsi-provinsi manufaktur di Indonesia.

41 Istilah *Dutch Disease* merujuk kepada pengaruh buruk penemuan gas alam Belanda terhadap manufaktur pada tahun 1960an, terutama melalui apresiasi kurs tukar riil Belanda yang kemudian terjadi (yaitu peningkatan harga barang-barang bukan perdagangan, termasuk upah, dibanding barang-barang perdagangan).

42 IMF Country Report No. 10/285. Indonesia Selected Issues. September 2010.

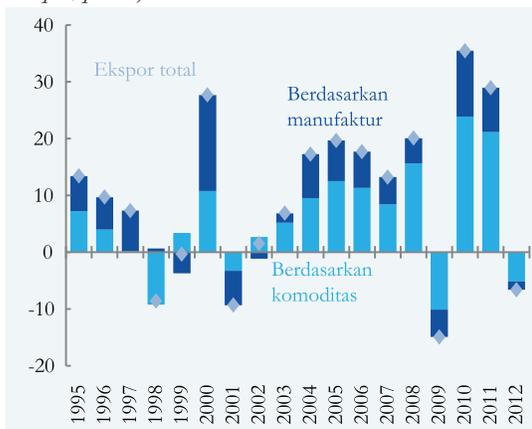
43 Pada kuartal kedua tahun 2013, Jawa berkontribusi 58 persen terhadap jumlah pertumbuhan ekonomi Indonesia. Jauh di belakang Jawa adalah Sumatra (24 persen) dan Kalimantan (9 persen). Di dalam Jawa, Jabotabek menyumbang 16,5 persen dari jumlah pertumbuhan ekonomi, diikuti oleh Jawa Timur (15 persen) dan Jawa Barat (14 persen).

3. Ketergantungan Berlebih terhadap Ekspor Komoditas Mendorong Kerentanan Perubahan dalam komposisi dan tujuan ekspor

Lonjakan komoditas, bersama-sama dengan peningkatan yang cepat dalam permintaan dalam negeri, telah membuat Indonesia semakin bergantung kepada ekspor komoditas. Seperti ditunjukkan pada Gambar 1.19, komoditas telah menyusul manufaktur dan menjadi ekspor terbesar Indonesia. Lebih dari dua per tiga ekspor Indonesia merupakan komoditas atau produk manufaktur yang berkaitan dengan komoditas. Karena sebagian besar komoditas yang diekspor belum diproses, keseluruhan “kecanggihannya” ekspor Indonesia juga menurun. Ekspor berteknologi tinggi sebagai bagian dari jumlah ekspor manufaktur turun dari 16 persen menjadi 11 persen dari tahun 2005 ke 2008.⁴⁴

Gambar 1.18: Kontribusi komoditas terhadap pertumbuhan ekspor melampaui kontribusi dari produk manufaktur sejak tahun 2003...

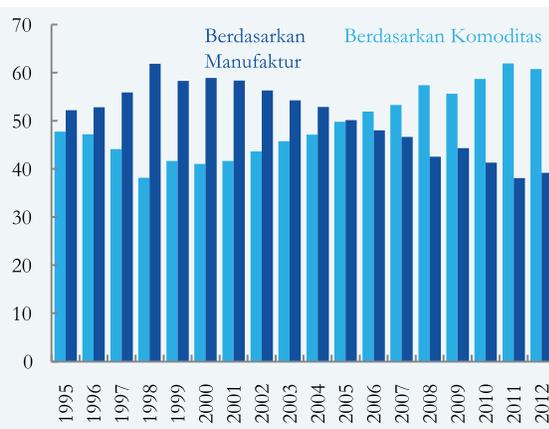
(kenaikan ekspor nominal, persen; kontribusi ke kenaikan ekspor, persen)



Sumber: COMTRADE melalui WITS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 1.19: ...mendorong struktur ekspor yang didominasi oleh komoditas sejak tahun 2006

(bagian ke jumlah ekspor, persen)



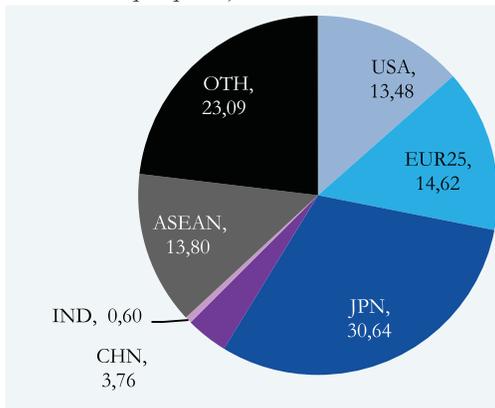
Sumber: COMTRADE melalui WITS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Tingginya harga komoditas diikuti dengan peningkatan permintaan yang tajam dari Asia. Peningkatan harga komoditas, baik bagi sumber daya terbarukan dan tidak terbarukan, diikuti dengan meroketnya permintaan dari negara-negara tetangga. Yang paling nyata adalah naiknya ekspor hingga empat kali lipat ke India, tiga kali lipat ke Tiongkok, dan “hanya” dua kali lipat ke Jepang, karena nilai awal ekspornya sudah tinggi. Sebagai akibatnya, eksposur ke negara ASEAN, Tiongkok, dan India meningkat secara signifikan walau keseluruhan eksposur terhadap wilayah itu tetap relatif stabil.

44 Patut dicatat bahwa bagi sejumlah produk-produk komoditas, ekspor dalam bentuk belum diproses adalah hal yang umum. Contohnya adalah batubara, dan juga konsentrat tembaga yang mana penambahan nilai paling banyak telah tercapai pada tingkat “konsentrasi” (yaitu proses minimal).

Gambar 1.20: Sebagian besar ekspor menuju Jepang, UE, dan AS pada tahun 1990an...

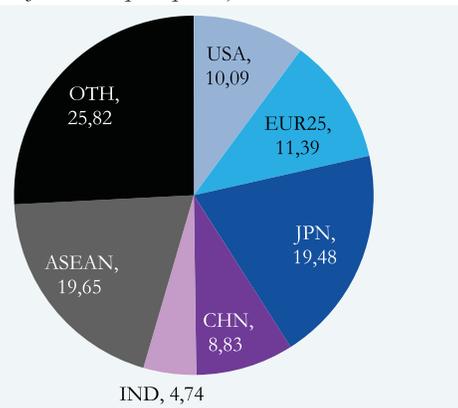
(kenaikan ekspor nominal, persen; kontribusi ke kenaikan ekspor, persen)



Sumber: COMTRADE melalui WITS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 1.21: ...namun peningkatan pentingnya komoditas mengakibatkan lebih banyak ekspor ke Tiongkok dan India pasca tahun 2003

(bagian ke jumlah ekspor, persen)



Sumber: COMTRADE melalui WITS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Peningkatan kerentanan terhadap perubahan pada pasar komoditas

Tingginya harga komoditas diikuti dengan peningkatan permintaan yang tajam dari Asia. Peningkatan harga komoditas, baik bagi sumber daya terbarukan dan tidak terbarukan, diikuti dengan meroketnya permintaan dari negara-negara tetangga. Yang paling nyata adalah naiknya ekspor hingga empat kali lipat ke India, tiga kali lipat ke Tiongkok, dan “hanya” dua kali lipat ke Jepang, karena nilai awal ekspornya sudah tinggi. Sebagai akibatnya, eksposur ke negara ASEAN, Tiongkok, dan India meningkat secara signifikan walau keseluruhan eksposur terhadap wilayah itu tetap relatif stabil.⁴⁵

Mengelola ketidakseimbangan eksternal, khususnya dalam mengantisipasi risiko pembiayaan eksternal yang diakibatkan oleh defisit neraca dasar dan makin tingginya ketergantungan terhadap arus masuk portofolio dan investasi lainnya, telah menambah tantangan baru yang harus segera dihadapi oleh para pembuat kebijakan di Indonesia, terutama dalam konteks kebijakan “tapering, quantitative easing” di Amerika Serikat sejak bulan Januari 2014. Sebagaimana dipaparkan pada Bab 3, dalam jangka panjang, transformasi struktural perekonomian menuju produktivitas yang lebih tinggi sangat krusial untuk segera dilaksanakan guna meminimalisir berbagai risiko yang dapat ditimbulkan oleh keseimbangan eksternal.

4. Lonjakan Komoditas juga Mempertajam Isu-isu Lingkungan

Pertumbuhan selama 10 tahun terakhir telah berjalan beriringan dengan pesatnya penebangan hutan dan penurunan kualitas lingkungan. Menurut data FAO, laju penebangan hutan (deforestasi) Indonesia mencapai 2 persen, atau 1,87 juta hektar, per tahun pada pertengahan tahun 2000an. Walau angka-angka terakhir menunjukkan penurunan, Indonesia masih memiliki salah satu tingkat deforestasi paling tinggi di wilayahnya (Gambar 1.22). Deforestasi selama dekade lalu umumnya juga disertai oleh kebakaran hutan dan lahan,

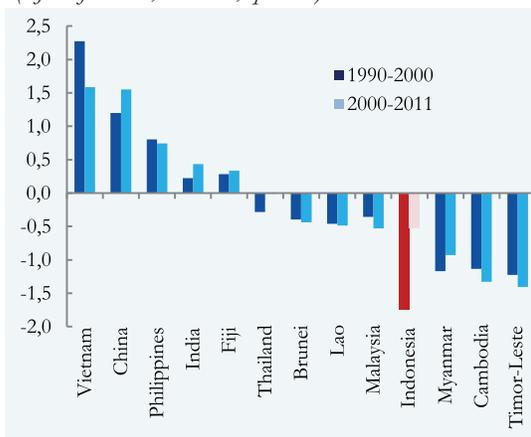
45 IMF Country Report No. 12/278, Indonesia Selected Issues: China's Growth Pattern: Implications for Indonesia (hal. 23), 2012

serta konversi lahan gambut yang turut menambah emisi gas rumah kaca Indonesia. Perkiraan menunjukkan bahwa 80 persen dari emisi gas rumah kaca Indonesia berasal dari penggunaan lahan dan perubahan tutupan lahan. Pendorong utama deforestasi dan perubahan tutupan lahan adalah perkebunan kelapa sawit, yang tumbuh secara pesat pada dekade lalu. Tekanan ekonomi yang besar untuk mengalihfungsikan hutan (seperti ke fungsi produksi pertambangan, urbanisasi) masih tetap ada, selain terdapat pula masalah yang substansial dalam proses perizinan penggunaan lahan.

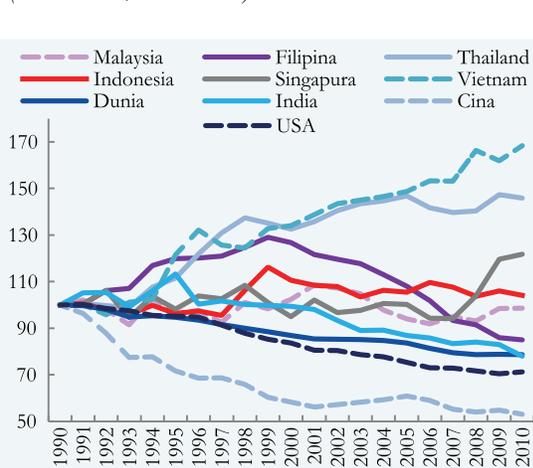
Menurut penelitian CEA Bank Dunia (2009), modal alam Indonesia (sekitar seperempat dari seluruh kekayaan) mengalami penurunan yang cepat, namun tidak diimbangi oleh investasi yang sebanding dalam modal tenaga kerja atau produksi. Pengaruh kesehatan dari polusi udara di dalam dan luar ruangan diperkirakan mencapai 4,6 miliar dolar AS per tahun, atau sekitar 1,6 persen dari pendapatan nasional bruto (PNB) Indonesia pada tahun 2008. Kerugian ekonomi yang signifikan juga disebabkan oleh jenis-jenis degradasi lingkungan lainnya, terutama deforestasi, penipisan tanah, dan kerusakan daerah laut/pesisir. Hingga saat ini, kurang dari 20 persen pembangkit listrik menggunakan sumber energi yang terbarukan seperti air dan panas bumi. Besarnya subsidi energi yang disoroti di atas (kelompok belanja kedua terbesar, setelah transfer ke pemerintah daerah) merupakan distorsi yang besar, yang mendorong pemborosan dalam pemanfaatan energi pada seluruh sektor dan oleh rumah tangga, dan merintangi investasi dalam energi terbarukan.

Pemerintah telah menetapkan sejumlah prakarsa untuk mendorong ekonomi yang lebih ramah lingkungan, namun prakarsa-prakarsa itu membutuhkan peningkatan dan koordinasi yang lebih baik. Sebagai contoh, pada sektor energi dan manufaktur, sejumlah insentif pajak telah ditetapkan untuk mendorong investasi dalam pembangunan energi panas bumi dan penggantian mesin-mesin tua yang tidak efisien pada sektor tekstil. Prakarsa REDD nasional merupakan upaya lain yang penting untuk menghadapi masalah penggunaan lahan dan konversi hutan melalui strategi nasional dan tindakan-tindakan kebijakan, dengan dukungan pendanaan yang inovatif dari Norwegia dengan pencairan bantuan berdasarkan titik-titik pencapaian kebijakan.

Gambar 1.22: Walau kini telah membaik, laju deforestasi di Indonesia termasuk yang terburuk dibanding negara yang sebanding (laju deforestasi, CAGR, persen)



Gambar 1.23: Jumlah konsumsi energi primer per dolar AS dari PDB (Indeks KPS, 1990=100)



Sumber: FAOSTAT, 2012 dari Malaysia Economic Monitor (MEM) Juni 2013.

Catatan: Angka negatif menunjukkan deforestasi.

Sumber: Badan Informasi Energi AS.

Bab II. Dampak Sosial Transformasi Ekonomi



Bab II. Dampak Sosial Transformasi Ekonomi

Indonesia telah berhasil memulihkan stabilitas ekonomi pasca krisis tahun 1997/98 dan menjadi lebih sejahtera berkat, di antaranya, dukungan pasar modal dan komoditas internasional (Bab 1). Namun apakah kesejahteraan tersebut telah dirasakan secara merata? Apakah kemampuan penduduk miskin dan hampir miskin untuk mengatasi berbagai guncangan, seperti peningkatan harga bahan pangan, penyakit atau bencana banjir, meningkat? Dan apakah akses ke layanan-layanan berkualitas, seperti pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi, dan listrik, meningkat secara signifikan selama satu dekade belakangan ini?

Bab ini menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Fakta menunjukkan:

- Pertumbuhan berkelanjutan telah membantu menurunkan kemiskinan melalui penciptaan pekerjaan yang signifikan. Dua puluh juta pekerjaan baru tercipta antara tahun 2001 dan 2011, 18 juta di antaranya berada di daerah perkotaan, membantu Indonesia mengurangi tingkat kemiskinan hingga separuhnya dari 24 persen pada tahun 1999 menjadi 12 persen pada tahun 2012.
- Pada saat yang sama, sekitar 65 juta jiwa masih tetap amat rentan terhadap guncangan. Tingkat kerentanan yang tinggi ini mencerminkan kualitas pekerjaan yang tercipta. Sebagian besar pekerjaan baru yang tercipta berada pada sektor-sektor dengan produktivitas rendah (dan informal) dengan laju pertumbuhan pendapatan riil yang lambat.
- Ketimpangan pendapatan meningkat sejalan dengan cepatnya peningkatan harga komoditas dan aset-aset lainnya (termasuk tanah dan properti) yang secara proporsional menguntungkan kaum berada dan memperburuk indikator kesetaraan kesempatan.
- Akses ke berbagai layanan, seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, sanitasi, dan listrik, telah meningkat secara berkelanjutan sepanjang dekade terakhir, namun kesenjangan yang besar antar tingkat pendapatan dan daerah geografis masih tetap berlangsung.

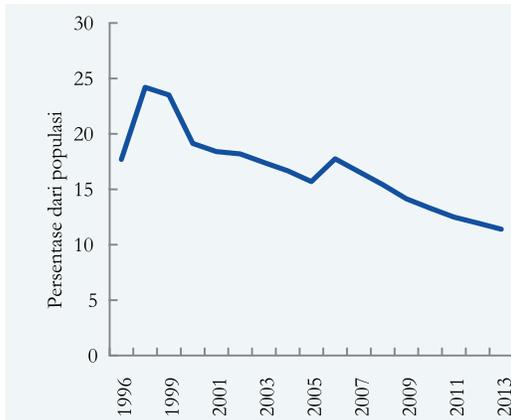
Meskipun pencapaian dalam pengentasan kemiskinan patut dihargai, Indonesia telah sampai pada tahap yang membutuhkan pandangan lebih luas tentang kemiskinan, kerentanan, dan ketimpangan pendapatan. Khususnya karena jumlah penduduk yang berada di antara kaum miskin dan kelas menengah jauh lebih banyak dibanding jumlah kaum miskin, dibutuhkan penekanan yang lebih dalam untuk mendukung transisi kaum yang rentan ke kelas menengah, sementara tetap melanjutkan penguatan program-program pengentasan kemiskinan yang menargetkan mereka yang paling miskin. Pendekatan tersebut konsisten dengan strategi pertumbuhan yang menekankan pertumbuhan produktivitas dan transformasi struktural yang lebih cepat, seperti dibahas pada Bab 3. Bagian berikutnya dari bab ini menjelaskan pola kemiskinan, kerentanan, dan ketimpangan (Bagian 1); menyoroti pendorong-pendorong utama pengentasan kemiskinan dan kerentanan (Bagian 2) dan; meninjau kemajuan dalam akses ke layanan-layanan utama dengan latar belakang desentralisasi Indonesia yang telah mengalihkan sebagian besar tanggung jawab penyediaan layanan ke pemerintah daerah (Bagian 3).

1. Kemiskinan

Tren dalam kemiskinan-pendapatan

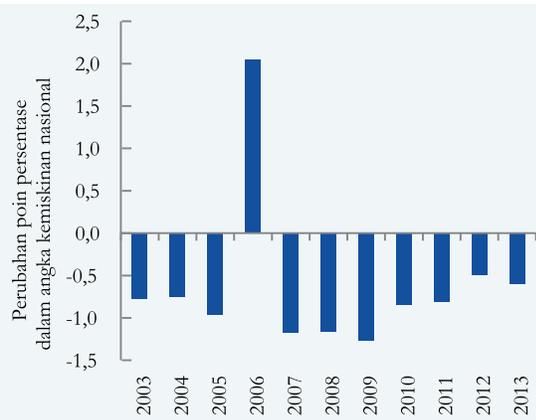
Pertumbuhan ekonomi dan kebangkitan sektor jasa di daerah-daerah perkotaan telah efektif dalam mengentaskan kemiskinan. Yang mengagumkan adalah tingkat kemiskinan di Indonesia berkurang setengahnya dari 24 persen pada tahun 1999 menjadi 12 persen pada awal tahun 2012 (Gambar 2.1). Tingginya tingkat kemiskinan pada tahun 1999 mencerminkan tajamnya peningkatan kemiskinan yang terjadi selama krisis tahun 1997/98. Namun, penurunan sebesar 0,5 poin persentase pada tahun 2012 dan 2013 merupakan penurunan yang paling kecil selama satu dekade, dengan pengecualian peningkatan yang terjadi pada tahun 2006 yang disebabkan terutama oleh peningkatan harga-harga global yang tajam (Gambar 2.2).⁴⁶

Gambar 2.1: Tingkat kemiskinan resmi dan perubahan tahunan, 1996-2013



Sumber: BPS.

Gambar 2.2: Perubahan dalam kemiskinan, 2003-13



Sumber: BPS dan perhitungan Bank Dunia.

Pentingnya peran penciptaan pekerjaan yang didorong oleh pertumbuhan bagi pengentasan kemiskinan

Pendorong utama pengentasan kemiskinan adalah penciptaan pekerjaan yang didorong oleh pertumbuhan. Indonesia telah berhasil menurunkan kemiskinan melalui penciptaan pekerjaan. Pada tahun 1990-96, ekonomi mencatat pertumbuhan dengan laju rata-rata 8 persen per tahun dan tingkat kemiskinan turun sekitar 25 persen. Setelah mengalami penurunan yang tajam dalam pertumbuhan dan penciptaan lapangan kerja pada tahun 1997-2001 (krisis keuangan Asia), pertumbuhan PDB dan pekerjaan kembali meningkat pada paruh kedua tahun 2000an. Pada tahun 2007-11, ekonomi mengalami tingkat sensitivitas pertumbuhan pekerjaan terhadap pertumbuhan ekonomi yang serupa dengan yang terjadi pada periode tahun 1992-96 (dengan rasio elastisitas pekerjaan-terhadap-pertumbuhan sekitar 0,5). Sama seperti pada tahun 1990an, pertumbuhan ekonomi mendorong terciptanya pekerjaan baru dalam jumlah besar, terutama pada daerah-daerah perkotaan.

⁴⁶ Indonesia melakukan reformasi subsidi BBM pada tahun itu dengan meningkatkan harga BBM. Kenaikan harga BBM karena reformasi subsidi akan memiliki andil yang kecil, namun telah lebih dari cukup diimbangi oleh bantuan langsung tunai kepada kaum

Antara tahun 2001 dan 2011, tercipta 20 juta pekerjaan, 89 persen di antaranya berada di daerah-daerah perkotaan. Jumlah lapangan kerja di perkotaan secara keseluruhan tumbuh sebesar 45 persen sejak tahun 2001 dan secara berangsur-angsur melampaui jumlah lapangan kerja perdesaan pada dekade lalu. Selain itu, sejak tahun 2008 pekerjaan di daerah-daerah perkotaan tumbuh lebih cepat ketimbang jumlah angkatan kerja (Gambar 2.3). Sementara jumlah angkatan kerja terus meningkat, sejak tahun 2005 persentase mereka yang bekerja terhadap jumlah angkatan kerja meningkat dari 60 ke 64 persen, kembali mencapai tingkatnya pada pertengahan tahun 1990an.⁴⁷ Sejumlah besar pekerjaan di daerah perkotaan dilakukan oleh perempuan. Pekerja perempuan mempunyai pekerjaan yang kurang terjamin dan cenderung bekerja paruh waktu (51 persen dari pekerja perempuan bekerja paruh waktu), atau bekerja pada sektor informal. Namun tingkat partisipasi perempuan masih tetap rendah, yaitu 52 persen, walau terdapat peningkatan tajam yang tercatat pada daerah-daerah perkotaan sejak tahun 2005.

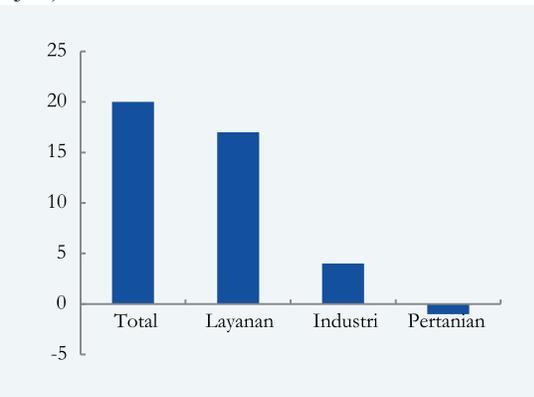
Gambar 2.3: Tercipta pekerjaan dalam jumlah besar, hingga 20 juta, hampir 19 juta berada di daerah perkotaan



Sumber: Data Sakernas BPS (survei ketenagakerjaan).

Konsisten dengan transformasi ekonomi menuju sektor jasa yang tidak bisa diperdagangkan (*non-tradable*) seperti diuraikan pada Bab 1, sektor ini merupakan sumber bagi 17 juta dari 20 juta pekerjaan yang tercipta (82 persen). Di dalam sektor jasa, dari keseluruhan pertumbuhan lapangan kerja, 30 persen terjadi pada jasa komunitas, sosial, dan perorangan (dengan 6,9 juta pekerjaan baru yang tercipta), 28 persen pada perdagangan, eceran, dan perdagangan besar (5,7 juta pekerjaan baru), dan 14 persen pada konstruksi (2,9 juta pekerjaan baru). Sektor industri (kini 21 persen dari total pekerja) hanya mampu menciptakan 4 juta pekerjaan baru, sementara

Gambar 2.4: Hampir 17 juta dari seluruh pekerjaan baru pada tahun 2001-2011 tercipta pada sektor jasa (Juta)

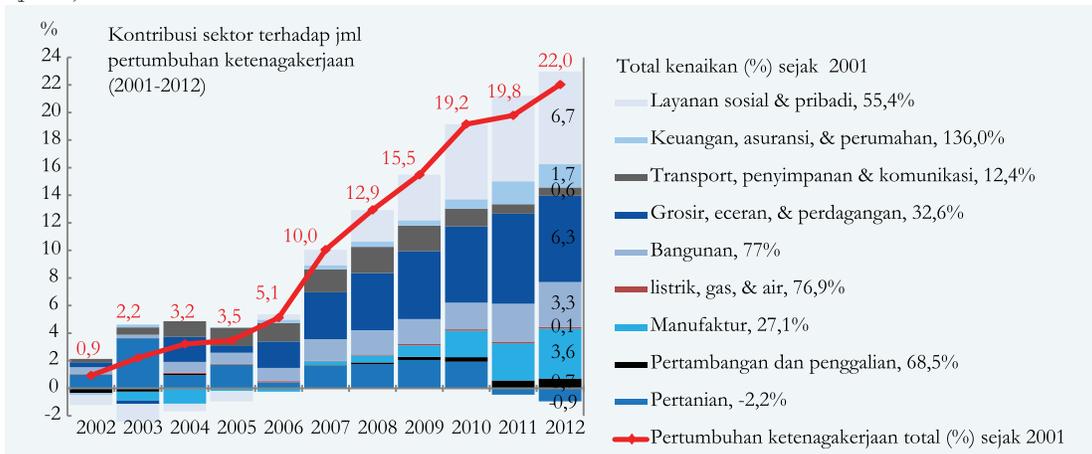


Sumber: BPS.

⁴⁷ Dari 174 juta penduduk berusia di atas 15 tahun, Indonesia memiliki jumlah angkatan kerja sebesar 118 juta, 110 juta di antaranya memiliki pekerjaan (Sakernas, 2012).

pertanian (dengan 35 persen total pekerja) mencatat hilangnya 860.000 pekerjaan. Di dalam industri, pekerjaan dalam sektor pertambangan dan migas meningkat dengan cepat, namun kapasitas penyerapan tenaga kerja pada sektor-sektor tersebut terbatas. Sebagian besar pekerjaan yang tercipta di dalam industri terjadi di manufaktur dengan 3,3 juta pekerjaan baru, sedikit di atas konstruksi.

Gambar 2.5: Sebagian besar sub-sektor jasa menciptakan pekerjaan dalam jumlah besar (persen)



Sumber: BPS, data Sakernas (survei ketenagakerjaan).

2. Kerentanan

Kerentanan untuk terjatuh kembali ke dalam kemiskinan masih tetap tinggi

Meskipun tingkat kemiskinan relatif rendah pada 12 persen, 27 persen penduduk lainnya hidup hanya sedikit di atas garis kemiskinan, dan bahkan sedikit guncangan pun dapat mendorong mereka kembali ke dalam kemiskinan.⁴⁸ Pada tahun 2012, 65 juta penduduk Indonesia, suatu jumlah yang signifikan, hidup di antara garis kemiskinan dan kurang dari 50 persen di atas garis kemiskinan tersebut (Gambar 2.6). Mereka, yang hidup sedikit di atas garis kemiskinan, memiliki risiko tinggi untuk kembali jatuh ke dalam kemiskinan. Sebetulnya lebih dari setengah jumlah orang miskin setiap tahunnya bukan merupakan orang miskin pada tahun sebelumnya (Gambar 2.7), dan seperempat dari seluruh penduduk Indonesia pernah dikelompokkan sebagai orang miskin setidaknya sekali dalam periode tiga tahunan.

⁴⁸ Rentan di sini didefinisikan sebagai mereka yang mengkonsumsi antara 1,0 dan 1,5 kali garis kemiskinan (yaitu hidup dengan kurang dari 50 persen lebih tinggi dari garis kemiskinan).

Gambar 2.6: Hampir 40 persen penduduk mengalami kemiskinan dan kerentanan pada tahun 2012 (persen)



Sumber: Data Susenas, perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 2.7: Komposisi penduduk miskin dibanding tahun sebelumnya (persen)

Sumber: Data Susenas, perhitungan staf Bank Dunia.

Rumah tangga rentan menghadapi risiko tingginya harga pangan

Pangan mencapai sekitar 65 persen dari seluruh konsumsi rumah tangga miskin.

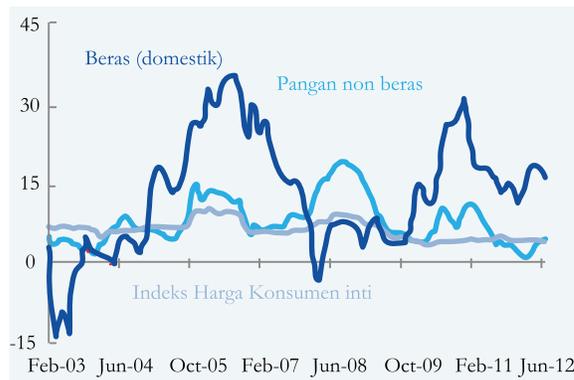
Karenanya, peningkatan harga bahan pangan yang relatif kecil saja dapat berdampak signifikan terhadap kesejahteraan individu, dan terhadap tingkat kemiskinan nasional.⁴⁹ Diperkirakan peningkatan harga bahan pangan sebesar 10 persen secara keseluruhan akan mengakibatkan peningkatan relatif terhadap kemiskinan sebesar 3,5 poin persentase. Hal ini terbukti pada tahun 2006 ketika harga bahan pangan meningkat secara signifikan akibat melonjaknya harga beras dunia. Pada bulan Maret 2006, inflasi keranjang komoditas kemiskinan meningkat dari 15,7 persen ke 17,8 persen, peningkatan tahunan pertama dalam kemiskinan Indonesia sejak krisis keuangan tahun 1997/98.

Bahan pangan dengan dampak terbesar terhadap kaum miskin dan hampir miskin adalah beras. Beras sendiri mencapai 23 persen dari seluruh belanja rumah tangga miskin. Diperkirakan peningkatan harga beras sebesar 10 persen akan mendorong kenaikan tingkat kemiskinan nasional sebesar 1,3 poin persentase dari sebelumnya. Untuk setiap satu rumah tangga miskin yang memetik manfaat dari kenaikan harga beras (sebagai produsen beras), terdapat tiga rumah tangga miskin yang merupakan konsumen beras dan dirugikan dengan kenaikan harga tersebut. Selain itu, terdapat konsekuensi gizi yang penting dari penurunan daya beli, karena beras merupakan 50 persen dari total asupan kalori dan 23 persen dari total asupan protein dari total konsumsi pangan rumah tangga miskin. Harga beras yang tinggi terjadi pada tahun 2010-12. Selama tiga tahun tersebut, harga beras meningkat lebih cepat dibanding barang lain dalam keranjang komoditas IHK (Gambar 2.9).

⁴⁹ Guncangan harga bahan pangan (jangka pendek) mencerminkan berbagai faktor penawaran dan permintaan dalam negeri dan guncangan harga bahan pangan internasional yang kadangkala berlangsung secara bersamaan. Pada sisi permintaan, faktor-faktor utama adalah dampak musiman (Ramadan, Lebaran, dan Natal) dan pengaruh pendapatan sementara (kenaikan gaji, bonus, dll). Pada sisi penawaran, harga-harga dapat tiba-tiba melonjak naik karena pengaruh musiman (panen), guncangan pasokan (kekeringan, hama, banjir, angin ribut, gempa bumi, dan letusan gunung berapi), dan guncangan biaya input (seperti harga pupuk). Harga bahan pangan dalam negeri juga terpengaruh oleh penyesuaian harga dunia yang mencerminkan harga nominal dunia, guncangan pada nilai tukar, dan perubahan peraturan impor secara tiba-tiba (seperti perubahan tarif, kuota, hambatan non-tarif).

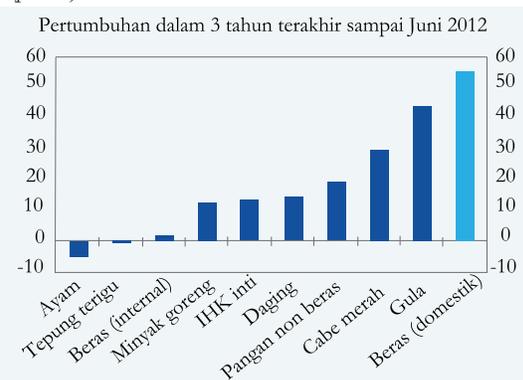
Impor beras, untuk menutup kesenjangan antara produksi dan konsumsi dalam negeri, mencapai 1,0 hingga 1,5 juta ton per tahun. Sasaran jangka pendek Pemerintah adalah swasembada beras. Untuk membantu menjamin kecukupan bahan pangan bagi rumah tangga miskin dan rentan serta untuk meringankan dampak peningkatan harga beras, Pemerintah telah lama menerapkan program subsidi beras bernama Raskin (BerasMiskin). Dengan program ini, penerima manfaat berhak membeli sekitar 15kg beras per bulan dengan harga Rp1.600 per kg, yang merupakan subsidi yang cukup besar dari harga pasar sekitar Rp5.000-Rp6.000 per kg. Pada tahun 2013, beras ini diberikan kepada 15,5 juta rumah tangga, atau sekitar 25 persen rumah tangga miskin di Indonesia, turun dari 18,5 juta pada tahun-tahun sebelumnya. Secara resmi penargetan Raskin menggunakan Basis Data Terpadu nasional dari rumah tangga miskin dan rentan. Dalam praktiknya, Raskin mengalami kebocoran sebelum beras sampai ke rumah tangga, dan dari distribusi beras secara tidak resmi ke rumah tangga bukan penerima. Kedua hal tersebut menyebabkan dilusi yang cukup besar bagi program Raskin. Kenyataannya, responden survei rumah tangga melaporkan bahwa mereka hanya dapat membeli 4kg Raskin per bulan. Karenanya, program Raskin tidak efektif dalam meringankan tingginya harga bahan pangan bagi kaum miskin. Pengelolaan dan distribusi persediaan beras masyarakat yang lebih efisien adalah hal yang penting. Yang sama pentingnya adalah perluasan dan peningkatan rangkaian instrumen untuk mengatasi masalah ketersediaan bahan pangan, akses, dan kestabilan harga guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas.

Gambar 2.8: Pertumbuhan harga pangan (non-beras) rendah, tapi pertumbuhan harga beras dalam negeri tinggi
(persen)



Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 2.9: Harga beras meningkat lebih cepat dibanding barang lainnya dalam keranjang komoditas IHK selama tiga tahun terakhir
(persen)



Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Rumah tangga rentan berisiko tinggi terhadap guncangan kesehatan

Guncangan kesehatan memiliki dampak yang signifikan terhadap rumah tangga, tidak hanya karena pengeluaran biaya sendiri (*out-of-pocket*, OOP) yang tinggi terkait dengan pengobatan penyakit itu sendiri, tetapi juga karena pendapatan yang hilang akibat jatuh sakitnya anggota keluarga yang bekerja. Pengeluaran biaya sendiri merupakan 40 persen dari jumlah pengeluaran kesehatan, suatu jumlah yang besar, terutama bagi mereka yang miskin dan rentan. Tingginya pengeluaran biaya sendiri bagi kesehatan ini mencerminkan relatif rendahnya tingkat cakupan asuransi dan dangkalnya jaminan, bahkan bagi mereka yang terlindungi, dan

diperburuk dengan rendahnya tingkat belanja pemerintah secara umum untuk kesehatan. Rumah tangga mengatasi pengeluaran untuk musibah ini dengan menguras tabungan mereka, menjual harta mereka, serta mengurangi konsumsi pangan dan kebutuhan lainnya. Pemeliharaan kesehatan mungkin tidak diperhatikan pada awal jatuh sakit, yang kemudian mengakibatkan upaya pengobatan yang lebih akut dan semakin mahal. Diperkirakan hampir 2,3 juta penduduk yang jatuh dalam kemiskinan setiap tahunnya disebabkan oleh musibah terkait pengeluaran untuk kesehatan.

Sejumlah besar penduduk, umumnya pada kelompok yang “rentan” (yaitu yang mengkonsumsi tidak lebih dari 50 persen di atas garis kemiskinan), tidak memiliki atau memiliki akses yang tidak memadai ke layanan perlindungan sosial. Sekitar separuh dari jumlah penduduk memiliki akses terhadap asuransi kesehatan, termasuk pegawai negeri, militer, sekitar 25 persen pegawai swasta formal, dan penduduk miskin dan hampir miskin yang berhak atas program Jamkesmas (yang sedang digabungkan dengan program-program asuransi kesehatan sosial lainnya di bawah program Jaminan Kesehatan Nasional dengan iuran tunggal pada tahun 2014). Mereka yang tidak miskin dan bekerja pada bidang informal (“bagian tengah yang hilang”/“*missing middle*”) bisa dikatakan hampir sama sekali tidak memiliki jaminan. Rendahnya cakupan asuransi ditambah dengan akses yang umumnya buruk ke layanan kesehatan berkualitas, air bersih dan sanitasi yang memadai (lihat bagian berikut), menyiratkan bahwa lebih dari 40 juta pekerja memiliki risiko kehilangan atau penurunan produktivitas dan upah, karena buruknya kesehatan dan pemulihan terkait masalah kesehatan yang memakan waktu lama. Sasaran Pemerintah adalah cakupan kesehatan universal bagi seluruh penduduk Indonesia pada tahun 2019, yang menyertakan pekerja di sektor formal dan informal, di bawah program jaminan sosial nasional. Namun jadwal pelaksanaannya sangat ketat, sementara cakupan kesehatan universal tampaknya akan membutuhkan waktu yang lebih lama.

Terdapat perbedaan gender dalam kerentanan

Perbedaan gender dalam hal kesempatan menunjukkan bahwa perempuan cenderung lebih rentan terhadap guncangan dibanding laki-laki.⁵⁰ Sebagian besar perempuan merupakan wiraswasta (berusaha sendiri) dan pekerja keluarga/tak dibayar, yang membuat mereka lebih rentan terhadap ketidakpastian perorangan dan finansial. Kesenjangan upah menurut gender lebih besar dibanding negara-negara lain di Asia Timur, dengan perempuan hanya menerima sekitar 70 persen dari penghasilan laki-laki, sebagian dikarenakan perbedaan gender dalam pemilihan bidang-bidang pendidikan tersier, dan terutama karena pekerja perempuan mendapat kondisi pekerjaan yang lebih tidak pasti dan cenderung berwiraswasta, melakukan pekerjaan keluarga/tak dibayar, atau bekerja pada sektor informal. Perempuan memiliki peluang 24 persen lebih tinggi untuk bekerja pada sektor informal.⁵¹ Sebagian besar UKM yang dimiliki oleh perempuan merupakan wiraswasta karena kebutuhan. Program-program bantuan sosial Indonesia lebih memihak kepada keluarga dengan perempuan sebagai kepala keluarga (*female-headed household*, FHH), namun karena umumnya menjadi tulang punggung tunggal di dalam keluarga, keluarga yang dikepalai perempuan cenderung lebih rentan terhadap guncangan dan tingkat kemiskinannya cenderung bersifat lebih volatil.

50 Kerangka laporan World Development Report (2011) dari Bank Dunia untuk menganalisis masalah gender menekankan pada empat dimensi: sumber daya, kesempatan, suara dan lembaga, dan dimensi potong-silang. Disparitas gender dalam sumber daya (seperti pendidikan dan kesehatan) telah turun secara signifikan seperti ditunjukkan pada bagian berikut.

51 World Bank Indonesia Jobs Report (2010).

Reformasi berjalan yang bertujuan untuk meningkatkan representasi perempuan dalam politik dan partisipasi dalam posisi pembuat keputusan dapat membantu menurunkan kerentanan pada masa depan. Sebagian berkat UU No.2/2008 tentang Partai Politik dan UU No.10/2008 tentang Pemilihan Umum, yang menetapkan 30 persen partisipasi perempuan di DPR, yang menaikkan tingkat partisipasi politik perempuan dari 11 persen pada tahun 2004 menjadi 18 persen pada tahun 2009. Dekade lalu juga mencatat pencapaian utama dalam kerangka peraturan kesetaraan gender dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan. Sebagai contoh, jalur analisis gender telah diwajibkan dalam pengembangan pembangunan nasional dan daerah tahunan dan penganggarnya. Namun, implementasi kerangka tersebut masih belum jelas. Selain itu, Indonesia telah turut menandatangani sebagian besar konvensi utama internasional yang mendukung prinsip-prinsip kesetaraan gender dan merupakan satu dari sedikit negara yang memiliki Kementerian khusus untuk Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Pasar tenaga kerja adalah sumber utama kerentanan

Apakah seseorang rentan atau tidak akan sangat tergantung pada apakah ia bekerja dan jenis/kualitas pekerjaannya. Tabel 2.1 menunjukkan sejumlah perincian karakteristik 65 juta individu rentan. Sekitar 21 juta dari mereka adalah anak-anak dari keluarga miskin; di antara 44 juta penduduk dewasa yang rentan, sekitar sepertiga (15 juta) tidak bekerja, 42 persen (18 juta) bekerja pada sektor pertanian, dan 10 persen (2,9 juta) bekerja di sektor perdagangan eceran, perdagangan besar, hotel, dan rumah makan. Proporsi pekerja yang rentan dalam setiap sektor relatif tinggi pada semua sektor kecuali komunikasi dan jasa perbankan/keuangan/usaha. Sebagai contoh, lebih dari seperempat pekerja pada sektor pertanian, konstruksi, dan transportasi dapat digolongkan sebagai rentan.

Tabel 2.1: Penduduk dewasa yang rentan tidak bekerja atau sebagian besar bekerja pada sektor-sektor yang teridentifikasi dengan baik

	# Penduduk yang rentan			Proporsi penduduk dewasa rentan terhadap jumlah penduduk dewasa di tiap sektor	Proporsi penduduk dewasa rentan di tiap sektor terhadap jumlah penduduk dewasa
	Anak (umur 10-14)	Dewasa (umur 15+)	Jumlah		
Komunikasi	0	67.198	67.198	12,5	0,2
Jasa perbankan, keuangan dan jasa perusahaan	0	93.451	93.451	7,5	0,2
Transportasi	1.617	1.153.040	1.154.657	25,4	2,6
Konstruksi	3.387	1.889.363	1.892.750	29,3	4,3
Jasa kemasyarakatan	9.955	2.349.605	2.359.560	17,6	5,4
Eceran, perdagangan besar, hotel & rumah makan	38.953	4.555.104	4.594.057	19,8	10,4
Pertanian dan sektor lain	173.735	18.347.156	18.520.891	28,4	41,8
Tidak bekerja	20.501.483	15.452.754	35.954.237	26,0	35,2
Jumlah	20.729.130	43.907.671	64.636.801	25,4	100,0

Sumber: Data Susenas, perhitungan Bank Dunia.

Catatan: "Bekerja" didefinisikan sebagai individu berusia di atas 10 tahun yang bekerja setidaknya satu hari pada satu minggu yang lalu.

Pertanian dan “perdagangan besar, eceran, hotel, dan rumah makan” yang mempekerjakan jumlah pekerja paling besar memiliki tingkat produktivitas tenaga kerja terendah di dalam ekonomi. Pertanian dan, perdagangan besar, perdagangan, hotel dan rumah makan (dijuluki “jasa tingkat rendah”) mempekerjakan 35 dan 21 persen dari seluruh pekerja. Mereka merupakan sektor-sektor dengan tingkat produktivitas dan keterampilan paling rendah di dalam ekonomi (Gambar 2.10). Selain itu, kurang dari 10 persen pekerja di sektor ini memiliki tingkat pendidikan tersier dan lebih dari 60 persen tidak memiliki kontrak kerja. Karena besarnya bobot sektor-sektor ini di dalam keseluruhan ketenagakerjaan, gambaran ekonomi secara keseluruhan mencerminkan dominasi sektor-sektor dengan nilai tambah, tingkat keterampilan dan produktivitas yang rendah (Gambar 2.10).

Gambar 2.10: Pertanian dan jasa tingkat rendah memiliki tingkat produktivitas tenaga kerja paling rendah di dalam ekonomi

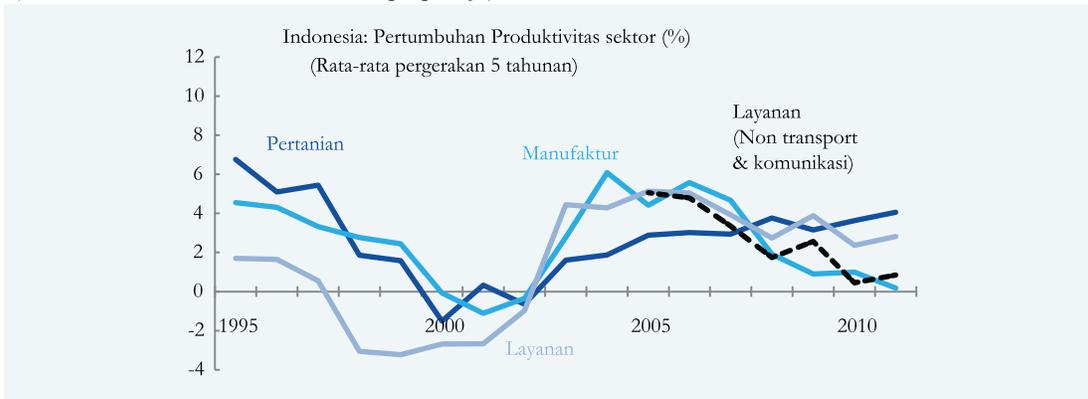


Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Catatan: Produktivitas tenaga kerja diukur sebagai nilai tambah (dalam konstanta KPSS 1990) per pekerja yang bekerja.

Secara dinamis, pertumbuhan produktivitas tenaga kerja sektoral secara umum telah melambat pada paruh kedua tahun 2000an, dengan pertanian sebagai pengecualian. Penurunan terbesar dalam pertumbuhan produktivitas tenaga kerja terjadi pada sektor manufaktur: pertumbuhan produktivitas tenaga kerja secara agregat pada sektor ini turun menjadi hanya 1 persen pada tahun 2010 dan mendekati nol persen pada tahun 2011, dibanding lebih dari 4 persen pada tahun 2005 setelah kembali naik pasca krisis tahun 1998-1997. Pada sektor jasa, transportasi dan komunikasi adalah sub-sektor yang tetap mencatat pertumbuhan produktivitas yang baik, sehingga mencegah penurunan dinamika produktivitas yang lebih tajam dari keseluruhan sektor jasa (Gambar 2.11). Selain itu, seperti ditunjukkan pada Bab 1, peningkatan pada tenaga kerja pertanian umumnya didorong oleh kelapa sawit, karet, dan tanaman-tanaman produksi lainnya yang menarik investasi dalam jumlah signifikan selama dekade lalu. Namun produktivitas pertanian masih tetap jauh lebih rendah dibanding tingkatannya pada pertengahan tahun 1990an.

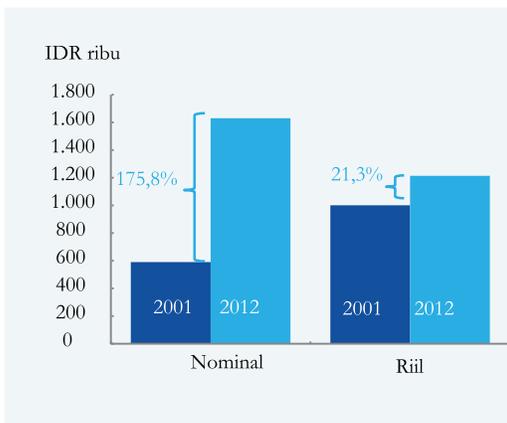
Gambar 2.11: Tren produktivitas tenaga kerja sektoral
(konstanta KPS 1990 KPS nilai tambah per pekerja)



Sumber: BPS, perhitungan staf Bank Dunia.

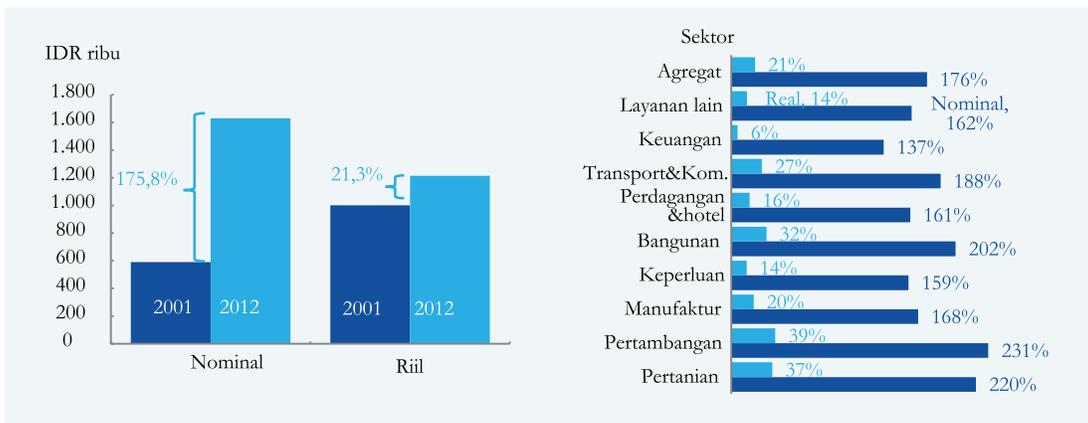
Relatif konsisten dengan tren sektoral dalam pertumbuhan produktivitas, pertumbuhan upah riil relatif kecil pada dekade lalu, walau dengan peningkatan yang pesat dalam upah nominal. Meskipun rata-rata upah nominal pada seluruh sektor (termasuk sektor formal dan informal) meningkat hampir tiga kali lipat antara tahun 2001 dan 2012, upah riil hanya meningkat sebesar rata-rata 21 persen pada periode yang sama. Lambatnya peningkatan upah riil ini konsisten dengan lemahnya pertumbuhan produktivitas pada sebagian besar sektor bersama-sama dengan peningkatan tajam di dalam biaya hidup (IHK) selama periode 2001-2011. Penjabaran sektoral menunjukkan perbedaan yang penting: upah pada bidang pertambangan meningkat dua kali lebih cepat dibanding rata-rata nasional. Di sisi lain, upah pada sektor-sektor yang berpotensi padat keterampilan seperti manufaktur secara konstan tetap berada di bawah rata-rata nasional, konsisten dengan lemahnya pertumbuhan produktivitas pada sektor tersebut. Dinamika ini berpengaruh penting terhadap kemiskinan dan kerentanan, seperti dibahas di bawah ini.

Gambar 2.12: Dibanding kenaikan besar upah nominal, kenaikan upah riil berjalan lambat dari 2001 ke 2012...



Sumber: BPS, sakernas data.

Gambar 2.13: ...sementara perbedaan besar sektoral pada kenaikan upah riil tercatat antara 2001 dan 2012



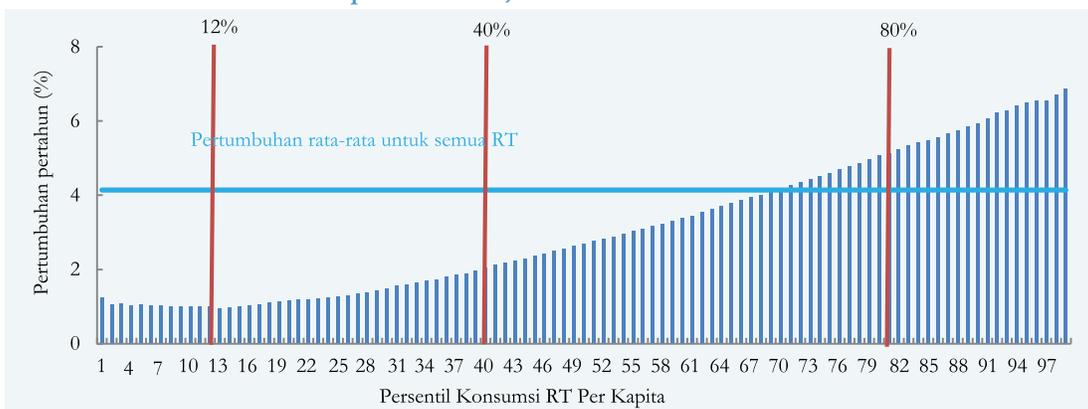
Sumber: BPS, sakernas data.

3. Ketimpangan pendapatan dan kesempatan

Ketimpangan pendapatan telah meningkat selama dekade lalu

Rumah tangga miskin dan rentan di Indonesia telah mencatat kenaikan pendapatan yang jauh lebih lambat dibanding rumah tangga lain yang lebih berada, dan mendorong peningkatan ketimpangan selama dekade tersebut. Sebenarnya, satu alasan mengapa kemiskinan dan kerentanan terus bertahan, walau terdapat pertumbuhan ekonomi berkelanjutan, adalah pertumbuhan tidak tersebar secara merata. Antara tahun 2003 dan 2010, konsumsi per kapita untuk 40 persen rumah tangga yang paling miskin tumbuh 1,3 persen secara riil per tahun, dibanding dengan 3,5 persen bagi 40 persen tingkatan di atasnya, dan 5,9 persen bagi 20 persen bagian puncak (Gambar 2.14).⁵²

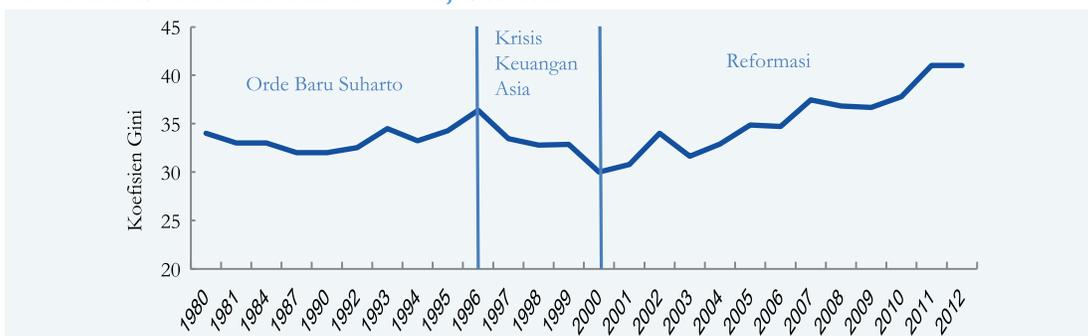
Gambar 2.14: Kurva insidensi pertumbuhan, 2003-10



Sumber: Susenas dan perhitungan Bank Dunia.

Ketimpangan dalam konsumsi rumah tangga, seperti diukur oleh koefisien Gini, relatif stabil pada 15 tahun terakhir masa pemerintahan Soeharto, bergerak pada kisaran 32 dan 36, walau mulai meningkat menjelang akhir periodenya (Gambar 2.15). Dengan kaum berada yang menerima dampak terbesar dari krisis keuangan Asia, koefisien Gini turun dari 36 pada tahun 1996 menjadi 30 pada tahun 2000. Namun sejak pulih dari krisis, koefisien ini meningkat secara bertahap dan mencapai 41 pada tahun 2012.

Gambar 2.15: Koefisien Gini konsumsi, 1980-2012

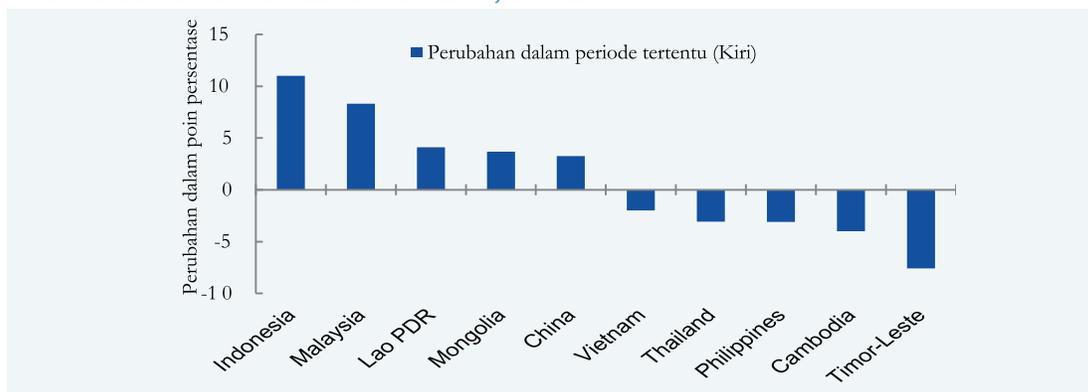


Sumber: Susenas.

52 Kurva Insidensi Pertumbuhan (*Growth Incidence Curve*, GIC) menunjukkan tingkat pertumbuhan konsumsi tahunan antara dua periode untuk setiap persentil distribusi. Karenanya GIC menunjukkan bagaimana rata-rata pertumbuhan konsumsi bagi seluruh rumah tangga didistribusikan lintas distribusi tersebut. Lihat laporan Bank Dunia yang akan datang tentang *Inequality of Income and Consumption in Indonesia*.

Indonesia tercatat sebagai salah satu negara yang mengalami kenaikan tingkat ketimpangan paling cepat di wilayah Asia Timur (Gambar 2.16), walaupun perbandingan internasional yang konsisten dan andal sulit didapatkan.⁵³ Kecepatan laju peningkatan tersebut menjadi alasan untuk memberi perhatian pada hal ini. Argumen menyatakan bahwa ketimpangan memang akan meningkat sejalan dengan pembangunan negara dan sebagian penduduk akan merasakan dampak pertumbuhan ekonomi terlebih dahulu dibanding yang lain, sebelum sisa penduduk lainnya juga turut merasakan dampak tersebut.⁵⁴ Namun terdapat berbagai bukti empiris yang tidak sepenuhnya mendukung hal ini.⁵⁵ Lebih penting lagi, laju kenaikan ketimpangan di Indonesia menimbulkan keprihatinan, bahkan bila sejumlah peningkatan tersebut adalah bagian dari proses alami pembangunan. Selain itu, seperti dibahas di bawah, semakin banyak ketimpangan konsumsi di Indonesia memiliki latar belakang keadaan ketika lahir, yang berarti terdapat ketidakpatutan dan bahwa dasar modal penduduk negara tidak dimanfaatkan sebaik mungkin.⁵⁶

Gambar 2.16: Koefisien Gini di Asia Timur, 2000-12



Tahun mulai	2000	2004	2002	2002	1999	2002	1999	2000	2004	2001
Tahun akhir	2012	2009	2008	2008	2005	2008	2009	2009	2008	2007
Nilai awal	30	37,9	32,6	32,8	39,2	37,6	43,1	46,1	41,9	39,5
Nilai akhir	41,1	46,2	36,7	36,5	42,5	35,6	40,0	43,0	37,9	31,9

Sumber: *World Development Indicators* dan Susenas.

Catatan: Sejumlah koefisien adalah untuk pendapatan dan yang lain untuk konsumsi. Perubahan per tahun dihitung pada periode yang berbeda untuk tiap negara, seperti disebutkan pada tabel. Semua data adalah yang paling awal dan paling akhir yang tersedia untuk periode tahun 2000-2012.

53 Menghitung koefisien Gini lintas waktu dan negara merupakan hal yang sulit, karena ukuran kesejahteraan yang berbeda (pendapatan atau konsumsi), agregat kesejahteraan yang berbeda (mis. apakah rumah, harta tetap dan produksi sendiri disertakan ke dalam agregat konsumsi, dan bagaimana memasukkannya), dan perbedaan penyesuaian daya beli di dalam negara (biaya hidup menurut lokasi). Perbedaan tersebut dapat mempengaruhi tingkat dan perubahan tingkatan. Selain itu, pemilihan titik awal dan akhir juga mempengaruhi tren sejalan dengan waktu. Penghitungan ini telah dimulai untuk suatu pusat data Asia Timur yang akan mendorong perbandingan yang lebih konsisten.

54 Kurva Kuznets yang banyak dikenal (Kuznets, 1955).

55 Lihat, sebagai contoh, Clarke (1995), Barro (2000) dan Forbes (2000).

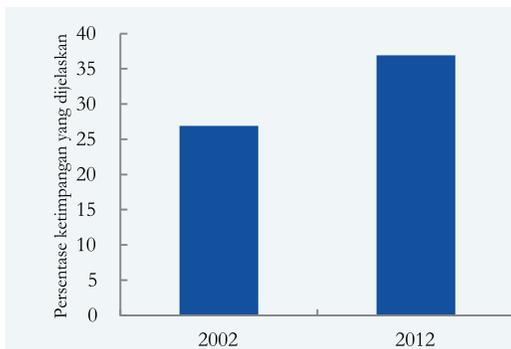
56 Dekomposisi Indeks Theil L dari ketimpangan konsumsi bagi anak-anak di bawah 18 tahun menunjukkan bahwa 27 persen disebabkan oleh perbedaan kondisi ketika lahir (terutama pendidikan orangtua, lokasi wilayah perkotaan-perdesaan) di tahun 2002, dibanding 37 persen pada tahun 2012.

Ketimpangan kesempatan memburuk

Semakin banyak ketimpangan yang dapat dijelaskan bukan sebagai akibat kurangnya keterampilan atau usaha, namun akibat keadaan lahir. Jika ketimpangan pendapatan, terutama ekonomi, merupakan hasil dari usaha perorangan, maka kita mungkin tidak perlu terlalu khawatir. Namun bila disebabkan oleh perbedaan sistemik antar penduduk dalam akses ke kesempatan, maka hal ini perlu diperbaiki dengan kebijakan. Laporan Pembangunan Dunia Bank Dunia tahun 2006 meneliti ketimpangan kesempatan melalui tiga dimensi: kesehatan (misalnya akses ke layanan), pendidikan (misalnya akses ke sekolah dan guru) dan suara atau wewenang (misalnya kemampuan mempengaruhi lembaga-lembaga penting di dalam masyarakat, seperti tata kelola, akses ke lahan, pengendalian tenaga kerja dan regulasi pasar; wewenang dan suara juga dapat dikaji di dalam rumah tangga). Laporan terbaru tentang Indeks Kesempatan Manusia (*Human Opportunity Index*, HOI) juga meneliti akses ke air bersih dan sanitasi, serta infrastruktur dan komunikasi.⁵⁷ Fokus utama laporan tersebut adalah taraf dimana kesempatan dan akses secara sistematis bervariasi pada berbagai dimensi seperti gender, ras, agama, disabilitas, lokasi, dan latar belakang keluarga. Pendekatan HOI mencoba untuk mengkuantisir sejumlah kontribusi ketimpangan kesempatan terhadap ketimpangan hasil.⁵⁸

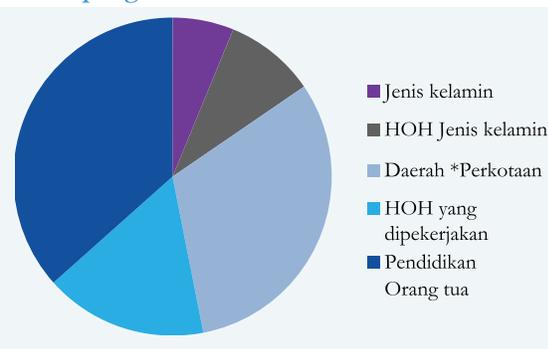
Selama dekade lalu, proporsi ketimpangan antar anak-anak yang dijelaskan oleh perbedaan karakteristik saat lahir telah meningkat. Pada tahun 2002, 27 persen ketimpangan konsumsi anak disebabkan karena perbedaan gender, gender dan status pekerjaan kepala rumah tangga, pendidikan orangtua, serta tempat dan wilayah kelahiran. Pada tahun 2012, angka ini telah meningkat menjadi 37 persen (Gambar 2.17), terutama didorong oleh pendidikan orangtua, dan tumbuh besar di daerah pedesaan, dan juga wilayah tertentu di Indonesia (Gambar 2.18).

Gambar 2.17: Proporsi ketimpangan konsumsi anak karena keadaan lahir



Sumber: Susenas, perhitungan staf Bank Dunia.
Catatan: Dekomposisi Theil L (GE 0) bagi anak di bawah 18 tahun yang hidup di rumah.

Gambar 2.18: Peran keadaan lahir dalam ketimpangan konsumsi anak



Sumber: Susenas, perhitungan staf Bank Dunia.

57 Lihat, sebagai contoh, Paes de Barros dkk. (2009).

58 Perhitungan ini akan dilakukan sebagai bagian dari laporan berjalan Bank Dunia tentang ketimpangan di Indonesia.

Peran lonjakan komoditas dalam peningkatan ketimpangan pendapatan

Terdapat bukti bahwa lonjakan komoditas pada tahun 2003-12 memainkan peran yang signifikan dalam memperlebar kesenjangan pendapatan yang terjadi di Indonesia. Secara teori, dampak distribusi dari guncangan harga komoditas dapat diperkecil bila sumber daya (terutama tenaga kerja) bebas bergerak lintas sektor. Namun bila terdapat kendala dalam faktor mobilitas antar sektor, konsekuensi distribusi dari guncangan harga dapat menjadi signifikan. Rendahnya tingkat intensitas tenaga kerja dari sebagian besar sektor sumber daya (terutama minyak, gas, dan pertambangan) biasanya menghalangi penyerapan porsi angkatan kerja yang signifikan sebagai tanggapan atas lonjakan harga. Karenanya, peningkatan harga komoditas cenderung memberi keuntungan yang tidak proporsional kepada para pemilik aset. Sejalan dengan ini, Bhattacharyya dan Williamson (2013) menunjukkan bahwa lonjakan sumber daya cenderung mempertajam ketimpangan.⁵⁹

Untuk Indonesia, lonjakan komoditas memainkan peran yang berbeda dalam pembedaan pertumbuhan pendapatan antara kaum berada dengan kaum miskin dan rentan, yang mendorong ketimpangan. Seperti yang telah dipaparkan pada Bab 1, peningkatan tajam dalam harga komoditas membawa pengaruh kesejahteraan yang signifikan, yang tercermin dalam peningkatan kekayaan perusahaan dan pasar saham antara pertengahan tahun 2000an dan 2011. Aset-aset pertambangan, batubara, dan minyak sawit, khususnya, mencatat peningkatan harga yang tinggi hingga bulan Maret 2011, dan menyebabkan peningkatan indeks harga ekuitas pertambangan sebesar 20 kali lipat, 14 kali lipat peningkatan indeks pertanian dan berkontribusi terhadap peningkatan 10 kali lipat pada indeks harga saham gabungan.⁶⁰ Enambelas dari 21 milyarder pada daftar Forbes tahun 2010 tentang 40 orang paling kaya di Indonesia memiliki aset-aset yang terkait dengan sektor batubara dan kelapa sawit. Selain itu, pemilik aset-aset seperti lahan, rumah, dan bangunan kantor di daerah metropolitan seperti Jakarta juga menerima manfaat yang tidak proporsional dari peningkatan tajam harga tanah selama dekade lalu. Peningkatan harga aset, yang mendukung peningkatan pendapatan bagi kaum berada, amatlah kontras dengan lambatnya pertumbuhan upah riil dari kaum miskin dan rentan seperti disampaikan di atas. Tampak jelas, kesenjangan antara kaum berada dan kaum miskin telah melebar.

Namun perlu diperhatikan bahwa lonjakan komoditas juga secara tidak langsung mendukung pendapatan mereka yang tidak berada, termasuk kaum miskin, rentan dan rumah tangga pada kelas menengah seperti terlihat pada Bab 1. Lonjakan komoditas memiliki korelasi yang kuat dengan PDB nominal, dan telah mendorong permintaan atas barang-barang dan jasa-jasa. Peningkatan permintaan telah mendukung pertumbuhan PDB riil pada sektor jasa di daerah-daerah perkotaan, yang pada gilirannya mendorong penciptaan lapangan kerja dan pertumbuhan secara keseluruhan. Kaum berada semata-mata menikmati peningkatan aset-aset (termasuk aset-aset yang dibangun di daerah perkotaan seperti gedung perkantoran dan tempat tinggal) dan pendapatan yang jauh lebih besar dibanding kelompok pendapatan yang lain.

59 Bhattacharyya, S dan J G Williamson (2013), "Distributional Impact of Commodity Price Shocks: Australia over a Century", CEPR Discussion Paper 9582, Agustus.

60 Sub-indeks finansial juga meningkat 10 kali lipat sementara manufaktur mencatat peningkatan 13 kali lipat.

Apakah kebijakan fiskal membantu memperbaiki peningkatan ketimpangan?

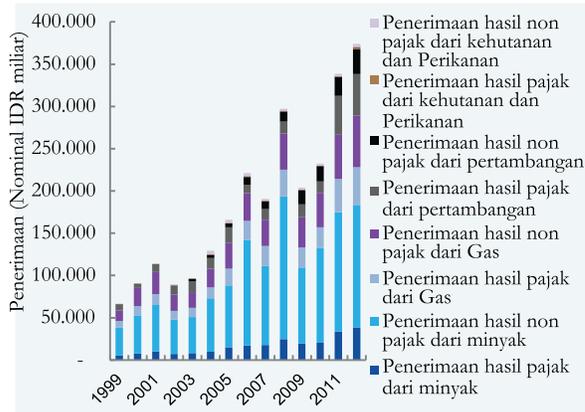
Dengan mengalokasikan sejumlah besar penerimaan yang berasal dari sektor sumber daya kepada subsidi energi yang berpihak pada kaum berada, kebijakan fiskal mungkin memperburuk ketimpangan. Lonjakan komoditas membawa manfaat bagi pendanaan publik, secara langsung melalui pembayaran pajak dan bukan pajak dari sektor sumber daya, dan secara tidak langsung melalui pengaruh belanja yang tercipta di dalam ekonomi. Penerimaan sumber daya alam (dari pembayaran pajak dan bukan pajak) meningkat secara dramatis pada tahun 2003-12 (Gambar 2.19). Penerimaan minyak meningkat lebih dari empat kali lipat antara tahun 1999 dan 2012 menjadi Rp.182 triliun pada tahun 2012 (17 miliar dolar AS), penerimaan gas meningkat lima kali lipat menjadi Rp.105,9 triliun pada tahun 2012 (10 miliar dolar), penerimaan pertambangan meningkat hampir empat kali lipat menjadi Rp.78,5 triliun pada tahun 2012⁶¹ (7,3 miliar dolar) sementara penerimaan kehutanan dan perikanan meningkat sebesar 860 persen dari angka dasar yang rendah menjadi Rp.6 triliun pada tahun 2012 (560 juta dolar AS).⁶² Porsi yang cukup signifikan dari peningkatan penerimaan pemerintah disalurkan kepada belanja subsidi energi, sehingga menurunkan belanja investasi infrastruktur (*crowd out*) (Gambar 2.20). Sebagai contoh, belanja tahun 2012 untuk subsidi BBM sebesar Rp.212 triliun adalah setara dengan gabungan belanja pemerintah pusat untuk barang modal (Rp.140 triliun) dan belanja sosial (Rp.75 triliun). Jumlah tersebut adalah tiga kali lipat alokasi APBN 2012 untuk belanja infrastruktur pemerintah pusat.

Besarnya pengeluaran untuk subsidi BBM serupa dengan tambahan transfer pendapatan yang secara tidak proporsional menguntungkan rumah tangga kaya. Sekitar 84 persen dari seluruh manfaat konsumsi dinikmati oleh rumah tangga tingkat menengah ke atas, dan hanya 16 persen dinikmati oleh setengah ke bawah, 40 persen manfaat dinikmati oleh 10 persen rumah tangga terkaya, dan kurang dari 1 persen dinikmati oleh 10 persen rumah tangga termiskin. Selain itu, kaum miskin (diukur berdasar tingkat konsumsi) tidak hanya menerima manfaat yang lebih rendah dari subsidi BBM, mereka juga cenderung lebih menderita akibat buruknya pengadaan infrastruktur; mereka hidup di daerah-daerah yang paling rentan banjir dan seringkali menemui hambatan yang paling sulit dalam akses ke layanan-layanan dasar utama.

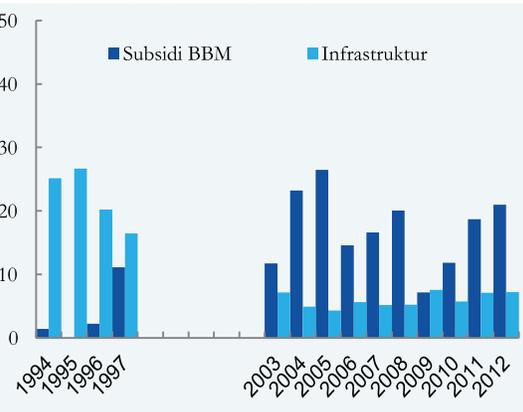
61 Data penerimaan bukan pajak untuk pertambangan, kehutanan dan perikanan tidak tersedia dari tahun 1998 ke 2002. Karenanya, kita menggunakan periode tahun 2003-12 bagi analisis penerimaan dari pertambangan, kehutanan dan perikanan.

62 Pada tahun 2012, minyak merupakan 49 persen dari jumlah penerimaan sumber daya alam, gas pada 29,4 persen, pertambangan sebesar 20 persen sementara kehutanan dan perikanan pada 1,6 persen. Untuk migas, selain pajak perusahaan, kontrak bagi hasil memberikan pendapatan bukan pajak dari saham ekuitas pemerintah (sama seperti royalti dari keuntungan) dan bagian pemerintah dari tahap pertama perminyakan (sama seperti royalti berdasar produksi/*output*); bonus penandatanganan dan produksi adalah sumber pendapatan bukan pajak lainnya. Untuk pertambangan, selain pajak, pendapatan non pajak umumnya dipungut dari royalti berbasis produksi/*output*, termasuk royalti khusus dan ad valorum. Batubara sangat mendominasi pendapatan bukan pajak dari pertambangan, yang mencapai 90 persen dari pendapatan mineral bukan pajak pada tahun 2011.

Gambar 2.19: Penerimaan sumber daya alam meningkat dramatis secara nominal (Rp miliar)



Gambar 2.20: Namun sebagian besar belanja publik disalurkan ke subsidi BBM dan bukan ke infrastruktur (bagian jumlah pengeluaran, persen)



Sumber: Kementerian Keuangan & perhitungan staf Bank Dunia. Sumber: Kementerian Keuangan.
Catatan: Gambar 2.20 tidak menyertakan data 1998-2002 untuk memudahkan penafsiran data. Data tahun 1998-2002 dikaburkan oleh dua faktor: (i) perubahan metodologi pelaporan anggaran tahun 2000; dan (ii) krisis finansial Asia tahun 1997/98.

4. Akses ke Layanan Dasar

Apakah transformasi ekonomi pada dekade yang lalu terkait dengan peningkatan akses yang signifikan terhadap layanan dasar? Dekade yang lalu jelas telah mengalami kemajuan berkelanjutan dalam hal akses ke layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi, dan listrik. Namun kemajuan tersebut tidak merata dan tidak berimbang, yang menyebabkan kesenjangan yang lebar antar tingkat pendapatan dan geografis, dan merintang inklusivitas pertumbuhan. Secara umum, akses ke kaum miskin dan rentan layanan cenderung rendah dan tidak proporsional, dengan pendidikan sebagai pengecualian yang menonjol karena telah mencetak kemajuan yang mengagumkan pada kesetaraan akses.

Akses penduduk ke layanan dasar yang berkualitas harus diuji dengan latar belakang desentralisasi signifikan yang terjadi pada awal tahun 2000an. Sejak saat itu, pemerintah daerah telah mengambil alih tanggung jawab utama untuk menyediakan hampir seluruh layanan publik. Penugasan fungsi-fungsi baru tersebut kepada pemerintah daerah juga disertai dengan alokasi ulang pendanaan yang signifikan. Belanja daerah meningkat dari 2,7 persen dari PDB pada tahun 2000 ke 7,2 persen dari PDB pada tahun 2011. Kini, pemerintah daerah mengelola proporsi belanja pemerintah yang hampir sama dengan pemerintah pusat, apabila belanja pemerintah pusat untuk subsidi dan pembayaran bunga tidak ikut dihitung. Visi dan harapan di balik peningkatan tanggung jawab dan kapasitas keuangan ini adalah untuk meningkatkan daya tanggap terhadap kebutuhan atas layanan.

Pendidikan

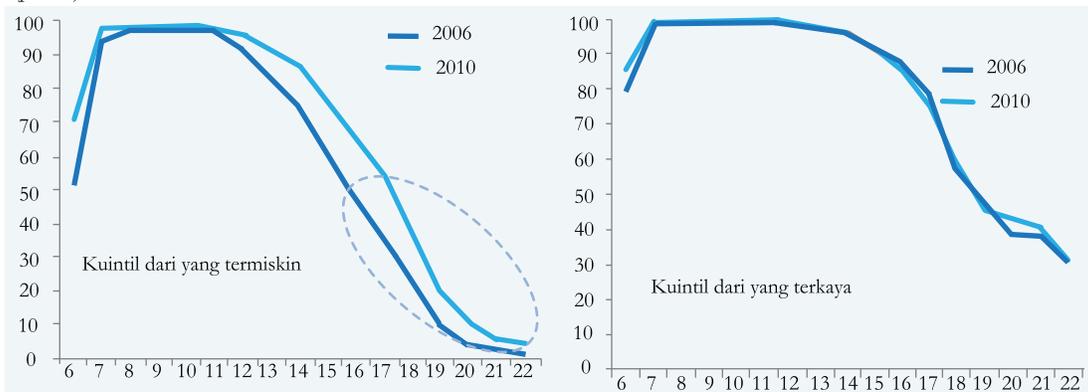
Sebagai cerminan komitmen politis Indonesia yang jelas bagi pendidikan, akses kaum miskin kepada pendidikan telah meningkat secara dramatis dengan anak-anak dari keluarga miskin masuk sekolah lebih dini dan lebih lama bersekolah. Mandat UU untuk mengalokasikan setidaknya 20 persen dari jumlah anggaran pemerintah bagi pendidikan telah

mendorong peningkatan belanja lebih dari dua kali lipat secara riil sejak tahun 2002. Hasil terbesar dari peningkatan ini adalah perbaikan dalam akses dan pemerataan. Proporsi anak berusia 15 tahun dari kuantil konsumsi termiskin yang masih bersekolah meningkat dari 60 ke 80 persen antara tahun 2006 dan 2010. Namun, setelah usia 15 tahun, bagian anak-anak dari kuantil termiskin yang masih bersekolah turun secara drastis (Gambar 2.21). Akses ke pendidikan usia dini, SMA dan lanjutannya masih tetap rendah, terutama bagi kaum miskin. Untuk pendidikan tinggi, jumlah partisipasi telah meningkat dari 12 persen pada tahun 2000 ke 26 persen, namun kurang dari 4 persen anak berusia 19-22 tahun dari 40 persen penduduk termiskin masuk di dalam pendidikan tinggi. Kesenjangan gender bukan merupakan masalah dalam hal akses, walaupun pada semua tingkatan cenderung lebih banyak anak laki-laki yang putus sekolah dibanding perempuan.

Tantangan terbesar yang sedang dihadapi Indonesia adalah meningkatkan kualitas pendidikan bagi seluruh kelompok pendapatan. Sebagai contoh, ujian internasional seperti PISA menunjukkan bahwa peringkat Indonesia berada di bawah banyak negara pembandingnya. Pada tahun 2012, dari 470.000 pelajar berusia 15 tahun dari 65 negara, Indonesia mendapat peringkat 57 dalam pengetahuan membaca, matematika dan ilmu alam, dengan nilai 402 dari 600 (dibanding rata-rata OECD sebesar 493). Banyak negara Asia lain mendapat peringkat yang jauh lebih baik: Shanghai (peringkat 1, nilai 556), Korea Selatan (2, 539), Hong Kong (4, 533), Singapura (5, 526), Jepang (8, 520), dan Thailand (50, nilai 421). Ekonomi berkembang lainnya di luar Asia juga mencatat peringkat yang baik: Turki (peringkat 41), Rusia (43), dan Brasil (53). Reformasi untuk meningkatkan pendidikan dasar, SMA, dan pendidikan tinggi sedang berlangsung dan tetap menantang. Lihat Bab 5 dan laporan Bank Dunia (2012) untuk perincian lebih lanjut.

Gambar 2.21: Persentase anak bersekolah menurut usia

(persen)



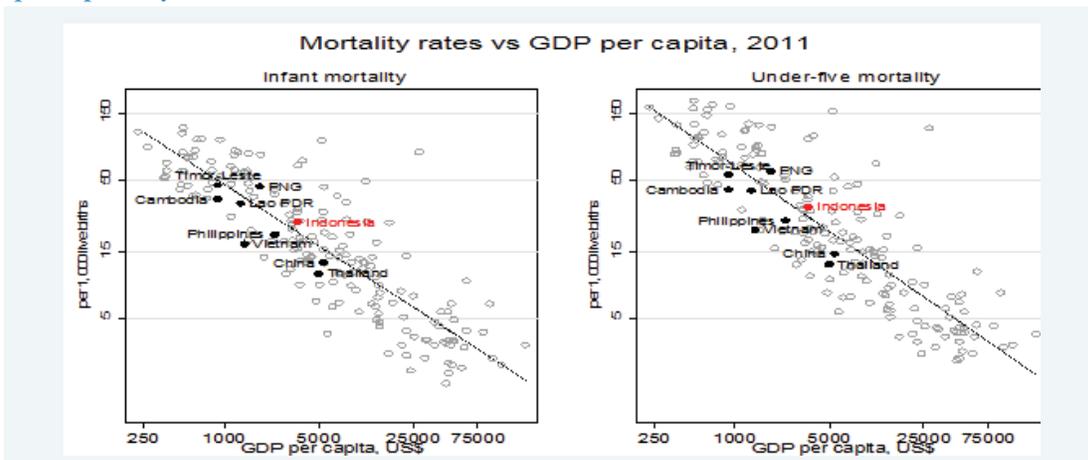
Sumber: Bank Dunia (2013).⁶³

63 Bank Dunia (2013): *Spending More or Spending Better: Improving Education Financing in Indonesia*, kerjasama dengan Kementerian Pendidikan.

Kesehatan

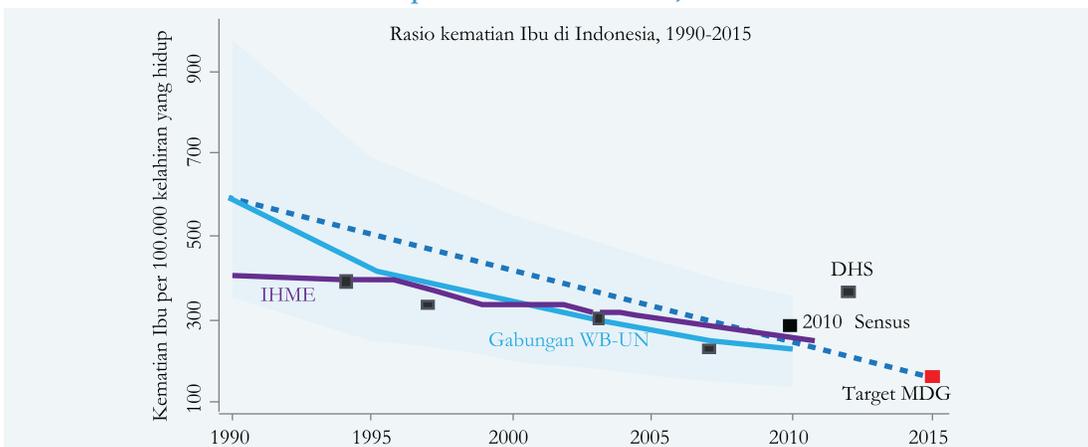
Indonesia mencatat kemajuan yang stabil dengan sejumlah hasil realisasi bidang kesehatan penduduk selama beberapa dekade terakhir. Angka harapan hidup terus meningkat hingga hampir mencapai 70 tahun pada tahun 2011, naik dari sekitar 45 tahun pada 1960. Angka kematian balita semakin turun dari 216 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 1960 ke 82 pada 1990 dan 32 pada tahun 2011. Dengan laju saat ini, Indonesia diproyeksikan akan mencapai Sasaran Pembangunan Mileniumnya (*Millennium Development Goal, MDG*) terkait kesehatan anak dengan penurunan dua-per-tiga dari kematian balita antara tahun 1990 dan 2015. Pencapaian Indonesia secara keseluruhan pada indikator ini secara umum konsisten dengan yang diharapkan sesuai dengan tingkat pendapatannya. Namun banyak negara tetangga setara seperti Filipina, Kamboja, Vietnam, dan Thailand mencatat prestasi yang jauh lebih baik dari Indonesia, relatif terhadap tingkat pendapatan mereka, dalam hal angka kematian bayi saat persalinan dan balita (Gambar 2.22).

Gambar 2.22: Mortalitas bayi dan anak di Indonesia sekitar rata-rata untuk tingkat pendapatannya



Sumber: WDI.

Gambar 2.23: Tren rasio mortalitas persalinan di Indonesia, 1990-2015



Sumber: Perkiraan sensus Indonesia dari gabungan Bank Dunia-PBB.

DHS; *Institute of Health Metrics and Evaluation (IHME)*.

Catatan: Daerah berbayang adalah ketidakpastian perkiraan Bank Dunia-PBB.

Namun bidang kesehatan di Indonesia menghadapi tantangan yang berat. Tantangan itu termasuk keadaan kesehatan persalinan yang relatif buruk, “beban ganda” gizi, ketimpangan geografis dan pendapatan terkait dengan akses dan hasil kesehatan, serta tingginya biaya yang harus dibayar sendiri (*out-of-pocket*, OOP) untuk kesehatan walau dengan tingginya dan meningkatnya taraf penjaminan kesehatan. Rasio mortalitas persalinan, yang baru-baru ini diperkirakan mencapai 220 per 100.000 kelahiran hidup, lebih tinggi dari rasio di India dan Myanmar, dan jauh lebih tinggi dibanding yang diperkirakan sesuai dengan tingkat pendapatan Indonesia. Bila tren ini berlanjut, Indonesia tidak akan mencapai sasaran MDG-nya untuk kesehatan persalinan (Gambar 2.23). Walau penggunaan layanan kesehatan persalinan seperti pemeriksaan sebelum persalinan dan persalinan yang dibantu tenaga ahli relatif tinggi, hanya 63 persen dari persalinan dilakukan di fasilitas kesehatan.

Tantangan utama lainnya adalah malnutrisi anak, yang bertolak belakang dengan masalah kelebihan gizi bagi anak-anak yang lebih besar dan orang dewasa serta peningkatan kecenderungan penyakit tidak menular. Indonesia berada pada jalur yang tepat untuk mencapai MDG terkait dengan gizi yang berhubungan dengan pencegahan meluasnya kelebihan berat badan pada anak-anak berusia balita (perkiraan saat ini menetapkan tingkat prevalensi pada kisaran 18 persen). Namun penurunan prevalensi dari indikator lain terkait malnutrisi seperti kelambatan pertumbuhan (*stunting*) pada usia dini masih tetap menjadi tantangan.⁶⁴ *Stunting* meningkatkan kemungkinan terjadinya kelebihan berat badan dan penyakit jantung pada waktu dewasa. Perubahan pola konsumsi dan gaya hidup yang sejalan dengan peningkatan urbanisasi turut memperburuk keadaan ini, hingga masalah kelebihan gizi telah mempengaruhi sebagian besar orang dewasa. Kecuali tindakan diambil sekarang, sehingga tidak hanya menangani masalah persalinan dan kekurangan gizi pada anak, namun juga masalah kelebihan gizi pada anak yang lebih besar dan orang dewasa, prevalensi penyakit tidak menular (*non-communicable diseases*, NCDs) akan meningkat dengan tajam, dan akan menghambat kemajuan ekonomi Indonesia pada dekade-dekade yang akan datang.

Bahkan, NCDs tengah berkembang menjadi salah satu tantangan kesehatan terbesar yang dihadapi Indonesia. NCDs merupakan bagian terbesar dari seluruh beban penyakit di Indonesia. Pada tahun 1990 hanya sekitar 37 persen morbiditas (penderita sakit) dan mortalitas di Indonesia disebabkan oleh NCDs, namun pada tahun 2010 angka ini meningkat menjadi 58 persen (Gambar 2.24). Tren tersebut diperkirakan akan berlanjut pada tahun-tahun mendatang, tidak hanya di Indonesia namun juga seluruh kawasan. Dari sudut pandang pendanaan dan penyediaan layanan kesehatan, yang membedakan NCDs adalah sifatnya yang menahun: mereka umumnya memiliki ciri waktu yang panjang dan tingkat kemajuan yang lambat, namun mereka juga bisa menyebabkan kematian prematur yang cepat (misalnya melalui serangan atau kondisi jantung). NCDs juga umumnya membutuhkan pengobatan yang lebih mahal dan pengelolaan kasus berkelanjutan, yang seringkali membutuhkan kontak berkali-kali dengan sistem kesehatan sepanjang hidup penderita. Pengelolaan NCDs juga membutuhkan layanan pengobatan primer untuk menjalankan peran yang penting dan efektif dalam menentukan dan melaksanakan intervensi pencegahan yang bagi sebagian besar NCDs jauh lebih hemat biaya dibanding pengobatan pada stadium lanjut penyakit tersebut. Juga terdapat bukti yang menunjukkan bahwa NCDs pada umumnya mengakibatkan pengeluaran kesehatan yang besar, yang mendorong risiko pemiskinan pada rumah tangga.

64 Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) tahun 2010 memperkirakan gizi buruk (4,9 persen); kurang gizi (13 persen).

Gambar 2.24: Beban penyakit menurut penyebab di Indonesia, 1990-2010

(persen)



Sumber: IHME.

Secara umum, kinerja sistem kesehatan di Indonesia mencerminkan sejumlah faktor, termasuk relatif rendahnya belanja pemerintah untuk kesehatan, sulitnya akses rumah tangga ke asuransi resmi, dangkalnya perlindungan pendanaan bagi mereka yang memiliki perlindungan asuransi resmi, kualitas buruk dan masalah penyediaan layanan yang terkait dengan desentralisasi Indonesia yang sangat cepat (lihat di bawah).

Belanja pemerintah untuk kesehatan hanya 0,9 persen dari PDB di Indonesia, jauh lebih rendah dibanding Thailand (2,9 persen), Tiongkok (2,7 persen) dan Vietnam (2,6 persen). Pada tahun 2012, pengeluaran kesehatan hanya mencapai 5,3 persen dari seluruh pengeluaran pemerintah, dan kurang dari 2 persen dari belanja pemerintah pusat (dibanding, misalnya, 18 persen belanja pemerintah pusat untuk subsidi BBM). Bersama dengan itu, lebih dari setengah penduduk masih tetap tidak memiliki jaminan asuransi kesehatan apapun walau dengan adanya kemajuan yang dicatat pada dekade lalu. Seperti disinggung di atas, pengeluaran biaya sendiri (OOP) masih tetap tinggi, mencapai 40 persen dari seluruh pengeluaran untuk kesehatan.

Air dan Sanitasi

Akses ke air bersih dan sanitasi, faktor utama dalam kesehatan dan kesejahteraan secara keseluruhan, telah meningkat sejak tahun 2001, namun masih di bawah 70 persen jumlah penduduk. Menurut data Susenas, akses ke air bersih telah meningkat dari 47 ke 64 persen antara tahun 2001 dan 2012. Akses rumah tangga ke sanitasi juga meningkat, walau tidak banyak, dari 54 ke 67 persen pada periode yang sama. Namun Indonesia masih tertinggal di belakang Filipina dan Vietnam, serta Malaysia dan Thailand. Penelitian tahun 2008 memperkirakan buruknya sanitasi di seluruh negeri menyebabkan pengeluaran 6,3 miliar dolar AS setiap tahunnya untuk biaya layanan kesehatan, hilangnya produktivitas, kerugian sumber daya air dan perikanan, penurunan nilai tanah dan kerugian pariwisata. Sistem pembuangan limbah sangat terbatas, dengan hanya 2 persen daerah perkotaan memiliki akses terhadap sistem terpusat. Dari perkiraan 85.000 ton limbah padat yang dihasilkan setiap hari oleh 110 juta penduduk daerah perkotaan di Indonesia, hanya sekitar 40 persen yang dikirim ke tempat pembuangan akhir (TPA), dengan banyak TPA merupakan pembuangan terbuka. Di daerah perdesaan, sementara jumlah pengaturan air melalui pipa yang dikelola masyarakat semakin meningkat, besar jangkauannya masih di bawah 20 persen dari populasi perdesaan, sementara perhatian yang diberikan pada keberlanjutan upaya tersebut belum memadai.

Sejumlah langkah telah diambil untuk meningkatkan penyediaan layanan pada sektor air, namun kemajuan masih tetap belum merata. Pemerintah mengambil langkah-langkah legislatif dan peraturan perundangan untuk meningkatkan pemberian layanan di sektor air pada pertengahan tahun 2000an (UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air dan Peraturan Pemerintah No. 16/2005). Di kawasan perdesaan, Pemerintah meningkatkan skema berbasis masyarakat untuk bidang air bersih dan sanitasi, termasuk program sanitasi yang berbasis masyarakat dengan sasaran mencapai 20.000 desa pada tahun 2014. Di kawasan perkotaan, terdapat sejumlah peningkatan terkait kinerja operasi dan finansial utilitas air bersih perkotaan selama dekade lalu, dengan peningkatan jumlah utilitas yang digolongkan sebagai 'sehat' dari 38 ke 173 antara tahun 2004 dan 2012. Namun lemahnya kapasitas dan tata kelola, serta buruknya akses ke pendanaan, masih tetap menjadi kendala utama. Pemerintah telah meluncurkan restrukturisasi utang, dan subsidi pinjaman dan skema penjaminan, walau hingga saat ini prakarsa-prakarsa tersebut tetap terfragmentasi dan penyerapannya relatif lambat. Sementara itu, upaya-upaya untuk meningkatkan sistem pengelolaan pembuangan limbah dan lumpur masih berada pada tahap awal.

Listrik

Akses ke listrik, yang umumnya dikelola oleh PLN, semakin meningkat selama dekade lalu, namun jutaan orang masih belum mendapat pasokan tenaga listrik yang andal. Menurut data Susenas terbaru, persentase rumah tangga yang memiliki akses ke listrik meningkat dari 86 persen pada tahun 2001 ke 95 persen pada tahun 2012 (92 persen rumah tangga dilayani PLN sementara 3 persen lainnya menggunakan sumber-sumber bukan PLN). Namun data statistik yang condong kepada sisi permintaan ini berbeda dengan data resmi dari PLN, yang menunjuk pada taraf cakupan listrik rumah tangga sebesar 74 persen. Selisih ini mencerminkan perbedaan kualitas yang besar (jumlah jam akses yang berkesinambungan) dan besarnya jumlah rumah tangga dengan akses yang tidak andal atau berkualitas rendah.

Untuk semakin meningkatkan akses ke listrik, strategi Pemerintah mencakup peningkatan kerangka peraturan, penguatan penegakan peraturan yang berlaku, dan penggiatan investasi. UU Energi dan UU Kelistrikan yang baru ditetapkan memperbarui kerangka hukum bagi sektor energi, dengan penekanan pada keberlanjutan ekonomi, ketahanan energi, dan pelestarian lingkungan. Mengikuti tahap pertama pada awal tahun 2000an, program percepatan tahap kedua dengan tambahan kapasitas 10.000 MW berikutnya telah diluncurkan, yang mana 60 persen akan berasal dari sumber daya terbarukan, dengan porsi panas bumi mencapai 4.800 MW dan tenaga air mengisi sisanya. Konsumsi produk-produk minyak dalam negeri menerima subsidi yang besar, mendukung pembangunan pembangkit listrik yang umumnya menggunakan solar atau bahan bakar lain dari minyak, dengan peningkatan permintaan yang pesat dari sektor transportasi dan kelangkaan gas alam dalam pasar pembangkit listrik dalam negeri mencapai sekitar setengah dari jumlah produksi gas yang diekspor.



Bagian 2
Indonesia pada Dekade
Berikut: Membangun
Kesejahteraan

Bab III. Jalan Menuju Kesejahteraan Bersama



Bab III. Jalan Menuju Kesejahteraan Bersama

Dalam dua dekade ke depan, Indonesia bersiap untuk meningkatkan kesejahteraan, menghindari diri dari terperangkap di zona negara berpenghasilan menengah, dan bertekad untuk tak meninggalkan siapapun dalam upayanya mengejar negara-negara berpenghasilan tinggi. Semua ini adalah cita-cita yang ambisius. Untuk mencapainya, dibutuhkan pertumbuhan dan penciptaan lapangan kerja yang tinggi dan berkelanjutan, serta peningkatan pemerataan. Pertanyaannya, dapatkah Indonesia mencapainya? Laporan ini memparkan bahwa Indonesia memiliki potensi untuk bangkit serta meraih kesejahteraan dan pemerataan. Namun demikian, risiko “mengambang di tengah” memang nyata. Pilihan jalur yang akan diambil dalam pembangunan perekonomian bergantung kepada: (i) pemilihan strategi pertumbuhan yang dapat menyalurkan potensi produktivitas ekonomi tersebut; dan (ii) penerapan kebijakan yang konsisten sebagai buah reformasi struktural di beberapa sektor prioritas guna mendorong pertumbuhan dan mendistribusikan kesejahteraan secara lebih luas. Indonesia sebenarnya cukup beruntung karena memiliki pilihan dalam pembiayaan reformasi tersebut tanpa harus mengganggu prospek fiskal jangka panjangnya. Kesulitannya terletak dalam pelaksanaan reformasi, khususnya dalam memasuki kerangka kerja institusi yang rumit dan terdesentralisasi. Namun Indonesia harus berupaya sebaik mungkin. Harga yang harus dibayar bila berpuas diri terlalu dini – dan imbalan bila tindakan benar diambil – terlalu tinggi untuk diabaikan.

Bab ini (i) menyoroti faktor-faktor dalam dan luar negeri utama yang akan membentuk prospek-prospek ekonomi serta risiko dan potensi biaya bila berpuas diri terlalu dini; (ii) menguraikan strategi pertumbuhan yang dapat membantu Indonesia menggapai cita-citanya; (iii) mengidentifikasi bidang-bidang prioritas utama bagi reformasi yang akan diuraikan pada bab-bab selanjutnya dalam laporan ini; dan (iv) membahas pilihan-pilihan reformasi khusus untuk menjawab tantangan-tantangan implementasi lintas sektor.

1. Berbagai Kesempatan dan Risiko Utama

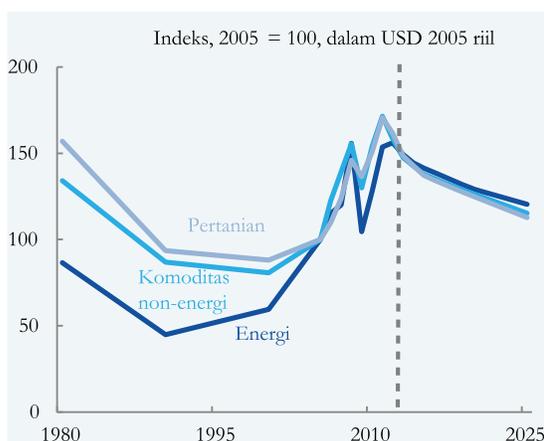
Selama dekade berikut, empat faktor dalam dan luar negeri—yang dengan kebijakan-kebijakan yang baik dapat diubah menjadi mesin pendorong pertumbuhan yang dahsyat, atau “faktor penarik”—akan membentuk prospek-prospek ekonomi. Faktor-faktor itu adalah kondisi demografis, perkembangan urbanisasi yang tengah berlangsung di Indonesia, prospek perkembangan harga komoditas internasional, dan pertumbuhan ekonomi di Tiongkok.

Kesempatan utama

- **Kondisi demografis.** Indonesia beruntung memiliki tenaga kerja yang melimpah. Antara tahun 2013 dan 2020, jumlah angkatan kerja akan meningkat sebesar 14,8 juta jiwa, mencapai 189 juta dari 174 juta yang ada sekarang. Kini, 50 persen penduduk berusia kurang dari 30 tahun. Tenaga muda yang semakin berpendidikan dan memahami teknologi informasi ini merupakan aset yang dapat dimanfaatkan untuk mendorong produktivitas dan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Dengan penerapan kebijakan-kebijakan pemanfaatan tenaga kerja yang tepat, Indonesia siap memetik manfaat dari bonus demografi yang dimilikinya sebelum populasi yang ada mulai memasuki usia tua pada tahun 2025-30.

- **Urbanisasi.** Laju pertumbuhan urbanisasi yang mencapai 4 persen per tahun menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara yang mengalami urbanisasi tercepat di dunia. Pada tahun 2025, 68 persen penduduk Indonesia diperkirakan akan hidup di daerah perkotaan, dibandingkan dengan 52 persen pada tahun 2012. Dengan meningkatnya pendapatan dan daerah-daerah metropolitan besar seperti Jakarta dan Surabaya yang semakin jenuh, maka permintaan akan barang-barang konsumsi, tempat perbelanjaan, dan perumahan akan meningkat secara signifikan di kota-kota yang lebih kecil. Menghubungkan kota-kota itu dengan para penghuninya ke daerah-daerah perdesaan, daerah-daerah metropolitan, dan ekonomi global menjadi sangat penting dalam menarik perusahaan-perusahaan dan mencapai kesejahteraan bersama. Bukti empiris menunjukkan bahwa urbanisasi dapat mendukung pertumbuhan dan pengentasan kemiskinan di Indonesia bila disertai dengan kehadiran infrastruktur yang memadai (Lewis, 2014).
- **Harga komoditas global.** Perlemahan harga-harga komoditas global sejak tahun 2011 membawa tantangan-tantangan jangka pendek bagi Indonesia, seperti terlihat dari dampaknya terhadap neraca perdagangan Indonesia, namun demikian perlemahan ini menawarkan kesempatan untuk meningkatkan kualitas dan keragaman investasi di Indonesia. Selama dekade terakhir ini, tingginya harga-harga komoditas mendorong insentif investasi yang lebih besar bagi sektor sumber daya alam dan sektor yang tidak dapat diperdagangkan (*non-tradable*) (misalnya sektor perumahan) dibanding investasi di sektor manufaktur dan sektor-sektor yang dapat diperdagangkan. Porsi manufaktur terhadap keseluruhan investasi menurun sebesar 12 persen pada tahun 2002-11, dibanding persentasenya yang mencapai hampir seperlima pada tahun 1990-96. Ke depannya, perlemahan harga-harga komoditas akan meningkatkan profitabilitas relatif dan daya tarik dari manufaktur serta dapat membantu Indonesia mengembangkan basis industrinya. Penurunan harga komoditas selama dua tahun terakhir membawa dampak depresiasi pada kurs tukar efektif riil, dan mendorong investasi manufaktur, ekspor, dan daya saing. Dengan melakukan reformasi yang mampu mengurangi kendala yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan manufaktur (lihat di bawah), maka melemahnya harga-harga komoditas dapat berbuah menjadi suatu keberkahan terselubung.

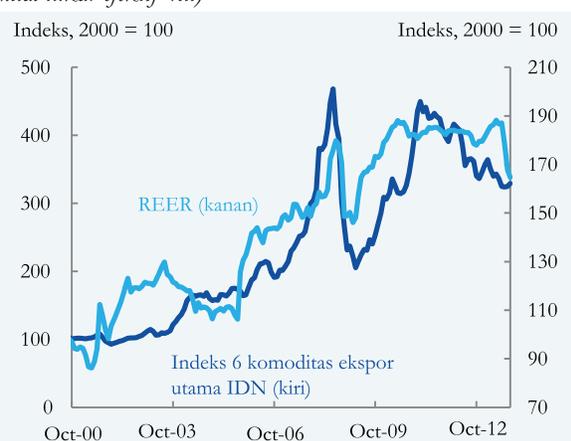
Gambar 3.1: Harga komoditas diproyeksikan semakin turun pada dekade berikut
(indeks, 2005 = 100; indeks harga komoditas riil)



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 3.2: Nilai tukar efektif riil Indonesia kini menyesuaikan terhadap turunnya harga komoditas

(indeks, 2000 = 100; indeks harga komoditas tertimbang, nilai tukar efektif riil)



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

- **Perkembangan di Tiongkok.** Pesatnya peningkatan upah di Tiongkok juga memberikan kesempatan bagi Indonesia untuk kembali meraih keunggulan komparatif pada sektor-sektor ekspor padat karya. Upah nominal di Tiongkok saat ini telah meningkat hampir sebesar 15 persen secara rata-rata sejak tahun 2001, diiringi dengan perlambatan pertumbuhan produktivitas pada sektor-sektor berketerampilan rendah pada beberapa tahun terakhir. Kedua hal tersebut mengakibatkan peningkatan biaya tenaga kerja hampir sebesar 70 persen di Tiongkok sejak tahun 2005 (Economist Intelligence Unit, 2012). Sementara itu, apresiasi Yuan yang terus berlangsung, dengan peningkatan kurs tukar riil efektif sebesar 30 persen sejak tahun 2005, telah mengikis daya saing Tiongkok dalam memproduksi barang-barang manufaktur. Tekanan-tekanan ini, dibarengi oleh perlambatan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan seiring dengan terjadinya penyeimbangan pertumbuhan ekonomi (*re-balancing*) di Tiongkok, tampaknya akan mampu mendorong para investor untuk memperluas pertimbangannya dalam berinvestasi lebih jauh hingga melintasi daerah-daerah pesisir Tiongkok. Dinamika tersebut memberikan peluang bagi negara-negara ASEAN, termasuk Indonesia, untuk menarik lebih banyak investasi ke industri-industri manufaktur mereka.

Namun, sementara faktor-faktor yang berpotensi menguntungkan tersebut tak akan membuahkan hasil tanpa disertai dengan reformasi, Indonesia tetap menghadapi dua risiko: risiko perlambatan pada pertumbuhan jangka panjang dan risiko pertumbuhan yang tidak cukup inklusif.

Risiko perlambatan pertumbuhan

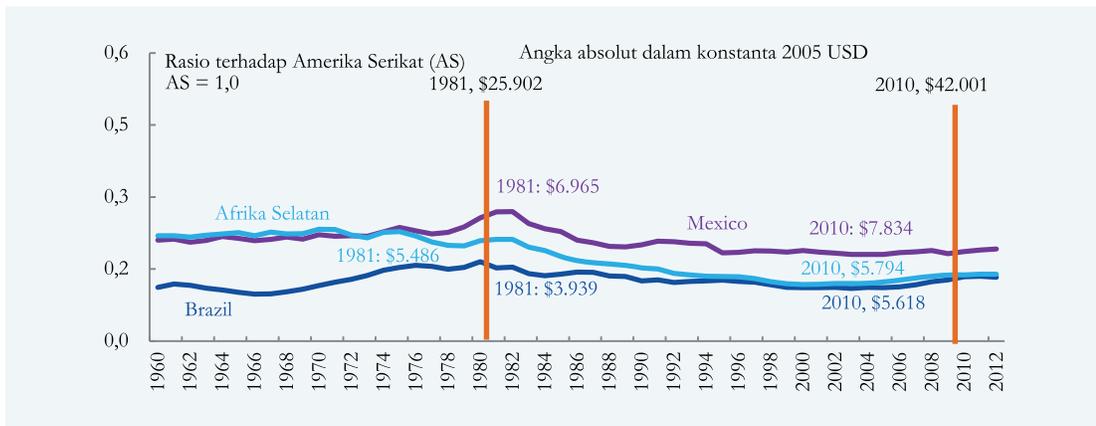
Pengalaman internasional menunjukkan bahwa perlambatan pertumbuhan dapat terjadi pada tingkat pendapatan berapa pun (Bulman et al, 2012). Bukti-bukti terakhir menunjukkan bahwa kejadian ini lebih banyak dialami oleh negara-negara berpenghasilan menengah (IMF, 2013). Sebagai contoh, Brasil tumbuh secara pesat pada tahun 1960an dan 1970an. Lalu sejak tahun 1981, ketika PDB per kapitanya mencapai 3.939 dolar AS (sedikit di atas PDB per kapita Indonesia saat ini), Brasil mulai mencatat perlambatan pertumbuhan relatif yang berkepanjangan, hingga tahun 2004.⁶⁵ Pengalaman serupa juga terjadi di Meksiko, yang mencatat perlambatan pertumbuhan berkepanjangan selama lebih dari 20 tahun setelah tahun 1981 ketika PDB per kapitanya berjumlah 6.965 dolar AS. Gambar 3.4 dan 3.5 secara jelas memaparkan bahwa kesulitan dalam mengelola guncangan-guncangan telah mengarah kepada pola pertumbuhan kembang-kempis berulang yang menghalangi kemajuan berarti dari PDB perkapita. Contoh-contoh itu menunjukkan bahwa Indonesia tidak dapat sekedar berpangku tangan menikmati kinerja pertumbuhannya yang kuat. Apalagi bila mengingat bahwa sebagian pertumbuhan ini sebenarnya didorong oleh faktor eksternal yang sangat mendukung: ledakan komoditas pada periode tahun 2003-11 yang terjadi bersamaan dengan rendahnya suku bunga global sejak tahun 2009 yang mendukung pendapatan bagi dunia usaha, pendapatan yang diterima rumah tangga dan penerimaan pemerintah, yang selanjutnya mendorong peningkatan yang permintaan dalam negeri yang cukup tajam.⁶⁶ Namun, harga-harga komoditas mencatat perlemahan yang signifikan sejak tahun 2011. Dengan normalisasi pertumbuhan AS, kebijakan

65 Brasil adalah negara yang kaya akan komoditas seperti Indonesia, yang memetik banyak keuntungan dari ledakan komoditas pada tahun 2004-11. Faktor eksternal yang menguntungkan ini menjelaskan sebagian pemulihan pertumbuhan yang kuat di Brasil pada periode tersebut.

66 Lebih spesifik, peningkatan langsung dalam nilai aset-aset sumber daya (minyak sawit, karet, batubara, gas, dll.), dan juga nilai aset-aset lain yang dibeli dari kekayaan atau pendapatan komoditas (perumahan, tanah, dan sekuritas), secara signifikan mendorong konsumsi dan investasi untuk aset-aset tersebut dan menghasilkan efek multiplier di dalam ekonomi.

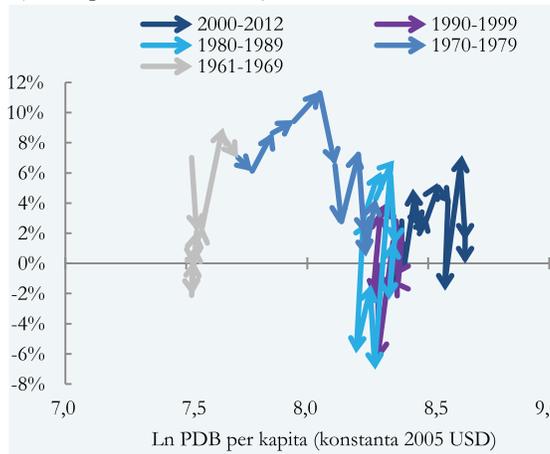
stimulus Bank Sentral AS, *quantitative easing*—yang mendorong rendahnya suku bunga dunia—tengah dikurangi secara bertahap, sehingga meningkatkan beban pendanaan dalam negeri. Tanpa adanya reformasi-reformasi struktural, risiko perlambatan pertumbuhan bagi Indonesia sangatlah nyata.

Gambar 3.3: PDB per kapita Brasil, Meksiko dan Afrika Selatan, dibanding AS dan secara absolut



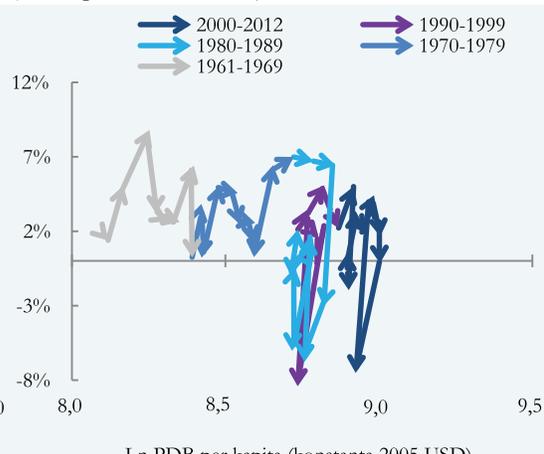
Sumber: Bank Dunia, *World Development Indicators*.

Gambar 3.4: Perubahan PDB per kapita di Brasil (terkait pertumbuhan PDB)
(terkait pertumbuhan PDB)



Sumber: World Bank, *World Development Indicators*.

Gambar 3.5: Perubahan PDB per kapita di Meksiko (terkait pertumbuhan PDB)
(terkait pertumbuhan PDB)



Sumber: World Bank, *World Development Indicators*.

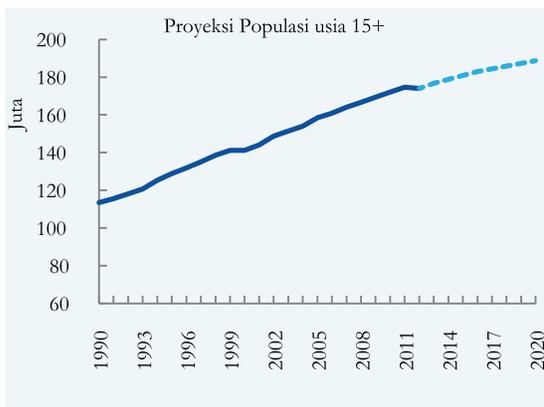
Risiko pertumbuhan yang tidak cukup inklusif

Meskipun Indonesia mampu menghindari perlambatan pertumbuhan yang berkepanjangan, pertumbuhan mungkin tidak inklusif. Dari tahun 1999 hingga 2012, tingkat kemiskinan berkurang separuhnya: dari 24 persen menjadi 12 persen. Namun pada tahun 2012, sekitar 65 juta jiwa masih hidup di antara garis kemiskinan nasional dan tingkat 50 persen di atas garis itu. Bersama-sama dengan penduduk miskin, kelompok tersebut masih sangat

rentan terhadap peningkatan harga bahan pangan, permasalahan kesehatan yang tak terduga, dan bencana alam. Kerentanan ini terus bercokol antara lain karena rumah tangga yang paling miskin hanya mencatat peningkatan pendapatan riil yang jauh lebih sedikit dibanding rumah tangga yang lebih beruntung. Seperti pada Bab 2, pada periode tahun 2003-10, pertumbuhan riil konsumsi per kapita bagi 40 persen rumah tangga paling miskin hanya 1,3 persen per tahun, dibanding 3,5 persen bagi 40 persen kelompok rumah tangga berikutnya, dan 5,9 persen bagi 20 persen kelompok rumah tangga di paling atas. Selain itu, ketimpangan konsumsi di Indonesia juga semakin ditentukan dengan akses ke kesempatan. Pada tahun 2002, 27 persen ketimpangan konsumsi seorang anak diakibatkan oleh perbedaan gender, status pekerjaan dan gender kepala rumah tangga, pendidikan orangtua, serta daerah dan tempat lahirnya. Pada tahun 2012, angka ketimpangan ini telah mencapai 37 persen. Ke depannya, pertumbuhan merata perlu didorong dan tidak boleh diabaikan.

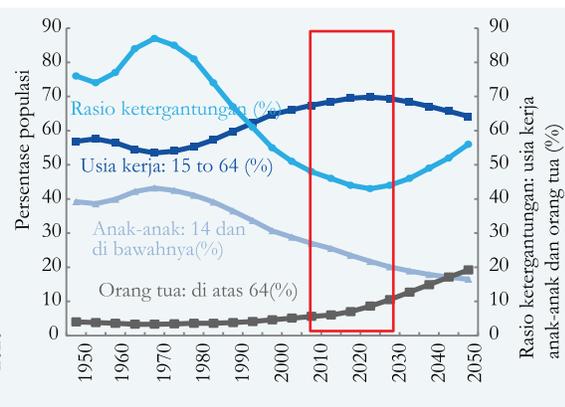
Dimensi utama inklusivitas pertumbuhan adalah penciptaan pekerjaan. Dalam konteks Indonesia, inklusivitas pertumbuhan tidak dapat dipisahkan dari tingkat pertumbuhan itu sendiri. Bahkan sebagian alasan mengapa dibutuhkan pertumbuhan yang tinggi adalah karena jutaan penduduk akan memasuki usia angkatan kerja dan pasar tenaga kerja sekitar dekade berikut. Seperti ditunjukkan pada Gambar 3.6, populasi angkatan kerja diproyeksikan akan meningkat secara signifikan pada 10 tahun ke depan sebelum memudar dengan rasio dependensi mencapai titik paling rendahnya. Sebagai akibatnya, antara tahun 2013 dan 2020, populasi yang produktif meningkat sebesar 14,8 juta jiwa di Indonesia, dan akan mencapai 189 juta dari jumlah sekarang sebesar 174 juta jiwa (Gambar 3.5). Walau tidak semua dari jumlah itu akan mencari pekerjaan, sebagian besar (bahkan mungkin hampir seluruhnya) akan mencari pekerjaan. Dalam 10 tahun mendatang, partisipasi pasar tenaga kerja tampaknya akan meningkat secara bertahap seiring dengan perkiraan bahwa kemajuan pendidikan dan cepatnya urbanisasi akan mendorong partisipasi perempuan yang lebih besar dalam pasar tenaga kerja (partisipasi perempuan kini hanya tercatat 52 persen, dibanding 86 persen untuk laki-laki berusia kerja) dan kaum muda.

Gambar 3.6: Proyeksi populasi angkatan kerja (15+)



Sumber: Perhitungan Staf Bank Dunia menggunakan data populasi PBB.

Gambar 3.7: Dividen demografis diproyeksikan berlanjut hingga tahun 2030 sebelum berbalik arah



Sumber: Perhitungan Staf Bank Dunia menggunakan data populasi PBB.

Sehingga tugasnya adalah menciptakan jutaan pekerjaan untuk semakin menurunkan kemiskinan dan memperkuat kelas menengah. Hal ini hanya dapat dilakukan dengan membina ekonomi yang bertumbuh cepat dengan elastisitas pekerjaan yang ada. Pada periode tahun 1990-2012, elastisitas pekerjaan diperkirakan sebesar 0,5, yang berarti bahwa 1 persen pertumbuhan PDB akan mendorong pertumbuhan lapangan kerja sebesar 0,5 persen, secara rata-rata lintas sektor.⁶⁷ Menggunakan perkiraan elastisitas ini, perkembangan pekerjaan pada masa depan dapat diproyeksikan menurut skenario-skenario pertumbuhan yang berbeda: “skenario sekarang”, yang memproyeksikan pertumbuhan PDB riil menurut tren yang tercatat antara tahun 1990 dan 2012 (yaitu rata-rata laju pertumbuhan tahunan riil sebesar 5 persen), skenario “potensi sepenuhnya”, yang memproyeksikan laju pertumbuhan tahunan sebesar 6,5 persen, dan skenario “pesimistis” yang mengasumsikan laju pertumbuhan sebesar 4,0 persen yang mencerminkan, misalnya, perlambatan ekonomi yang berkelanjutan.⁶⁸

Untuk melindungi terjadinya penurunan tingkat angka pekerja, dibutuhkan laju pertumbuhan dengan potensi penuh. Menurut skenario “potensi pertumbuhan sepenuhnya,” Indonesia akan membuka 12,4 juta pekerjaan baru pada tahun 2020, yang akan meningkatkan tingkat angka pekerja menjadi 65,3 persen. Menurut skenario “pertumbuhan sekarang”, Indonesia akan membuka 10,2 juta lapangan kerja baru pada tahun 2020, yang hanya akan mendorong sedikit peningkatan angka pekerja, di bawah 1 poin persentase (dari 63,7 persen ke 64,1 persen), seperti ditunjukkan pada Gambar 3.4. Akhirnya, menurut skenario “pertumbuhan pesimistis,” hanya 7,3 juta pekerjaan baru yang akan tersedia pada tahun 2020, yang berarti penurunan tingkat angka pekerja di bawah angka yang ada sekarang, yang merupakan skenario yang akan merintang upaya Indonesia untuk semakin mengentaskan kemiskinan.

Bagi perekonomian dengan tenaga kerja melimpah yang harus menyerap jutaan orang yang baru masuk ke pasar tenaga kerja, memiliki laju pertumbuhan sebesar 5 persen dibanding dengan 6,5 persen akan membawa perbedaan yang sangat besar. Perbedaan dalam penyediaan lapangan kerja berjumlah lebih dari 2,2 juta pekerjaan selama delapan tahun! Bila bercermin kepada tren masa lalu, perbedaan ini juga akan membawa realisasi kesejahteraan yang berbeda. Seperti terlihat pada Bab 2, laju pertumbuhan ekonomi yang cepat pada tahun 2001-11 memungkinkan penyediaan 20 juta pekerjaan yang membantu menurunkan kemiskinan secara signifikan. Pada dekade berikutnya, penyediaan lapangan kerja akan terus menjadi faktor utama dalam pengentasan kemiskinan di Indonesia.

67 Elastisitas pekerjaan terhadap pertumbuhan diperkirakan dengan menggunakan panel data penambahan nilai dan komposisi pegawai bagi 9 sektor ekonomi antara tahun 1990 dan 2012. Perkiraan itu menghasilkan elastisitas sebesar 0,5, dan sedikit lebih besar (0,54) bagi periode tahun 2000-12 yang lebih singkat. Angka yang sedikit lebih besar setara dengan perkiraan elastisitas bagi Filipina untuk tahun 1997 hingga 2010 (Philippines Development Report, Bank Dunia, September 2013).

68 Pada tahun 2011, dengan menggunakan metodologi akuntansi pertumbuhan, IMF memperkirakan potensi pertumbuhan Indonesia sebesar 7.0 persen. Kami mengasumsikan potensi pertumbuhan yang sedikit lebih rendah, terkait dua pergeseran fundamental pada lingkungan dunia, yaitu melemahnya harga-harga komoditas dan tingginya biaya pinjaman sesuai dengan prospek penghentian program stimulus AS, dan penyesuaian ekonomi Indonesia terhadap kejutan-kejutan tersebut. IMF Article IV (2011). Hal-hal terpilih.

Gambar 3.8: Jumlah pekerjaan menurut berbagai skenario pertumbuhan



Sumber: Perhitungan Staf Bank Dunia menggunakan data populasi PBB.

Gambar 3.9: Tingkat pekerjaan menurut berbagai skenario pertumbuhan



Sumber: Perhitungan Staf Bank Dunia menggunakan data populasi PBB.

2. Strategi Pertumbuhan

Dengan menimbang kesempatan-kesempatan dan risiko-risiko yang dibahas di atas, serta aspirasi Indonesia akan kesejahteraan yang merata, strategi pertumbuhan mana yang terbaik bagi Indonesia pada masa yang akan datang? Secara sederhana, suatu negara dapat meningkatkan pendapatan per kapitanya melalui gabungan antara peningkatan produktivitas tenaga kerja dan peningkatan jumlah penduduk yang bekerja.⁶⁹ Karena jumlah pekerja meningkat sangat lambat sesuai waktu, bukti-bukti lintas negara menunjukkan bahwa 92 persen dari perbedaan dalam PDB per kapita lintas negara (ukuran kesejahteraan) dijelaskan dengan perbedaan dalam produktivitas tenaga kerja secara agregat (IMF, 2013). Sehingga, agar PDB per kapita Indonesia dapat menyusul negara-negara berpenghasilan tinggi dengan cepat, dorongan terhadap pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan produktivitas tenaga kerja sangatlah penting. Strategi pertumbuhan yang didorong oleh produktivitas juga penting bagi Indonesia untuk menurunkan kerentanan dan meningkatkan daya saing sektor swastanya. Tentunya, tekanan politis untuk meningkatkan upah tampaknya tidak akan melemah di Indonesia. Dalam konteks ini, satu-satunya jalan untuk mengakomodir peningkatan upah tanpa mengganggu daya saing adalah meningkatkan produktivitas tenaga kerja.

Pertumbuhan produktivitas tenaga kerja agregat memiliki dua sumber. Pertama, pergerakan tenaga kerja (dan modal atau faktor produksi lainnya) dari sektor dengan produktivitas rendah ke yang lebih tinggi meningkatkan produktivitas suatu ekonomi secara agregat (hal ini disebut “dampak transformasi struktural”, lihat McMillan dan Rodrik, 2011). Sebagai contoh, ketika para pekerja meninggalkan bidang pertanian untuk bekerja pada sektor dengan produktivitas yang lebih tinggi (misalnya sebagai akibat dari investasi pada pertanian yang meningkatkan hasil panen), produktivitas agregat ekonomi itu meningkat. Sumber kedua pertumbuhan produktivitas agregat adalah pertumbuhan produktivitas di dalam sektor-sektor

⁶⁹ Penguraian PDB per kapitanya adalah sebagai berikut: $\frac{GDP}{Population} = \frac{GDP}{Workers} \cdot \frac{Workers}{Population}$. $\frac{GDP}{Workers}$ adalah agregat produktivitas tenaga kerja dan $\frac{Workers}{Population}$ adalah proporsi dari jumlah populasi yang bekerja.

ekonomi, misalnya peningkatan produktivitas pertanian berkat penggunaan benih dengan hasil panen yang lebih tinggi atau lebih tingginya produktivitas dalam manufaktur berkat munculnya perusahaan-perusahaan baru yang inovatif.

Kabar baiknya adalah bahwa adanya kesenjangan produktivitas pada sektor-sektor ekonomi Indonesia dapat dimanfaatkan untuk mendorong produktivitas melalui perubahan struktural. Tabel 3.1 menunjukkan kesenjangan tingkat produktivitas tenaga kerja antara pertanian dan sektor-sektor ekonomi lainnya, yang diukur sebagai rasio dari produktivitas sektoral terhadap pertanian. Memindahkan seorang pekerja dari pertanian ke jasa tingkat rendah (perdagangan eceran dan besar dan perorangan, jasa sosial dan konstruksi) secara rata-rata akan mengakibatkan peningkatan produktivitas sebesar dua kali lipat. Pergerakan ini umumnya terjadi selama dekade lalu dan telah menjadi pendorong utama pengentasan kemiskinan. Tujuh belas dari 20 juta pekerjaan yang tercipta pada tahun 2001-11 berada pada sektor jasa-jasa, sebagian besar pada sektor jasa tingkat rendah. Saat ini, lebih dari 50 persen pekerja bekerja pada sektor pertanian dan jasa tingkat rendah. Pada tahun-tahun mendatang, Indonesia harus berupaya untuk meningkatkan pergerakan tenaga kerja dan penciptaan pekerjaan dalam sektor manufaktur dan jasa-jasa tingkat tinggi.⁷⁰ Walau pertumbuhan produktivitas manufaktur mengalami penurunan tajam pada dekade lalu, rata-rata produktivitas pekerja pada industri manufaktur masih tetap lima kali lipat lebih besar dibanding produktivitas pada pertanian.⁷¹ Indonesia akan mencatat peningkatan pertumbuhan produktivitas bila sebagian besar dari 15 juta pekerja yang akan masuk ke angkatan kerja pada tahun 2020 bekerja pada bidang manufaktur dan jasa-jasa tingkat tinggi (dibanding jasa-jasa tingkat rendah).

Cakupan pertumbuhan produktivitas “dalam masing-masing sektor” juga besar di Indonesia. Jenis pertumbuhan produktivitas ini umumnya membutuhkan penggunaan modal yang lebih besar oleh pekerja (mesin dan peralatan yang lebih modern), peningkatan kualitas tenaga kerja (pekerja yang lebih terlatih), penerapan teknologi baru (termasuk melalui penanaman modal asing langsung (*foreign direct investment*, FDI) dan modal ventura dengan perusahaan-perusahaan asing) dan persaingan di dalam sektor-sektor yang mendorong lebih banyaknya jumlah perusahaan yang efisien. Pemerintah Indonesia dalam rencana-rencana pembangunannya telah mencanangkan niatnya untuk mengembangkan industri-industri di negara ini guna meningkatkan nilai tambah. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa negara-negara yang berhasil mencapai tujuan itu melakukan hal berikut: (i) menerapkan strategi industri yang jelas dan konsisten; (ii) meniadakan kendala (*bottleneck*) administratif dan peraturan perundangan yang merintang kegiatan investasi dan usaha; serta (iii) bermitra dan berkoordinasi dengan sektor swasta dalam memasok tenaga terampil, dukungan infrastruktur, dan kelembagaan khusus yang tepat pada sektor-sektor di mana negara itu memiliki keunggulan komparatif laten atau nyata. Seperti dipaparkan di bawah, reformasi-reformasi multidimensi yang penting perlu dilaksanakan bila Indonesia hendak mewujudkan berbagai hal tersebut.

70 Namun persyaratan keterampilan untuk dapat masuk ke sektor jasa yang tinggi juga lebih tinggi, menunjukkan bahwa kesempatan untuk penciptaan pekerjaan dalam manufaktur sesungguhnya jauh lebih besar dengan rata-rata tingkat keterampilan yang ada pada angkatan kerja.

71 Pada dekade yang lalu, pertumbuhan produktivitas tenaga kerja pada pertanian mencatat peningkatan (didorong oleh karet, minyak sawit, kopi dan teh) sementara pertumbuhan pada manufaktur turun hampir mencapai nol. Penurunan paling tajam dalam pertumbuhan produktivitas tenaga kerja terjadi pada bidang pertambangan dan penggalian. Lihat Bab 2.

Tabel 3.1: Perbedaan produktivitas tenaga kerja lintas sektor tetap signifikan
(Produktivitas sektor tenaga kerja (secara riil) dibanding produktivitas tenaga kerja di bidang pertanian)

Sektor	2000-03	2005-08	2009-12
Pertanian	1,0	1,0	1,0
Jasa tingkat rendah	2,4	2,5	2,2
Industri manufaktur	5,7	5,8	5,0
Transportasi dan komunikasi	2,8	3,5	5,5
Jasa keuangan	21,5	20,5	14,6
Pertambangan dan penggalian	46,8	26,7	18,0

Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Bergerak ke model pertumbuhan yang didorong oleh produktivitas akan menghasilkan pergeseran yang signifikan bagi Indonesia. Selama beberapa dekade terakhir, sebagian besar pertumbuhan didorong oleh akumulasi modal dan pertumbuhan tenaga kerja dengan kontribusi jumlah faktor produktivitas (*total factor productivity*, TFP) yang terbatas. Van Der Eng (2008) mengungkapkan bahwa TFP hanya menjelaskan 33 persen pertumbuhan pada periode 2000-07 dan tidak memiliki andil dalam pertumbuhan sebelum tahun 2000.⁷² Dibandingkan dengan Tiongkok dan Korea Selatan, TFP kedua negara ini menjelaskan lebih dari 50 persen pertumbuhan pada periode tersebut. Tingkat produktivitas agregat Indonesia—yang diukur oleh rata-rata nilai tambah per pekerja—juga tidak terlalu tinggi menurut standar regional. Sebagai contoh, rata-rata produktivitas setiap pekerja di Malaysia hampir mencapai lima kali lipat dibanding Indonesia. Rata-rata produktivitas tenaga kerja di Indonesia juga lebih rendah dibanding Thailand, Filipina, dan Tiongkok (Bagian 3). Perbedaan dalam produktivitas mencerminkan struktur ekonomi yang ada. Di Indonesia, lebih dari 50 persen pekerja berada di dua sektor dengan produktivitas yang rendah: pertanian dan sub-sektor jasa tingkat rendah (perdagangan eceran, hotel, dan rumah makan). Hal itu sangat membebani tingkat rata-rata produktivitas.

3. Prioritas Bidang Reformasi

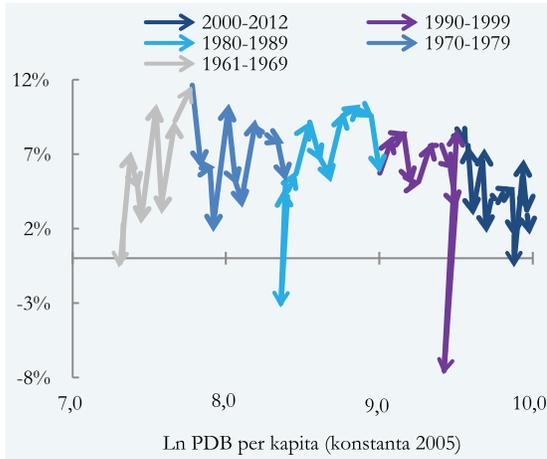
Agenda reformasi untuk pertumbuhan yang tinggi dan berkelanjutan mencakup dua komponen: (i) pengelolaan ekonomi makro yang baik untuk mencegah peningkatan ketidakseimbangan dan menjaga stabilitas ekonomi makro; dan (ii) reformasi struktural untuk mendukung agenda pertumbuhan jangka panjang Indonesia. Keduanya dibutuhkan untuk memastikan pertumbuhan yang stabil menuju status berpenghasilan tinggi.

Kabar baiknya adalah Indonesia memiliki rekam jejak pengelolaan ekonomi makro yang tangguh, menyerupai Korea Selatan (Gambar 3.5 dan 3.6). Indonesia telah mengalami banyak krisis yang hebat: dua krisis keuangan yang besar, pada pertengahan tahun 1960an dan pada tahun 1997/98, dan berbagai krisis akibat bencana alam, dengan Tsunami tahun 2004 sebagai yang terbesar. Karena ukurannya, krisis-krisis itu membawa dampak yang menyulitkan terhadap PDB per kapita. Sebagai contoh, PDB per kapita Indonesia mengalami kontraksi sebesar 14,5 persen akibat krisis keuangan Asia tahun 1997/98, dampak terbesar yang dicatat

⁷² Van der Eng, Pierre (2008) 'Capital Formation and Capital Stock in Indonesia, 1950-2007.' Working Papers in Trade and Development No.24. Canberra: School of Economics, ANU College of Business and Economics, Australian National University.

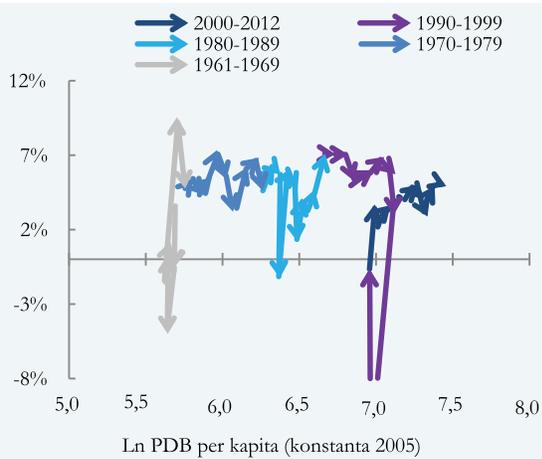
oleh suatu negara karena krisis tersebut. Indonesia membutuhkan waktu selama enam tahun untuk kembali mencapai tingkat PDB per kapita yang dicapainya pada tahun 1996—suatu prestasi yang tidak buruk mengingat besarnya kejutan tersebut.

Gambar 3.10: Perubahan PDB per kapita di Korea Selatan (terkait pertumbuhan PDB)



Sumber: Bank Dunia, *World Development Indicators*.

Gambar 3.11: Perubahan PDB per kapita di Indonesia (terkait pertumbuhan PDB)



Sumber: Bank Dunia, *World Development Indicators*.

Pengalaman Indonesia mengelola krisis tahun 2009 menunjukkan bagaimana sikap dan tanggapan proaktif dapat memitigasi potensi dampak negatif volatilitas dunia. Pada akhir tahun 2008, imbal hasil (*yield*) obligasi dalam negeri dan nilai tukar berada di bawah tekanan, dan terdapat kecemasan bahwa Indonesia akan masuk ke masa krisis lainnya, yang serupa dengan krisis tahun 1997/98, walau memiliki posisi makro yang kuat. Namun, pihak otorita menanggapi tekanan-tekanan tersebut secara proaktif, dan memungkinkan nilai tukar untuk menyesuaikan diri. Paket stimulus fiskal yang tanggap, dengan fokus utama pada penyesuaian pajak, membantu. Fasilitas pendanaan darurat dengan para mitra pembangunan, termasuk Bank Dunia, pada awal tahun 2009, menunjukkan adanya tambahan baris pertahanan kepada pasar. Serangkaian langkah lain untuk meningkatkan pemantauan, kesiapan, dan daya tanggap terhadap krisis juga diambil. Berkat berbagai upaya tersebut, pertumbuhan mencapai 4,6 persen pada tahun 2009 dan bergerak naik ke 6,2 persen pada tahun 2010.

Sejak bulan Mei 2013 Indonesia melakukan penyesuaian terhadap perkembangan dunia, sejalan dengan defisit neraca berjalan pada tahun 2012, setelah mencatat surplus tahunan selama 15 tahun.⁷³ Dengan dimulainya penghapusan bertahap kebijakan stimulus Bank Sentral AS (*quantitative easing*) dan perlemahan harga-harga komoditas, kebijakan moneter telah mengetat sementara rupiah dibiarkan mengalami depresiasi yang signifikan (sebesar 24 persen dari Januari hingga Desember 2013), yang secara umum mendukung stabilitas makro. Tanpa mengesampingkan kemajuan itu, dengan berlanjutnya ketidakpastian pada lingkungan dunia, masih terdapat kebutuhan akan upaya berkelanjutan dalam bidang-bidang persiapan menghadapi krisis, dan kualitas belanja fiskal yang dapat ditingkatkan lebih lanjut, terutama dengan beban subsidi BBM, walau dengan kuatnya neraca secara keseluruhan.

⁷³ Seperti dibahas pada Bab 1, pergeseran neraca berjalan ke defisit umumnya mencerminkan penurunan harga komoditas yang tajam sejak tahun 2011 yang menurunkan ekspor secara drastis sementara pertumbuhan PDB yang kuat juga berarti pertumbuhan impor yang kuat.

Agenda reformasi struktural dapat diuraikan menjadi dua komponen yang saling berkaitan dan berhubungan (Gambar 3.12). Terdapat kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk mendukung produktivitas dan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Tiga prioritas kebijakan diidentifikasi dan dibahas secara mendalam: (i) menutup kesenjangan infrastruktur Indonesia (Bab 4); (ii) menutup kesenjangan tenaga terampil pada angkatan kerja (Bab 5); dan (iii) meningkatkan fungsi pasar produk, tenaga kerja, tanah, dan keuangan (Bab 6). Kebijakan-kebijakan itu tidak hanya akan melonggarkan rintangan pertumbuhan, namun juga membantu pencapaian potensi produktivitas dan daya saing Indonesia, dengan cara yang saling menguatkan.

Komponen kedua dari agenda reformasi struktural terdiri dari reformasi-reformasi yang bertujuan untuk memastikan pemerataan kesejahteraan yang lebih luas. Seperti dibahas pada Bab 2, sejumlah besar rumah tangga yang digolongkan sebagai tidak miskin secara pendapatan/konsumsi sebetulnya mengalami kemiskinan dalam banyak segi lainnya, termasuk akses yang layak ke perumahan, transportasi, air bersih, sanitasi, dan pendidikan. Pada saat yang bersamaan, walau dengan keberhasilan Indonesia dalam pengentasan kemiskinan, perlambatan laju pengentasan yang dicatat pada beberapa tahun terakhir dan tingginya kerentanan masih tetap merisaukan. Selain itu, hasil pengentasan kemiskinan Indonesia yang penuh dengan perjuangan selalu berada di bawah ancaman, karena kerentanan Indonesia terhadap bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, tanah longsor, dan kebakaran hutan. Pengentasan masalah-masalah itu akan sangat penting dalam membantu perkembangan masyarakat yang inklusif dan tangguh. Bab 7 membahas pilihan kebijakan untuk meningkatkan akses ke layanan-layanan utama yang berkualitas bagi seluruh penduduk; Bab 8 membahas penguatan perlindungan sosial, jaminan sosial, dan bantuan sosial; dan Bab 9 membahas pilihan kebijakan dan pentingnya peran kebijakan dalam mengelola risiko bencana alam dan meningkatkan ketahanan terhadap bencana.

Gambar 3. 12: Fokus kebijakan DPR



Fokus kebijakan yang diusulkan tersebut konsisten dengan Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) tahun 2011-2025. MP3EI memiliki tiga pilar: (i) mengembangkan sentra pertumbuhan lintas koridor ekonomi dengan mendukung industrialisasi; (ii) memperkuat konektivitas nasional untuk menghubungkan kutub-kutub pertumbuhan lintas dan dalam koridor ekonomi; dan (iii) melengkapi konektivitas dengan

meningkatkan kemampuan sumber daya manusia dan meningkatkan investasi dalam penelitian dan pengembangan. Rencana itu menetapkan sasaran yang ambisius bagi Indonesia untuk tumbuh di atas 7,0 persen per tahun hingga tahun 2025. Menurut rencana itu, sektor swasta memiliki peran utama dalam mendorong pembangunan ekonomi, terutama mendorong investasi, mengadakan kesempatan kerja, dan memupuk inovasi.

4. Menjawab tantangan implementasi lintas sektoral

Pemerintah berperan penting dalam penyediaan lingkungan peraturan perundangan dan layanan yang sangat penting bagi pewujudan negara yang sejahtera dan adil merata. Sejalan dengan pertumbuhan ekonomi, pemerintah harus tanggap dalam membentuk iklim peraturan perundangan yang kondusif untuk menjaga investasi serta menyediakan infrastruktur dan layanan inti untuk memenuhi kebutuhan perorangan dan perusahaan – termasuk jalan, layanan kesehatan, keamanan lingkungan, dll. Namun terdapat sejumlah sistem dan praktik dalam pemerintahan yang tidak lagi berfungsi di masa depan dan dapat menjadi penghalang bagi pertumbuhan di kemudian hari.

Pemerintahan selama masa Orde Baru oleh mantan presiden Soeharto sangatlah terpusat dan hirarkis. Pengambilan keputusan umumnya terpusat pada kelompok kecil pusat pemerintahan di Jakarta, tercermin pada proses perencanaan yang dipimpin oleh Bappenas, dan pengelolaan pegawai oleh KemenPAN-RB. Setelah kebijakan ditetapkan dari pusat, fokus pemerintah adalah menetapkan peraturan dan tata cara sebagai petunjuk pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut.

Pasca krisis tahun 1998, dipahami bahwa model terpusat ini tidak lagi memadai dan kemudian timbul sejumlah reformasi politis dan administratif. Termasuk prakarsa desentralisasi yang luas, peran DPR yang lebih aktif dalam pelaksanaan kebijakan ekonomi dan fiskal, dan munculnya serangkaian sumber kebijakan alternatif di dalam birokrasi.

Walau terjadi berbagai perubahan dalam peran dan tanggung jawab lembaga-lembaga pemerintahan, banyak unsur-unsur struktur pra-1998 masih tetap bertahan. Fungsi perencanaan pusat masih melanjutkan rencana pembangunan tahunan, lima tahunan, dan jangka panjang, KemenPAN-RB masih mengendalikan administrasi aparat negara, dan, sementara kini terdapat sejumlah pemangku kepentingan yang merumuskan dan melaksanakan kebijakan pada tingkat nasional dan daerah, mekanisme koordinasi lintas pemerintahan belum tersedia. Hal ini mengakibatkan buruknya penyediaan layanan oleh lembaga-lembaga negara, penetapan kebijakan yang tidak konsisten lintas sektoral, dan buruknya tanggapan pemerintahan terhadap prioritas pemerintah dan warga negara.

Untuk mendukung ekonomi yang berkembang pesat, perhatian harus diberikan untuk memfokuskan kembali administrasi pemerintah dalam menetapkan:

- Pusat Pemerintahan yang lebih kuat untuk mengelola proses kebijakan dan menyelesaikan konflik kebijakan
- Birokrasi yang lebih ramping demi terwujudnya peningkatan akuntabilitas
- Peningkatan pengelolaan strategis sumber daya manusia pada administrasi pemerintahan

- Tata cara perencanaan dan penganggaran yang lebih baik demi peningkatan realisasi belanja pemerintah
- Akuntabilitas yang lebih kuat dalam penyediaan layanan pada tingkat daerah

Pusat Pemerintahan yang lebih kuat

Semakin meningkatnya ukuran dan kerumitan peran dan fungsi Negara juga meningkatkan desakan akan Pusat dari Pemerintahan (*Center of Government, CoG*) yang lebih kuat untuk mengkoordinasikan pembangunan kebijakan lintas sektoral dan mengelola persaingan permintaan antar kementerian dan badan-badan negara.

Peran kelembagaan CoG yang spesifik berbeda pada tiap negara sesuai dengan struktur pemerintahannya, namun terdapat sejumlah fungsi-fungsi utama yang harus ada untuk mengaitkan perencanaan kebijakan jangka panjang dengan alokasi sumber daya dan mengelola potensi konflik yang mungkin timbul di dalam arah kebijakan. Dalam hal ini, CoG akan bekerja paling baik bila terdapat hubungan kerja yang erat dengan kepala pemerintahan dan menteri keuangan, namun tidak semua fungsi intinya berkaitan dengan anggaran. Pada tahun 2004, OECD/Sigma memberikan suatu ikhtisar atas sejumlah fungsi-fungsi inti yang umumnya dijumpai pada CoG yang efektif.⁷⁴ Fungsi-fungsi itu termasuk:

1. perencanaan strategis & perencanaan kerja tahunan
2. tinjauan dokumen kebijakan: jaminan kualitas; mediasi antar kementerian
3. pemantauan kinerja pemerintah
4. koordinasi kebijakan/prioritas horisontal
5. persiapan sesi pemerintah/kabinet
6. ketaatan hukum dari rancangan undang-undang

Beberapa lembaga negara yang berbeda di Indonesia, yang dimulai dari Presiden, memainkan sejumlah peran dalam koordinasi kebijakan termasuk tiga Kementerian Koordinator, Kementerian Keuangan, Bappenas, KemenPAN-RB, kantor Wakil Presiden, satuan-satuan pelaksanaan (UKP4 dan TPN2K), dan lain-lain. Namun para kementerian telah menetapkan kebijakan-kebijakan dan peraturan baru yang bertentangan dengan peraturan lain atau dengan tujuan kebijakan Presiden. Pengelolaan kebijakan juga menjadi lebih sulit karena tantangan-tantangan untuk mengkoordinasi proses-proses perencanaan dan penganggaran yang berlainan untuk bagian-bagian anggaran yang berbeda. Di kemudian hari, pemerintah Indonesia dapat mempertimbangkan bagaimana menyempurnakan mandat-mandat dan fungsi-fungsi dari berbagai lembaga yang mendukung CoG, dan memberdayakan Kantor Presiden (atau yang ditugaskan) untuk memegang peran yang lebih kuat dalam mengelola proses kebijakan.

Perampingan prosedur dan struktur birokrasi

Struktur organisasi dan proses birokrasi yang rumit merupakan kendala bagi Pemerintah dalam melaksanakan komitmen kebijakan dan sasaran reformasinya.

Peraturan yang terlalu terperinci, struktur kelembagaan yang tumpang tindih, kurangnya pendelegasian kewenangan, dan pengambilan keputusan yang tersebar, semuanya berkontribusi

74 SIGMA Paper 35: Coordination at the Centre of Government: The Functions and Organization of the Government Office (OECD; Paris, 2004).

terhadap budaya aksi yang lamban di dalam administrasi pemerintah. Aparat negara, termasuk proses-proses dan struktur pemerintahan, belum memetik manfaat dengan cakupan yang setara dengan bagian-bagian lain dari Negara.

Konsep Reformasi Birokrasi (RB) yang ada terpusat pada dokumentasi rencana reformasi pada bidang-bidang reformasi yang telah ditentukan, namun masih belum jelas apakah konsep itu akan membawa peningkatan produktivitas yang besar walau dengan peningkatan biaya gaji. Penyisihan untuk RB diberikan berdasar rencana-rencana reformasi yang telah diperiksa dan bukan berdasar realisasi reformasi sesungguhnya dan peningkatan produktivitas. Ke depannya, Pemerintah dapat mempertimbangkan penyempurnaan pendekatan ke RB, dengan menekankan pada perampingan proses pengambilan keputusan dan akuntabilitas, memberdayakan lembaga-lembaga dan pengelolanya untuk mengambil keputusan, dan memberikan lebih banyak keleluasaan bagi para lembaga untuk mengelola demi hasil realisasi, dan bukan sekedar demi kepatuhan terhadap peraturan. Para lembaga dapat didorong untuk merasionalisasikan pengendalian berdasar rencana dan menggantinya dengan garis delegasi wewenang hirarkis dan jalur akuntabilitas yang sesuai.

Pengelolaan strategis sumber daya manusia

Efektivitas dan efisiensi pemerintahan, termasuk penyediaan layanan gugus depan, sangat bergantung pada kualitas sumber daya manusia. Sementara implementasi reformasi birokrasi telah meningkatkan transparansi dan efektivitas rekrutmen dan tingkat kompensasi bagi pegawai, masih terdapat sejumlah tantangan besar yang menghadang sektor publik. Fungsi-fungsi kelembagaan akan berubah sesuai waktu, dan kebijakan sumber daya manusia harus mendukung adaptasi kelembagaan kepada persyaratan-persyaratan baru. Jumlah pegawai mungkin tidak banyak berubah secara agregat, namun komposisi keterampilan lintas kementerian atau lembaga negara mungkin perlu berubah secara substantial.

Saat ini lembaga-lembaga menghadapi kekakuan yang besar dalam mengubah ketenagakerjaan dalam lembaga mereka; sehingga walau suatu fungsi tidak lagi dibutuhkan, lembaga tersebut tidak memiliki mekanisme untuk melepaskan pegawai terkait. Pemerintah akan memetik manfaat dari pengelolaan sumber daya manusia yang lebih strategis untuk mengidentifikasi fungsi-fungsi dan keterampilan-keterampilan yang akan dan tidak akan dibutuhkan oleh pegawai di masa depan. Hal ini perlu diikuti dengan sejumlah fleksibilitas dalam menyesuaikan struktur organisasi terhadap kebutuhan usaha dari badan tersebut. Sebagai contoh, ketaatan yang ketat terhadap norma rentang kendali mungkin tidak akan cocok, sementara sejumlah fungsi-fungsi mungkin harus dibubarkan untuk memberikan lebih banyak fokus kepada prioritas yang lebih strategis.

Insentif untuk memotivasi kinerja pegawai juga sangat penting untuk mencapai akuntabilitas lembaga yang lebih baik. UU tentang pegawai negeri sipil tahun 2014 (ASN) dapat membuat perubahan besar dalam bagaimana administrasi pemerintah dikelola dan bagaimana kinerjanya. Namun, dengan syarat bahwa 20 lebih peraturan pelaksanaan terkait UU tersebut haruslah disusun sedemikian hingga mampu mendukung reformasi, dibanding mendukung terciptanya status quo. Masa selama dua tahun untuk menyiapkan dan menerbitkan peraturan-peraturan itu adalah masa yang penting. Jika disusun dengan baik, mereka dapat

meningkatkan profesionalisme pegawai negeri dengan memperkuat pengangkatan dan kenaikan pangkat pegawai berdasar prestasi dan dengan meningkatkan ekuitas internal dan transparansi dari sistem penggajian.

Mewujudkan hasil melalui belanja publik

Belanja pemerintah mencatat peningkatan yang besar selama beberapa tahun terakhir, namun rakyat tidak melihat peningkatan yang signifikan dalam kualitas infrastruktur maupun layanan masyarakat. Misalnya, belanja Pemerintah untuk jaringan jalan nasional meningkat tiga kali lipat dari tahun 2005 hingga 2011, namun biaya rata-rata juga meningkat tiga kali lipat, sehingga hasil (*output*) tidak meningkat sejalan dengan kenaikan belanja. Seperti dibahas pada Bab 4, Indonesia harus melakukan investasi yang substansial dalam bidang infrastruktur dan peningkatan layanan masyarakat jika hendak memenuhi kebutuhan masa depan negara. Agar pelaksanaannya efektif, dibutuhkan perubahan dalam perencanaan strategis sumber daya, serta bagaimana kinerja dapat dijadikan bagian tak terpisahkan dalam belanja pemerintah.

Proses perencanaan yang digunakan oleh pemerintah terfragmentasi dan gagal mendukung alokasi sumber daya yang strategis. Rencana lima tahunan mencoba memberikan kerangka kepentingan nasional dalam suatu sektor – yang mencakup pemerintah pusat dan daerah dan sektor swasta. Sementara cakupan kepentingannya bersifat luas, kegiatan yang tercakup hanyalah terbatas. Sebagai contoh, hanya sekitar seperempat belanja pemerintah pusat yang dicakup oleh rencana itu – seperti biaya modal dan yang berkaitan dengan operasi. Belanja pegawai, subsidi, dan transfer berada di luar cakupan rencana itu, sementara kebijakan pendapatan tidak dipertimbangkan. Akibatnya, kompromi yang penting, seperti antara pengeluaran subsidi BBM dan investasi infrastruktur yang bernilai tinggi, tidak mendapat perhatian selama penyusunan anggaran. Ke depannya, dibutuhkan suatu proses perencanaan yang lebih strategis dan terpadu.

Sejak tahun 2000, sejumlah proses-proses pengelolaan kinerja telah diperkenalkan, namun sejauh ini hasilnya masih mengecewakan. Lembaga-lembaga negara memberikan laporan kinerja yang terpisah kepada lembaga-lembaga pusat dengan menggunakan sejumlah besar indikator kinerja – misalnya, dokumen anggaran Pemerintah berisi lebih dari 40.000 indikator hasil (*output*) sementara negara-negara lain memiliki kurang dari 10 persen dari jumlah itu. Pada sebagian besar kasus, informasi kinerja tidak terkait dengan keputusan pengelolaan sumber daya. Sementara telah diambil langkah-langkah untuk menyederhanakan indikator tersebut dan mengaitkan pelaporan kepada keputusan anggaran, pengaruhnya hanya akan terbatas, kecuali bila lembaga-lembaga negara dipercayakan dengan tanggung jawab yang lebih besar untuk mengelola sumber daya.

Mengkaji ulang fokus pemerintah daerah agar bertanggung jawab atas peningkatan penyediaan layanan

Walau Walau dengan transfer yang besar kepada pemerintah daerah, otonomi daerah gagal meningkatkan layanan masyarakat yang diharapkan ketika diluncurkan pada tahun 2001. Transfer ke pemerintah daerah kini mencapai sekitar setengah dari anggaran negara, di luar pembayaran bunga dan subsidi (sekitar 6 persen dari PDB), dan lebih dari 80 persen dari jumlah ini terkumpul kepada pemerintah daerah pada tingkat yang paling rendah—kabupaten/

kota. Namun kualitas layanan masih menghadapi masalah:

- Penerimaan murid telah meningkat pada semua tingkat pendidikan, namun prestasi pelajar Indonesia dalam penilaian pengetahuan tingkat internasional tetap tersendat dalam matematika dan menurun dalam ilmu pengetahuan.
- Sementara panjang jalan daerah telah meningkat, kualitasnya secara keseluruhan telah menurun.
- Persentase rumah tangga dengan akses ke air bersih bahkan turun secara aktual dari 50 persen ke 48 persen sejak tahun 2001.

Pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa lemahnya akuntabilitas dan buruknya layanan masyarakat di daerah memiliki keterkaitan yang sangat erat.

Akuntabilitas mencakup dua hal yang terpisah: (1) permintaan warga negara untuk peningkatan kualitas layanan, dan (2) tanggapan dari pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan para warganya. Pengawasan buruknya kinerja ini membutuhkan langkah-langkah yang terfokus pada masing-masing hal tersebut.

Hingga kini tidak banyak desakan yang diberikan oleh warga negara kepada penyedia layanan untuk meningkatkan kualitas layanannya. Hal ini mungkin karena mereka puas akan kualitas layanan yang mereka terima. Sebaliknya, mungkin juga warga negara tidak sadar akan keterbatasan kualitas layanan tersebut, atau bagaimana menyatakan tuntutan akan kebutuhan mereka. Pengalaman internasional menunjukkan berbagai pendekatan yang membantu meningkatkan keterlibatan warga negara, termasuk berbagai informasi tentang kualitas layanan masyarakat dengan penduduk setempat, seperti penelitian komparatif dari satu lokalitas ke lokalitas lain yang serupa.

Dari sudut pandang penyedia layanan terdapat sejumlah kendala terkait dengan mekanisme pendanaan yang ada yang membatasi kinerja mereka. Pertama, terdapat pendekatan satu rancangan untuk semua di dalam sistem keuangan antar-pemerintahan, walau dengan keragaman masalah dari masing-masing daerah di Indonesia. Perlakuan rancangan dan penerapan kebijakan yang seragam terhadap berbagai unit daerah yang berbeda merupakan masalah bagi pengelolaan sumber daya yang tepat di setiap provinsi dan daerah. Kabupaten yang besar, kota-kota berukuran kecil dan menengah, dan daerah-daerah perdesaan, semuanya memperoleh perlakuan yang kurang lebih sama dari sudut pandang fiskal. Selain itu, insentif yang tidak tepat di dalam sistem alokasi dana mendorong belanja untuk gaji dan administrasi dibanding penggunaan sumber daya yang lebih berimbang untuk mendorong realisasi penyediaan layanan.

Bab IV. Menutup Kesenjangan Besar di Bidang Infrastruktur



Bab IV. Menutup Kesenjangan Besar di Bidang Infrastruktur

Indonesia telah kehilangan lebih dari 1 poin persentase dari tambahan pertumbuhan PDB karena rendahnya investasi dalam infrastruktur, terutama di bidang transportasi. Survei di kalangan perusahaan-perusahaan menunjukkan bahwa masalah yang berkaitan dengan transportasi termasuk kendala usaha yang paling buruk bagi perusahaan manufaktur. Survei rumah tangga dan perdesaan menunjukkan bahwa seperempat penduduk perkotaan dan lebih dari setengah penduduk perdesaan memiliki akses yang buruk ke layanan transportasi. Terlalu tingginya biaya transportasi merintanginya daya saing perusahaan. Produsen bahan mentah tidak mampu menggunakan kesempatan-kesempatan yang terkait dengan permintaan konsumen akhir. Lebih murah untuk mengimpor buah jeruk dari Tiongkok dibanding mendatangkannya dari Kalimantan. Pencapaian sasaran pertumbuhan dan transformasi struktural Indonesia sebagian besar akan bergantung pada penutupan kesenjangan besar di bidang infrastruktur.

Walau belanja pemerintah meningkat dalam beberapa tahun terakhir, stok aset infrastruktur Indonesia, seperti jaringan jalan, pelabuhan, tenaga listrik, fasilitas telekomunikasi, telah tertinggal dibanding pertumbuhan ekonomi. Secara riil, investasi infrastruktur hanya tumbuh sebesar 3 persen per tahun selama periode tahun 2001-11, dibanding pertumbuhan PDB sebesar 5,3 persen. Lambatnya pertumbuhan stok aset infrastruktur ini, dalam konteks tingginya pertumbuhan ekonomi dan jumlah kendaraan, memberi kontribusi terhadap kesenjangan yang besar, masalah kemacetan dan kinerja logistik yang buruk, yang sangat merintanginya pertumbuhan produktivitas, daya saing dan upaya pengentasan kemiskinan.

Ke depannya, menutup kesenjangan infrastruktur baik sebagian maupun seluruhnya, akan mendukung pertumbuhan dan kesejahteraan melalui beberapa saluran. Pada saat investasi sedang dilakukan, pengaruh belanja akan mendukung pertumbuhan jangka pendek dan lapangan kerja. Dengan mengalirnya investasi sebagai modal tetap infrastruktur, investasi swasta akan meningkat dan kapasitas produktif, produktivitas dan pertumbuhan jangka panjang pun terdorong. Dan dengan tersedianya layanan infrastruktur, daya saing dunia usaha akan meningkat dan akses penduduk ke layanan pun akan membaik.⁷⁵ Karenanya, peningkatan investasi infrastruktur secara agresif akan menjadi transformasional bagi Indonesia.

Pemerintah mencoba menutup kesenjangan infrastruktur melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Sejumlah kebijakan dan prakarsa diluncurkan, termasuk peningkatan

⁷⁵ Secara teori, penambahan investasi modal publik melalui investasi infrastruktur secara langsung akan meningkatkan produktivitas faktor-faktor lainnya (seperti tenaga kerja, lahan) dan menstimulasi pertumbuhan ekonomi. Seperti ditunjukkan oleh Barro (1990), tambahan itu dapat meningkatkan lintasan pertumbuhan ekonomi jangka panjang dengan sejumlah kondisi, seperti adanya skala ekonomi. Terdapat pengaruh tidak langsung juga. Ketersediaan infrastruktur berkualitas tinggi dapat menurunkan kebutuhan pengadaan sendiri dari sejumlah faktor masukan (*input*) tertentu, seperti jalan, air bersih, atau tenaga listrik (Agenor dan Moreno-Dodson, 2006) dan mendukung pembentukan modal manusia (Galaini dkk., 2005).

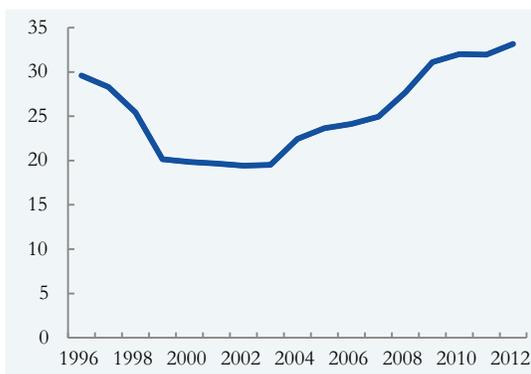
anggaran yang signifikan bagi belanja modal dan penguatan kerangka kelembagaan dan peraturan bagi Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS). Namun secara keseluruhan kemajuan realisasi infrastruktur dan layanan di lapangan masih tetap lambat akibat serangkaian tantangan penerapan dan koordinasi yang dibahas pada bab ini.

1. Investasi Infrastruktur yang Rendah dan Pengaruhnya terhadap Ekonomi

Rasio total investasi Indonesia telah pulih dalam beberapa tahun terakhir

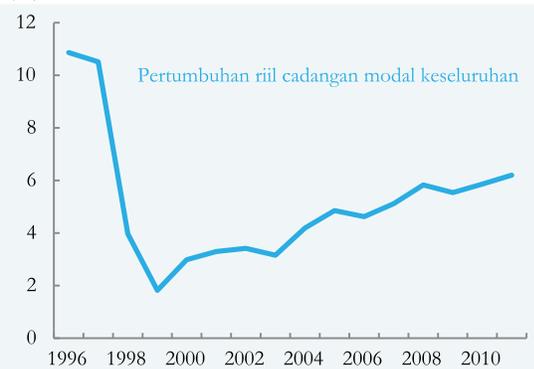
Rasio investasi terhadap PDB Indonesia telah meningkat secara mengagumkan dalam beberapa tahun terakhir, dan bahkan melampaui tingkat pra-krisis tahun 1997/98. Investasi modal tetap bruto (konstruksi, permesinan dan peralatan, transportasi, dan perlengkapan) meningkat dengan pertumbuhan tahunan sebesar rata-rata 8,0 persen antara tahun 2001 dan 2011, menyebabkan rasio investasi nominal mencapai 33 persen dari PDB pada tahun 2012 dan berkontribusi terhadap tingginya pertumbuhan ekonomi di Indonesia akhir-akhir ini. Sebagai akibatnya, rasio pembentukan modal tetap terhadap PDB Indonesia telah meningkat dari perkiraan sebesar 1,7 kali PDB pada tahun 1995 menjadi 2,1 kali dari PDB pada tahun 2011.

Gambar 4.1: Rasio investasi
(as a % of nominal GDP)



Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

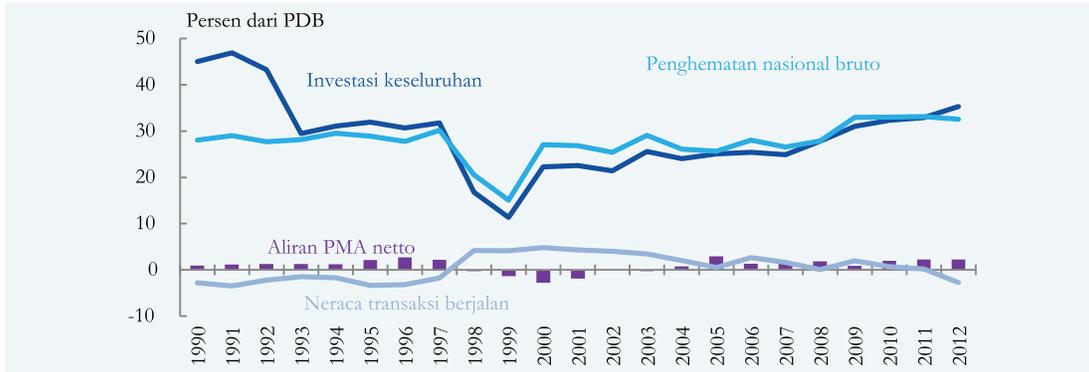
Gambar 4.2: Pertumbuhan riil pembentukan modal tetap
(%)



Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Mempertahankan atau meningkatkan investasi di atas tingkat tersebut akan mengharuskan Indonesia untuk: (i) memobilisasi simpanan asing dan menyalurkannya ke investasi-investasi jangka panjang yang produktif, seperti dalam infrastruktur; dan/ atau (ii) mendorong tingkat dan ketersediaan investasi yang didanai dari simpanan dalam negeri. Mendorong hal yang disebutkan pada nomor (ii) merupakan upaya jangka panjang (dengan struktur usia penduduk dan terbatasnya ketersediaan instrumen simpanan di sektor keuangan), oleh karena itu perhatian lebih ditekankan pada penanaman modal asing langsung (*foreign direct investment*, FDI). Sementara aliran FDI ke Indonesia terus meningkat pada beberapa tahun terakhir, yang mencapai 2 persen dari PDB, masih terdapat ruang yang besar untuk mengejar Malaysia dan Tiongkok yang mencatat rasio sekitar 4 persen dari PDB.

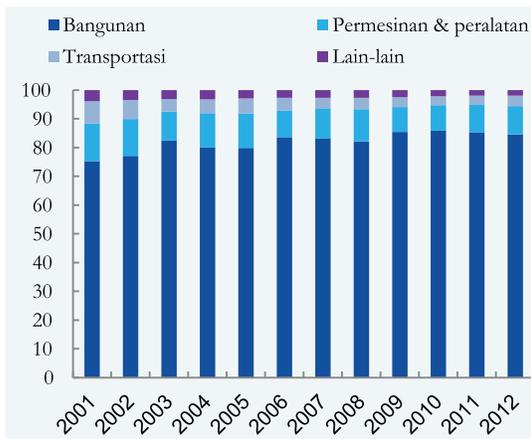
Gambar 4.3: Investasi, tabungan, dan defisit neraca berjalan



Sumber: BPS.

Namun peningkatan kualitas investasi akan jauh lebih penting untuk langkah ke depan. Sebagian besar peningkatan investasi modal terkait dengan konstruksi (perumahan, gerai-gerai belanja, dan bangunan-bangunan lain), sementara bentuk-bentuk permodalan lain memiliki peran yang lebih kecil.

Gambar 4.4: Komposisi investasi



Sumber: BPS dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 4.5: Pertumbuhan pembentukan modal tetap (stok) infrastruktur



Sumber: Triwulanan Perkembangan Perekonomian Indonesia Oktober 2013 dan perhitungan staf Bank Dunia.

Namun investasi infrastruktur (sebagai bagian dari PDB) jauh tertinggal ...

Jumlah investasi infrastruktur Indonesia turun tajam selama krisis keuangan tahun 1997/98 dan sampai sekarang belum pulih sepenuhnya. Jumlah investasi infrastruktur turun dari rata-rata sebesar 7 persen pada tahun 1995-97 ke sekitar 3-4 persen dari PDB pada beberapa tahun belakangan ini. Tingkat investasi infrastruktur di Indonesia jauh lebih rendah dibanding negara-negara tetangganya, seperti Thailand dan Vietnam yang memiliki tingkat yang melampaui 7 persen dari PDB, atau Tiongkok yang mencatat tingkat investasi di atas 10 persen dari PDB selama dekade lalu.⁷⁶ Relatif rendahnya tingkat investasi infrastruktur di Indonesia ini men-

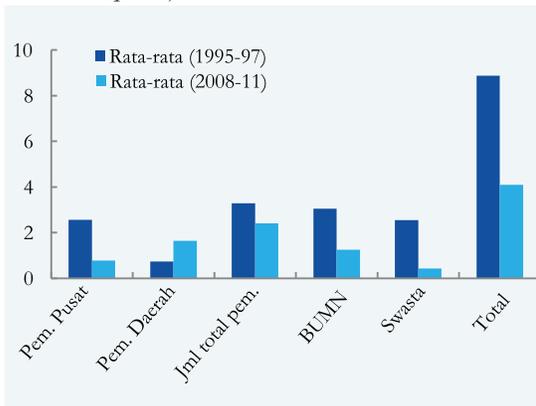
⁷⁶ Lihat Triwulanan Perkembangan Perekonomian Indonesia edisi Maret 2013 untuk perkiraan terbaru Bank Dunia tentang investasi infrastruktur di Indonesia dan untuk konteks regional lihat pada Asian Development Bank; World Bank; Japan Bank for International Cooperation (2005) *Connecting East Asia: A New Framework for Infrastructure*.

gambarkan lambatnya pertumbuhan riil dalam pembentukan stok infrastruktur (jaringan jalan, pelabuhan, tenaga listrik, telekomunikasi, kanal air, dll.) sejak krisis tahun 1997/98 (Gambar 4.5).

Penurunan investasi infrastruktur sebagai proporsi dari PDB bersifat luas dan lintas pemerintah, BUMN dan sektor swasta (Gambar 4.6). Investasi sektor swasta mencatat penurunan terbesar, yang menarik perhatian khusus dengan adanya peningkatan fokus pada kerjasama pemerintah swasta (KPS) untuk mendanai pembangunan infrastruktur Indonesia.⁷⁷ Investasi BUMN juga turun sekitar 1,8 persen dari PDB. Jumlah investasi pemerintah (pusat dan daerah) turun sebesar 0,9 persen dari rata-rata 3,3 persen dari PDB selama tahun 1995-97 menjadi 2,4 persen dari PDB pada tahun 2008-11. Peningkatan yang belakangan terjadi pada rasio investasi infrastruktur Indonesia mencerminkan peningkatan investasi yang pesat dari pihak pemerintah daerah, yang sedikit mengimbangi penurunan drastis pada investasi sektor swasta, BUMN dan pemerintah pusat (Gambar 4.6). Pemerintah daerah saat ini merupakan sumber terbesar belanja infrastruktur di Indonesia (Gambar 4.7).

Gambar 4.6: Investasi infrastruktur turun tajam kecuali yang berasal dari pemerintah daerah

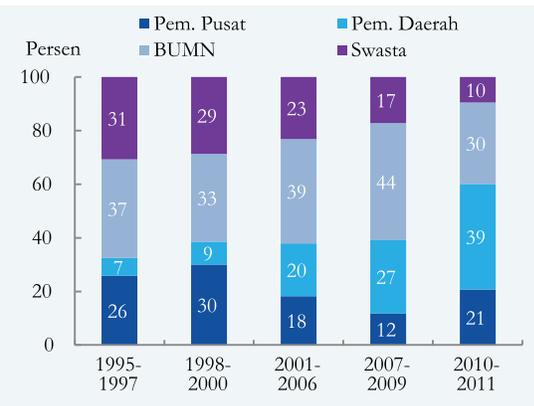
(tingkat investasi infrastruktur nominal sebagai bagian dari PDB, persen)



Sumber: Triwulanan Perkembangan Perekonomian Indonesia Maret 2013 dan perhitungan staf Bank Dunia.

Gambar 4.7: Pemerintah daerah menjadi sumber belanja infrastruktur terbesar

(persen keseluruhan)

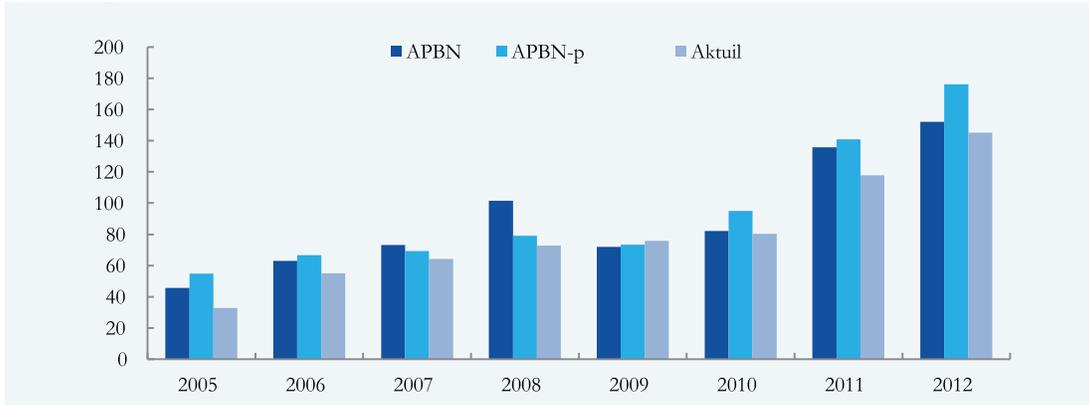


Sumber: Triwulanan Perkembangan Perekonomian Indonesia Maret 2013 dan perhitungan staf Bank Dunia.

Pemerintah telah menunjukkan komitmen yang kuat dalam meningkatkan pendanaan infrastruktur dengan peningkatan alokasi belanja modal yang signifikan. Seperti ditunjukkan pada Gambar 4.8, belanja aktual pemerintah pusat terus meningkat selama tiga tahun terakhir, walau biasanya lebih rendah dari yang dialokasikan karena tingkat realisasi kurang dari 100 persen (yang secara rata-rata mencapai 84 persen pada beberapa tahun terakhir). Pada tahun 2013, alokasi belanja modal pemerintah pusat mencapai Rp 188 triliun, atau 2,0 persen dari PDB dan alokasi untuk 2014 mencapai Rp 184 triliun (atau 1,8 persen dari PDB). Namun, dibanding perkiraan kebutuhan investasi yang diidentifikasi pada RPJMN, alokasi tersebut tidak mencukupi.

77 Lihat pembahasan tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia - MP3EI di bawah ini.

Gambar 4.8: Belanja modal aktual meningkat secara berkelanjutan namun di bawah alokasinya dalam beberapa tahun terakhir
(Triliun Rp)



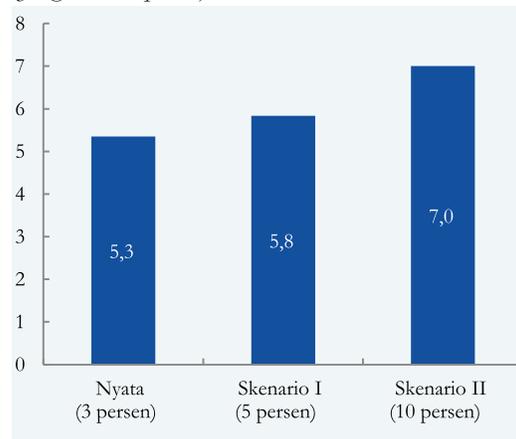
Sumber: Kementerian Keuangan.

... yang menimbulkan biaya lebih tinggi bagi pertumbuhan ekonomi ...

Pertumbuhan ekonomi Indonesia selama 2001-11 akan jauh lebih tinggi jika negara ini mengalokasikan porsi PDB yang lebih tinggi untuk infrastruktur.⁷⁸ Pertumbuhan investasi infrastruktur mengimbangi pertumbuhan PDB riil atau keseluruhan pembentukan modal tetap (*capital stock*). Sebagai akibatnya, modal tetap infrastruktur Indonesia menurun secara bertahap terhadap produksi (*output*) dan sebagai bagian dari total pembentukan modal tetap dalam dekade terakhir.⁷⁹ Pada tahun 2001-11, pertumbuhan riil modal tetap infrastruktur Indonesia meningkat sebesar 3 persen per tahun, dibanding pertumbuhan PDB riil sebesar 5,3 persen selama periode tersebut. Dengan mengasumsikan hubungan kausalitas antara perubahan modal tetap infrastruktur dan perubahan dalam hasil (*output*), bila laju pertumbuhan modal tetap infrastruktur mencapai 5 persen dibanding hanya 3 persen, maka pertumbuhan PDB riil akan mencapai 5,8 persen, perbedaan sebesar 0,5 persentase. Pertumbuhan PDB riil akan mencapai 7,0 persen jika pertumbuhan riil modal tetap infrastruktur mencapai 10 persen (Gambar 4.9).

Gambar 4.9: Pertumbuhan pun akan lebih tinggi bila investasi infrastruktur lebih tinggi

(rata-rata pertumbuhan PDB riil selama 2001-11 menurut skenario pertumbuhan investasi infrastruktur yang berbeda, persen)



Sumber: Lihat Triwulanan Perkembangan Perekonomian Indonesia Bank Dunia edisi bulan Maret 2013.

⁷⁸ Untuk perincian lebih lanjut tentang perkiraan investasi infrastruktur Indonesia dan implikasinya terhadap ekonomi, lihat Triwulanan Perkembangan Ekonomi Indonesia edisi bulan Oktober 2013, yang sarinya digunakan oleh bagian ini.

⁷⁹ Secara khusus, modal tetap infrastruktur tertinggal dari peningkatan keseluruhan pembentukan modal tetap (yang mana infrastruktur merupakan salah satu bagian) yang mengarah ke penurunan dalam rasio modal tetap infrastruktur terhadap total pembentukan modal tetap. Untuk perincian lebih lanjut, lihat Triwulanan Bank Dunia edisi bulan Oktober 2013.

... dan rendahnya investasi terjadi hampir di semua sub-sektor infrastruktur utama

(i) Infrastruktur jalan

Walau mencatat kemajuan, rendahnya investasi infrastruktur jalan selama satu dekade telah menyebabkan kesenjangan kapasitas yang besar, masalah kemacetan, dan kinerja logistik yang buruk. Sektor jalan mewakili 40 persen dari jumlah investasi infrastruktur dan berperan penting dalam memfasilitasi pergerakan penumpang antar daerah perkotaan dan dalam menghubungkan masyarakat dan pasar di seluruh negeri. Pemerintah telah meningkatkan belanja infrastruktur menjadi Rp.70 triliun/tahun (sekitar 6,0 miliar dolar AS/tahun), dan investasi jalan telah kembali ke 1,6 persen dari PDB, jumlah yang sama seperti sebelum krisis keuangan tahun 1997/98 (Bank Dunia, 2012).⁸⁰ Namun, tingkat investasi ini masih belum memenuhi jumlah yang dibutuhkan sejalan dengan pesatnya pertumbuhan kendaraan mobil dan motor di jalan-jalan Indonesia (masing-masing bertumbuh sebesar 11 dan 16 persen per tahun antara tahun 2001 dan 2011), dan menyebabkan turunnya kapasitas serta tekanan dan kemacetan yang parah.⁸¹ Kemajuan terkait jalan bebas hambatan dan jalan tol sangat lambat. Pada tahun 2012, panjang jalan tol hanya mencapai 778 km dibanding 3.000 km di Malaysia dan 65.065 km di Tiongkok. Walaupun jalan tol pertama di Indonesia dibangun pada tahun 1978.

Kebutuhan investasi untuk memperkecil kesenjangan dengan negara-negara tetangga yang berkinerja tinggi dan mengejar standar terbaik internasional sangatlah besar.

Perbaikan jalan-jalan yang sudah tidak dapat digunakan, pelebaran jalan nasional, dan pembangunan jalan bebas hambatan antar kota, dalam perkotaan, jalan nasional, dan jalan daerah akan membutuhkan investasi antara 60 miliar hingga 85 miliar dolar AS. Untuk sepenuhnya memenuhi standar internasional, investasi yang dibutuhkan diperkirakan akan mencapai 120 miliar dolar AS.

Kualitas dari tingkat belanja yang meningkat juga menjadi masalah. Belanja untuk jalan-jalan nasional telah meningkat tiga kali lipat antara tahun 2005 dan 2011, namun hanya menghasilkan peningkatan (*output*) sebesar 20 persen dalam pembangunan dan pemeliharaan jalan-jalan. Dari tahun 2005 hingga 2011, sebagian besar jaringan jalan nasional diperluas melalui klasifikasi ulang jalan utama sepanjang 8.000 km, terutama dengan sedikit pelebaran pada jalan-jalan strategis. Namun upaya-upaya itu tidak meningkatkan kemajuan pencapaian sasaran dalam membangun jaringan jalan-jalan arteri berstandar tinggi yang akan sangat mendukung kebutuhan ekonomi. Kurangnya perawatan jalan-jalan daerah merupakan masalah yang serius karena pembangunan jalan baru lebih diprioritaskan dari pemeliharaan. Diperkirakan bahwa pemeliharaan jalan daerah yang memadai akan membutuhkan peningkatan dua kali lipat dari tingkat belanja saat ini (Bank Dunia, 2012).

Rendahnya konektivitas antar kota-kota dan pelabuhan juga menjadi kendala daya saing dan pertumbuhan. Sebagai pusat kegiatan ekonomi, kota-kota harus memiliki hubungan yang baik dengan pasar-pasar. Dengan terbatasnya jumlah dan akses ke transportasi logistik berbasis jalan raya, pelabuhan, bandara maupun kereta api, biaya pengiriman dalam negeri Indonesia

80 World Bank (2012): Investing in Indonesia's Roads: Improving Efficiency and Closing the Financing Gap - road sector public expenditure review 2012.

81 Besarnya belanja untuk subsidi BBM menciptakan insentif negatif yang mendukung pertumbuhan kendaraan dan menurunkan ruang anggaran untuk meningkatkan belanja infrastruktur pemerintah pusat yang menyebabkan penurunan daya tahan infrastruktur jalan.

seringkali lebih mahal dibanding biaya impor dari Singapura atau Tiongkok. Akses antar kota dan daerah-daerah perdesaan juga harus ditingkatkan, karena kota-kota harus memiliki akses yang baik ke pasar-pasar dan sumber-sumber masukan (*input*). Secara khusus, transportasi memiliki dampak yang paling langsung terhadap dunia usaha dan rumah tangga, selain juga menjadi faktor utama dalam akses ke layanan-layanan utama seperti kesehatan dan pendidikan. Sektor jalan memiliki peran yang sangat penting dalam menghubungkan masyarakat dan pasar-pasar di seluruh negeri.⁸² Karenanya, berfungsinya jalan raya secara efisien merupakan hal penting dalam menjaga pertumbuhan dan mengentaskan kemiskinan. Contoh pada Kotak 4.1 menggambarkan keterkaitan antara biaya akibat transportasi yang buruk dengan pendapatan peternak di Sumbawa.

Kotak 4.1: Biaya akibat buruknya akses ke layanan infrastruktur: produsen ternak dari Sumbawa akan lebih sejahtera bila terdapat layanan transportasi yang lebih baik

Karena kondisi agri-ekologisnya yang cocok untuk peternakan, Sumbawa (Nusa Tenggara Barat) adalah produsen ternak terbesar di Indonesia. Pada tahun 2012, daerah ini menyumbang 10 persen dari seluruh produksi ternak Indonesia. Saat ini, rantai pasokan sapi dari Sumbawa ke Jakarta melibatkan (i) pengiriman sapi-sapi dengan truk setempat dari peternak ke Bima (pelabuhan lokal terdekat dari lokasi peternakan utama), (ii) pengiriman ternak tersebut dengan kapal khusus ke Surabaya (662 km dari Bima), dan (iii) pengiriman sapi-sapi itu dengan truk melewati jalan darat dari Surabaya ke Jakarta (660 km)—lihat peta di bawah.

Perincian biaya transportasi membantu mengidentifikasi bagian rantai pasokan yang mencatat biaya paling tinggi. Rincian biaya menunjukkan bahwa sekitar 35 persen dari jumlah biaya terjadi pada jarak yang dekat (20 km), yaitu ketika membawa ternak dari peternakan ke pelabuhan di Bima. Biaya ini mencakup waktu tunggu sebelum truk dapat memasuki pelabuhan Bima. Pengumpulan ternak di Sumbawa memiliki pengelolaan yang buruk, yang membuat pedagang menghabiskan banyak waktu untuk menemukan peternak mana yang memiliki ternak yang siap dijual.

Pengiriman sapi-sapi dari Bima ke Jakarta menghabiskan 50 persen dari jumlah biaya transportasi. Biaya itu termasuk pemuatan di Bima, pengiriman ke Surabaya, biaya pelabuhan di Surabaya, dan biaya truk dari Surabaya ke Jakarta. Pajak dan bea setempat mencapai 15 persen dari jumlah biaya.

Pada saat sapi-sapi itu tiba di Jakarta, tingginya biaya kirim telah membuat ternak itu tidak mampu bersaing melawan impor. Lebih murah untuk mengimpor ternak dari Australia ke Jakarta dan Surabaya dibanding dari Indonesia bagian timur (tanpa memandang kualitas). Perbaikan rantai pasokan di tingkat lokal dan perbaikan pelabuhan di Bima akan meningkatkan daya saing Sumbawa secara drastis dalam pasokan ternak.



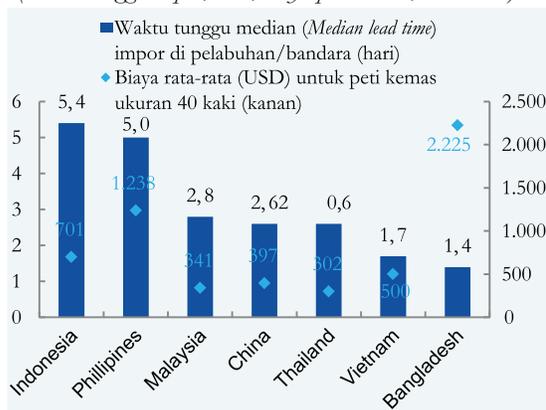
82 Sektor jalan mencatat pergerakan 70 persen ton-pengiriman dan 82 persen penumpang-km.

(ii) *Infrastruktur pelabuhan*

Untuk ekonomi negara kepulauan, efisiensi pelabuhan sangatlah penting. Walau demikian, kapasitas pelabuhan tetap sangat terbatas di Indonesia. Tanjung Priok, pelabuhan terbesar di Indonesia yang menangani lebih dari dua per tiga dari seluruh perdagangan barang-barang, hanya memiliki kapasitas sebesar 6 juta 20-kaki unit ekuivalen (*Twenty-foot equivalent unit*, TEU) per tahun, lebih rendah dibanding 10,5 juta TEU per tahun di pelabuhan Laen Chabang (Thailand) dan 30 juta TEU per tahun di Singapura. Sementara investasi yang berjalan dapat meningkatkan kapasitas Tanjung Priok menjadi 11 juta TEU pada tahun 2017, ketika terminal peti kemas internasional baru mulai beroperasi, Indonesia masih akan tertinggal di belakang Thailand dan Singapura karena negara-negara itu juga sedang melaksanakan rencana ekspansi yang ambisius.⁸³

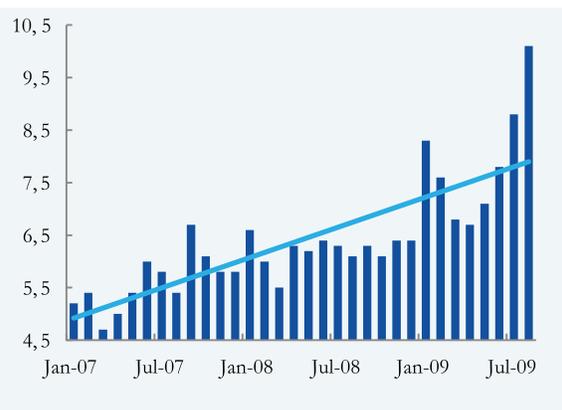
Saat ini, Indonesia masih lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara berkembang Asia lainnya dalam hal ukuran logistik perdagangan seperti biaya peti kemas dan waktu tunggu (*lead time*) impor (Gambar 4.10).⁸⁴ Meskipun terdapat peningkatan yang nyata dalam pengelolaan dan produktivitas pelabuhan pada beberapa tahun terakhir, “waktu tunggu” peti kemas tetap sangat bervariasi dan semakin meningkat.⁸⁵ Untuk barang-barang bahan setengah jadi dalam rantai pasokan, pengiriman tepat waktu sangatlah penting. Pada sejumlah kasus ketidakpastian peraturan pada pelabuhan tempat masuk barang merupakan sumber penundaan (sejumlah produk pertanian hanya diperkenankan masuk ke Indonesia melalui pelabuhan di Surabaya). Kurangnya keandalan dan tingginya tingkat ketidakpastian mengakibatkan biaya yang dapat merintang investasi, meningkatkan inventori dan biaya penyimpanan terkait, serta mengurangi skala ekspansi suatu perusahaan. Sebuah contoh kasus perusahaan es krim di Jawa, yang diuraikan pada Kotak 4.2, menggambarkan hal ini.

Gambar 4.10: Biaya dan efisiensi Indonesia tertinggal di belakang sebagian besar pesaing regionalnya
(waktu tunggu impor, hari, biaya peti kemas, dolar AS)



Sumber: *Logistics Performance Indicators 2012*, Bank Dunia.

Gambar 4.11: Waktu tunggu peti kemas meningkat di Tanjung Priok, pelabuhan utama Indonesia
(rata-rata waktu tunggu impor, hari)



Sumber: *Jakarta International Container Terminal (JICT)*.

83 Pada tahun 2018, Singapura dan Thailand menargetkan kapasitas masing-masing sebesar 55 dan 18 juta TEU per tahun.
84 Untuk perincian lebih lanjut tentang kinerja logistik pelabuhan Indonesia, lihat Triwulanan Bank Dunia edisi bulan Oktober 2013.

85 Waktu tunggu didefinisikan sebagai waktu yang berlalu ketika kargo berada pada batas pelabuhan, dari saat dibongkar dari kapal dan berada di darat hingga meninggalkan pelabuhan dengan menggunakan jalan atau kereta api. Penurunan waktu tunggu akan memungkinkan pelabuhan untuk meningkatkan volume, pendapatan, dan mendorong daya saing dengan pelabuhan-pelabuhan serupa di dalam suatu negara atau secara regional. Angka waktu tunggu seringkali digunakan untuk menarik perusahaan pelayaran dan lalu lintas barang ke suatu pelabuhan, sehingga menjadi insentif yang kuat bagi otorita pelabuhan dan operator terminal peti kemas untuk meningkatkan indikator kinerja ini.

Kotak 4.2: Akses ke bahan produksi (*input*) yang diimpor dan kinerja perusahaan es krim di Jawa

Perusahaan es krim di Jawa ini, dengan 400 pegawai, adalah contoh tepat dari perusahaan yang sedang berkembang: permintaan meningkat lebih dari 20 persen per tahun; secara bertahap pabrik meningkatkan/memodernisasi fasilitas produksinya dan kini sudah melakukan ekspor ke Malaysia, Singapura, Vietnam, dan Australia. Susu bubuk, bahan masukan produksi (*input*) utama, diimpor dari Australia. Susu produksi lokal pernah dicoba, namun kualitas yang lebih rendah dan pasokan yang tidak bisa diandalkan dapat menurunkan kepuasan konsumen terhadap kualitas es krim dan penurunan penjualan dan daya saing. Karenanya, sampai kualitas dan keandalan susu dalam negeri dapat meningkat secara drastis, penggunaan bahan dalam negeri belum menjadi pilihan yang layak untuk perusahaan tersebut.

Namun rencana ekspansi setelah tahun 2014 dibayang-bayangi oleh sejumlah faktor, yang paling penting adalah kepastian dan ketepatan waktu akses ke bahan masukan yang diimpor.⁸⁶ Kebijakan impor bahan pertanian yang sering berubah menciptakan ketidakpastian akan akses ke bahan impor itu. Sebagai contoh, proses bea cukai kadang tertunda akibat ketidakjelasan apakah susu bubuk termasuk dalam produk pertanian yang harus masuk melalui pelabuhan di Surabaya. Selain itu, setelah melewati bea cukai, peti kemasnya akan membutuhkan waktu antara 3 hingga 8 jam untuk tiba di pabrik karena kepadatan jalan.

(iii) Listrik

Rasio kelistrikan Indonesia sebesar 74 persen (menurut data PLN) masih di bawah sebagian besar negara tetangganya, termasuk Malaysia, Thailand, dan Tiongkok (hampir 100 persen). Seperti ditunjukkan pada Bab 2, tingkat akses tampak jauh lebih baik bila diteliti dari survei rumah tangga, karena survei itu menyertakan seluruh jenis tenaga listrik, termasuk sambungan tidak resmi dan yang berkualitas buruk. Untuk menutup kekurangan itu diperkirakan akan dibutuhkan peningkatan bertahap dalam kapasitas pembangkit sebesar 66,8 GW dan kapasitas pasokan listrik sebesar 477 TWh dengan jumlah investasi sebesar 200 miliar dolar AS. Jika sasarannya adalah menutup kekurangan itu selama 10 tahun ke depan, maka dibutuhkan investasi sebesar 20 miliar dolar AS per tahun.

Tantangan utama lain yang dihadapi pada sektor tenaga listrik termasuk: (i) tingginya kehilangan transmisi dan besarnya pencurian listrik;⁸⁷ (ii) subsidi yang tinggi (sekitar 10 miliar dolar AS pada tahun 2012) yang mengurangi kemampuan PLN dalam melakukan investasi; dan (iii) ketergantungan sebagian besar pembangkit listrik terhadap sumber bahan bakar fosil, seperti minyak, gas alam, dan batubara. Sejauh ini, kurang dari 20 persen listrik yang dibangkitkan berasal dari tenaga air, panas bumi, dan sumber-sumber terbarukan lainnya. UU Energi dan UU Kelistrikan yang baru ditetapkan memperbarui kerangka hukum bagi sektor energi, dengan penekanan pada keberlanjutan ekonomi, ketahanan energi, dan pelestarian lingkungan. Program percepatan pembangunan pembangkit listrik dengan kapasitas 10.000 MW tahap kedua telah diluncurkan, yang mana 60 persen dari kapasitas itu akan menggunakan sumber energi terbarukan, dengan porsi panas bumi sekitar 4.800 MW dan tenaga air mengisi sebagian besar sisanya.

86 Kesulitan lain adalah mendapatkan lahan industri yang ideal di Jabotabek.

87 Diperkirakan bahwa kehilangan tenaga listrik akibat transmisi dan distribusi mencapai 10 persen, dibanding 4 persen di Malaysia dan 6 persen di Thailand (McKenzie, 2012).

(iv) Air bersih dan sanitasi

Akses ke air bersih dan sanitasi masing-masing mencapai 64 persen dan 67 persen pada tahun 2012, tertinggal di belakang Filipina, Vietnam, Malaysia, dan Thailand. Pada daerah pedesaan, sementara jumlah air leding yang dikelola masyarakat semakin meningkat, besar jangkauannya masih di bawah 20 persen dari populasi pedesaan dan tidak cukup perhatian diberikan pada keberlanjutan pengoperasiannya. Sistem pembuangan kotoran/limbah sangat terbatas, dengan hanya 2 persen daerah perkotaan memiliki akses kepada sistem terpusat. Dari perkiraan 85.000 ton limbah padat yang dihasilkan setiap hari oleh 110 juta penduduk daerah perkotaan di Indonesia, hanya sekitar 40 persen yang dikirim ke tempat pembuangan akhir (TPA), dengan banyak TPA merupakan pembuangan terbuka. Biaya terkait hal-hal di atas cukup besar, termasuk kontaminasi sumber-sumber air bersih, biaya layanan kesehatan, hilangnya produktivitas, dan kerugian sumber daya air dan perikanan. Penelitian pada tahun 2008 memperkirakan biaya di atas mencapai 6,3 miliar dolar AS per tahun.

Pasokan air umum di Indonesia dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), perusahaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dengan jaringan fasilitas yang besar di seluruh negeri (seluruhnya terdapat 328 PDAM) yang bertanggung jawab atas pasokan air dan pengaturan di sektor tersebut. Pada daerah-daerah pedesaan, Pemerintah meningkatkan skema berbasis masyarakat untuk bidang air bersih dan sanitasi, termasuk program sanitasi yang diprakarsai oleh masyarakat dengan sasaran mencapai 20.000 desa pada tahun 2014. Di daerah-daerah perkotaan, terdapat sejumlah peningkatan pada kinerja operasi dan finansial utilitas air bersih perkotaan selama dekade lalu, dengan peningkatan jumlah utilitas yang digolongkan sebagai 'sehat' dari 38 ke 173 antara tahun 2004 dan 2012. Diperkirakan sekitar setengah dari keseluruhan kapasitas air leding hilang selama pengiriman. Tantangan utama adalah meningkatkan kinerja dari para PDAM tersebut.

Selain kebutuhan restrukturisasi sebagian PDAM, terdapat kebutuhan yang besar untuk meningkatkan kapasitas. Bappenas memperkirakan kebutuhan investasi pada bidang-bidang berikut: (i) pembangunan dan rehabilitasi instalasi pengolahan air; (ii) pembangunan jaringan pipa air; (iii) perluasan sistem limbah terpusat; (iv) pembangunan sistem pembuangan dan limbah umum; dan (v) pemulihan fungsi sungai dan danau untuk melestarikan DAS. Indonesia membutuhkan investasi sebesar 64 miliar dolar AS untuk mengejar ketertinggalannya dari Filipina dan Malaysia.

(v) Sumber daya air

Indonesia berupaya keras membangun/menggerakkan sumber daya airnya, sejalan dengan sasaran ketahanan pangan, terutama beras yang merupakan 24 persen dari anggaran kaum miskin. Walau Indonesia memiliki curah hujan yang melimpah, sumber daya air mengalami banyak tekanan. Distribusi hujan dan sumber daya air tidaklah merata, dengan iklim muson yang memicu banjir selama musim hujan dan kekeringan ketika musim kemarau. Akibat buruknya pemeliharaan sistem irigasi yang ada (yang mencerminkan ketiadaan sistem penggantian biaya (*cost recovery*)) dan rendahnya keterlibatan pemerintah daerah), persentase infrastruktur irigasi dalam kondisi baik telah menurun selama dekade lalu, sementara urbanisasi telah menyebabkan penyusutan jumlah daerah yang menerima pengairan. Pada masa mendatang, permintaan beras

diproyeksikan akan terus meningkat secara absolut (walau bagian beras dalam anggaran rumah tangga tampaknya akan turun) sementara urbanisasi akan semakin menyusutkan lahan-lahan yang menerima irigasi, menggarisbawahi kebutuhan akan peningkatan efisiensi dalam pengelolaan sumber daya air.

Tantangan yang harus dihadapi termasuk: (i) kelanjutan pelaksanaan skema irigasi yang ada walau dengan tekanan urbanisasi dan industrialisasi; (ii) pengelolaan DAS sungai untuk mencegah banjir; dan (iii) pembangunan bendungan penyimpanan air. Pembangunan lahan sawah baru dengan ukuran yang besar akan sulit dilakukan karena pengalihan fungsi lahan ke fungsi yang lebih menguntungkan. Karenanya, peningkatan produktivitas dalam produksi beras melalui investasi penelitian dan pengembangan serta pengembangan dan pengelolaan skema irigasi yang ada menjadi lebih beralasan. Namun, kebutuhan investasi pada sektor sumber daya air tidaklah kecil. Menurut Bappenas, kebutuhan investasi mencakup peningkatan kinerja pengelolaan air terpadu, pengembangan waduk penampungan serba guna, peningkatan skema pencegahan banjir kota besar, peningkatan infrastruktur perlindungan pesisir pantai, dan peningkatan pasokan pangan dengan meningkatkan potensi lahan rawa. Seluruh langkah-langkah di atas akan membantu mengejar keteringgalan dari Thailand pada tahun 2019 dan menghabiskan biaya sebesar 81 miliar dolar AS.

2. Tidak hanya masalah dana

Rendahnya investasi infrastruktur yang disinggung di atas sebagian mencerminkan masalah kelembagaan dan peraturan perundangan yang rumit. Tantangan utamanya termasuk: (i) penanganan pembebasan tanah; (ii) pengelolaan koordinasi lintas lembaga, antar pemerintah pusat dan daerah dan lintas rencana-rencana yang berbeda; dan (iii) penetapan kerangka KPS.

Rumitnya masalah pembebasan tanah

Tidak jelasnya peraturan pembebasan tanah dan ganti rugi kepada pemilik tanah menyebabkan penundaan proyek-proyek infrastruktur, terutama jalan tol. Peraturan Presiden No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum tidak efektif dalam mendukung pembebasan tanah bagi kepentingan umum, karena peraturan dan tata cara di dalam perpres itu tidak jelas dalam mengatur masalah yang rumit. Seperti di banyak negara berkembang, jamak terjadi adanya warga yang menyatakan kepemilikan mereka atas lahan ketika lahan itu hendak digunakan bagi kepentingan umum. Pemilik lahan resmi maupun tidak resmi juga sering mempertahankan tanah mereka demi memetik manfaat dari peningkatan nilai atau meningkatkan kemampuan tawar-menawar mereka. Karenanya, para investor bidang infrastruktur, baik pemerintah maupun swasta, harus mengatasi rintangan ini terlebih dahulu sebelum sekop menyentuh tanah, yang mendorong naiknya biaya dan penundaan berkepanjangan. Pembebasan lahan adalah salah satu faktor utama yang melatari lambatnya pelaksanaan proyek-proyek infrastruktur di Indonesia, dan mungkin juga keengganan sektor swasta untuk melakukan investasi skala besar pada bidang ini.

UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden yang terkait berupaya mengatasi tantangan-tantangan tersebut. Belajar dari pengalaman peraturan tahun 2005, peraturan perundangan yang lebih

baru itu lebih spesifik pada sebagian besar bidang dan dapat secara signifikan meningkatkan tata cara untuk pengadaan lahan bagi infrastruktur umum.⁸⁸ Bidang-bidang dengan peningkatan yang signifikan termasuk proses valuasi lahan, mekanisme keluhan, dan ganti rugi bagi mereka yang terdampak atau terganggu.⁸⁹ Sebagai contoh, peraturan baru itu memberikan rincian tentang pendataan orang-orang dan aset-aset yang terpengaruh, proses konsultasi, ganti rugi, dan penyelesaian sengketa. Peraturan itu juga menetapkan jangka waktu yang jelas untuk setiap tahapan dan sub-tahapan pembebasan, termasuk jangka waktu maksimum bagi pengadilan untuk memutuskan sengketa yang berkaitan dengan pembebasan lahan. UU Pertanahan dan Perpres tersebut diharapkan akan meningkatkan kejelasan dan transparansi proses pengadaan lahan, dan memperkuat keyakinan masyarakat akan upaya Pemerintah dalam memajukan agenda infrastruktur.

Masalah koordinasi

Koordinasi lintas kementerian, tingkat pemerintahan, rencana/strategi yang berbeda juga menjadi penghambat utama dalam pembangunan infrastruktur. Indonesia telah mengalami transisi dari sistem dimana pembangunan infrastruktur direncanakan dan diterapkan pada tingkat pusat ke sistem dimana perencanaan dan pelaksanaan pembangunan infrastruktur membutuhkan koordinasi yang lebih kuat antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan adanya desentralisasi pada tahun 2001, pemerintah daerah kini memikul tanggung jawab yang besar, dan menjadi pemeran utama dalam pengelolaan jaringan infrastruktur provinsi dan kabupaten. Sebagai contoh, jalan-jalan provinsi dan kabupaten kini membentuk lebih dari 80 persen jaringan jalan di Indonesia. Karenanya, proyek apapun yang melintasi garis batas kabupaten akan membutuhkan konsultasi, diskusi, dan koordinasi yang panjang. Selain itu, berbagai rencana pembangunan infrastruktur pada tingkat pusat, provinsi dan kabupaten tidak selalu saling sejalan.

Tahap pertama implementasi MP3EI bertujuan untuk memadukan berbagai rencana nasional, daerah dan sektoral yang berbeda-beda (satu dimensi) menjadi satu peta (*roadmap*) terpadu untuk tindak lanjut. Secara khusus, untuk memperkuat konektivitas nasional, komponen-komponen dari empat rencana pemerintah yang berbeda akan dipadukan: (i) Sistem Logistik Nasional (Sislognas); (ii) Sistem Transportasi Nasional (Sistranas); (iii) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RPJMN dan RTRWN); dan (iv) rencana Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK). Untuk menjamin pelaksanaan yang efektif dari berbagai strategi, rencana itu menyerukan pembentukan komite khusus yang baru yang dipimpin oleh Presiden untuk meningkatkan efisiensi dalam koordinasi, pemantauan, evaluasi, dan pengambilan keputusan strategis.

88 Peraturan Presiden No. 71/2012 menetapkan pengaturan kelembagaan untuk pelaksanaan UU itu.

89 Pada tahun 2012, Pemerintah Indonesia menerbitkan sejumlah peraturan perundangan tentang pengadaan lahan bagi proyek-proyek kepentingan umum (UU No. 2/2012 pada bulan Januari 2012; Peraturan Presiden No. 71/2012 pada bulan Agustus 2012; dan petunjuk pelaksanaan yang diterbitkan oleh kementerian-kementerian terkait). Peraturan perundangan itu menggantikan perpres yang lalu yang tidak mampu mendukung percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia, sementara menjamin bahwa mereka yang terkena dampak negatif karena pembebasan lahan menerima perlindungan yang memadai. Berdasarkan UU No. 2/2012, Peraturan Presiden No. 36/05 yang diamandemen tetap berlaku hingga 31 Desember 2014. Tata cara perundang-undangan yang baru itu berlaku untuk pengadaan lahan di bawah wewenang dan kendali Badan Pertanahan Nasional. Jika lahan yang dibutuhkan dimiliki oleh kementerian lainnya seperti Kementerian Kehutanan, maka sebelum tata cara yang baru dapat berlaku pada lahan itu, lahan itu harus dilepaskan dari penetapan wilayah hutan sesuai dengan peraturan perundangan kehutanan yang berlaku atau peraturan lain yang

Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS)

Keterlibatan sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur telah menurun secara signifikan selama dekade lalu. Hal ini mencerminkan ketidakpastian terkait dengan pembebasan lahan dan koordinasi antar pemerintahan dan antar lembaga negara. Hal itu juga mencerminkan pemilihan proyek yang buruk dan ketidakmampuan birokrasi untuk menghasilkan daftar proyek KPS yang layak dibiayai perbankan.⁹⁰ Sebagai contoh, Pemerintah telah mengidentifikasi 58 proyek yang mencakup 11 bidang berbeda, termasuk jalan tol, transportasi perairan, dan sumber daya air, yang ditetapkan untuk menerima dana melalui skema KPS, dengan jumlah keseluruhan sebesar 51,2 miliar dolar AS selama periode 2010-15 (buku KPS tahun 2012). Namun pada tahun 2012, hanya tiga proyek yang digolongkan sebagai “siap ditawarkan”, 26 proyek sebagai “prioritas” dan 29 sebagai “proyek potensial KPS”. Jalan tol pada khususnya telah ditargetkan untuk menerima pendanaan KPS: tiga proyek “siap ditawarkan” dengan jumlah investasi 764 juta dolar AS mencakup sebuah proyek jalan tol yang investasinya membentuk 83 persen dari keseluruhan investasi (628 juta dolar AS), sementara 26 proyek prioritas KPS mencakup 13 jalan tol dengan jumlah 32,5 miliar dolar AS atau 85 persen dari jumlah keseluruhan dari 26 proyek tersebut.

Untuk mempercepat pelaksanaan proyek-proyek KPS yang layak, arsitektur kelembagaan pendukung KPS sedang diperkuat. Kerangka hukum bagi KPS telah diamandemen sehingga memungkinkan sektor swasta untuk berinvestasi pada pembangunan dan operasi proyek-proyek infrastruktur yang layak secara finansial tanpa harus menanamkan modal ventura dengan suatu BUMN. Berbagai mekanisme insentif telah ditetapkan, termasuk *Indonesia Infrastructure Guarantee Fund* (IGF), *Indonesia Infrastructure Finance Fund* dan SMI, program *Viability Gap Financing* (VGF), dan yang terbaru, Unit KPS dan *Project Development Facility* (PDF). Tantangan yang dihadapi sekarang adalah mengoperasikan dan mengkoordinir mekanisme kelembagaan itu dengan baik (termasuk mengembangkan prosedur operasional yang terperinci untuk menerapkan aturan-aturan VGF sehingga dukungan VGF dapat disalurkan kepada KPS yang telah disiapkan dengan baik). Pencapaian tersebut akan memberikan sinyal penting kepada para investor dan, bersama-sama dengan berbagai upaya untuk mengatasi beragam masalah koordinasi dan pembebasan lahan, akan meningkatkan keyakinan masyarakat dan sektor swasta terhadap sistem tersebut.

3. Pilihan-pilihan kebijakan

Ke depannya, upaya menutup kesenjangan infrastruktur Indonesia meliputi: (i) menggerakkan pendanaan untuk pembangunan infrastruktur; (ii) meningkatkan proses perencanaan dan koordinasi infrastruktur; dan (iii) menangani kerumitan pembebasan lahan.

Menggerakkan pendanaan bagi pembangunan infrastruktur

Untuk menutup kesenjangan investasi Indonesia dalam hal kuantitas dan kualitas, dibutuhkan hal-hal berikut:

- **Melanjutkan peningkatan alokasi anggaran untuk pembangunan infrastruktur.** Guna mendanai peningkatan ini, dibutuhkan penurunan belanja subsidi energi dan peningkatan pendapatan bila tidak ada peningkatan pinjaman yang signifikan.

⁹⁰ Potensi penggunaan skema KPS membutuhkan analisis nilai *Value for Money* (VFM) untuk menentukan apakah proyek itu lebih baik didanai melalui APBN, atau dengan KPS. Ketika suatu proyek layak secara ekonomi namun berada pada perbatasan kelayakan pendanaan, maka gabungan pendanaan pemerintah (*Viability Gap Funding*, VGF), swasta dan/atau donor dapat menjadi alternatif yang lebih tepat.

- o **Pada beberapa tahun terakhir, belanja pemerintah untuk infrastruktur jauh lebih rendah (kurang dari 1 persen dari PDB) dibanding belanja untuk subsidi BBM (sekitar 2,6 persen dari PDB).** Jumlah belanja pemerintah untuk infrastruktur, yaitu belanja pemerintah pusat dan daerah, berada pada 2,5 persen dari PDB, sedikit di bawah belanja subsidi BBM. Karenanya penghapusan subsidi energi dengan memberikan kompensasi yang memadai bagi kaum miskin dapat membebaskan pendanaan yang memungkinkan peningkatan lebih dari dua kali lipat bagi belanja pemerintah pusat untuk infrastruktur.
- o **Peningkatan pendapatan akan semakin memperluas ruang fiskal bagi belanja infrastruktur yang lebih tinggi.** Dengan 18 persen dari PDB (penerimaan pajak sebesar 12 persen dari PDB dan penerimaan bukan pajak sebesar 6 persen), jumlah penerimaan Indonesia berada jauh di bawah negara-negara berkembang lainnya. Menurut IMF, kesenjangan pajak Indonesia adalah 5 persen dari PDB.⁹¹ Berdasarkan pengalaman dekade lalu, ketika Indonesia hanya berhasil meningkatkan sedikit penerimaan pajaknya, dari 10 ke 12 persen dari PDB, pengumpulan penerimaan secara signifikan membutuhkan reformasi pengelolaan pajak yang mendalam.
- o **Rasio utang-terhadap-PDB Pemerintah berada pada 24 persen dari PDB pada tahun 2012.** Rendahnya tingkat utang ini menciptakan ruang bagi tambahan pendanaan infrastruktur yang signifikan, sementara masih menjaga rasio utang pada tingkat yang rendah menurut standar internasional (dan berdasar pada investasi infrastruktur yang efisien yang juga akan meningkatkan laju pertumbuhan dan pada akhirnya mendukung pendapatan pemerintah). Dana infrastruktur yang belakangan dibentuk di tingkat regional dan global menawarkan kesempatan untuk mendanai infrastruktur pada kondisi yang relatif menguntungkan, tepat saat biaya pinjaman global tampak akan meningkat. Dana-dana itu termasuk ASEAN Infrastructure Fund (AIF) yang mana Indonesia, bersama-sama dengan negara anggota ASEAN lain dan Bank Pembangunan Asia, merupakan pemegang saham. Bank Dunia juga sedang mempersiapkan fasilitas dana infrastruktur global.
- **Perbaiki alokasi belanja juga akan membantu investasi pemerintah daerah dalam infrastruktur.** Belanja rata-rata pemerintah daerah untuk pegawai mencapai lebih dari 40 persen dari jumlah anggaran pengeluaran dengan mengorbankan belanja untuk operasional, pemeliharaan, dan investasi modal.⁹² Salah satu alasan utamanya adalah sistem transfer fiskal antar-pemerintahan. Sembilan puluh persen anggaran pemerintah daerah merupakan transfer fiskal dari pemerintah pusat, dengan komponen terbesar dana alokasi umum yang tidak terikat kepada kinerja (60 persen dari jumlah transfer). Komponen transfer fiskal yang paling mungkin dikaitkan dengan kinerja adalah Dana Alokasi Khusus (DAK), yang besarnya hanya 6 persen dari jumlah transfer. Pergerakan menuju insentif berdasar kinerja, yang dirancang dengan pandangan untuk meningkatkan layanan infrastruktur, akan mendukung peningkatan investasi infrastruktur dari pemerintah daerah.

91 IMF (2013): World Economic Outlook, September 2013, Special Focus.

92 Bank Dunia (2012): Subnational Public Expenditure Review.

- **Mendorong pendanaan sektor swasta melalui skema KPS. Kerangka KPS Indonesia sedang diperkuat.** VGF dan IGF, setelah beroperasi sepenuhnya, akan menjadi sarana yang penting. Namun, sementara investasi swasta dalam infrastruktur masyarakat merupakan hal yang penting bagi pertumbuhan Indonesia, peningkatan infrastruktur Indonesia akan membutuhkan peningkatan upaya dari seluruh pemangku kepentingan—pemerintah pusat dan daerah, serta BUMN dan investor swasta.
- **Fokus yang kuat pada efisiensi.** Kebutuhan untuk memastikan keberlanjutan fiskal dan bersaingnya permintaan bagi pendanaan publik juga memperkuat alasan untuk berfokus pada efisiensi, termasuk memastikan kelancaran operasi dan pemeliharaan infrastruktur yang ada dan, secara lebih luas, meningkatkan kualitas pengelolaan investasi publik, guna secara efektif memenuhi kebutuhan ekonomi akan infrastruktur publik yang diprioritaskan.

Koordinasi/keterlibatan dengan ASEAN

Berlanjutnya koordinasi/keterlibatan dengan para mitra regional dalam ASEAN merupakan hal penting yang dapat mendukung pencapaian sasaran konektivitas Indonesia.

Anggota ASEAN telah berkomitmen demi keberhasilan penerapan cetak biru Masyarakat Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community*, AEC) pada tahun 2015 (dasar produksi tunggal). Untuk mencapai sasaran itu, para anggota ASEAN telah berkomitmen untuk meningkatkan fasilitasi perdagangan dengan menetapkan satu atap (*Single Window*) yang meningkatkan pertukaran data bea cukai, meningkatkan penggunaan TIK untuk badan-badan perbatasan, dan meningkatkan transparansi dalam proses perizinan perbatasan. ASEAN juga meluncurkan Masterplan Konektivitas ASEAN (*ASEAN Connectivity Master Plan*) untuk semakin mendukung komitmen perwujudan AEC. Masterplan itu bertujuan untuk mempercepat implementasi prakarsa kerjasama dan proyek investasi lintas ASEAN yang dapat menghubungkan negara-negara anggota secara lebih baik melalui: (i) konektivitas fisik (TIK, infrastruktur, dan energi); (ii) konektivitas kelembagaan untuk memfasilitasi perdagangan dan investasi; dan (iii) konektivitas antar manusia.

Bab V. Menutup Kesenjangan Keterampilan pada Angkatan Kerja



Bab V. Menutup Kesenjangan Keterampilan pada Angkatan Kerja

Pertumbuhan yang tinggi dan berkelanjutan serta peningkatan pendapatan pekerja sangat bergantung kepada peningkatan keterampilan angkatan kerja Indonesia yang berjumlah sangat besar. Pengembangan keterampilan juga amat penting guna memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang tercipta dengan pembukaan ASEAN dan peningkatan permintaan dari kelas menengah. Tanpa adanya keterampilan yang tepat pada angkatan kerja, rencana pembebasan pergerakan tenaga kerja yang terampil lintas ASEAN memang dapat bermanfaat bagi perusahaan-perusahaan melalui peningkatan ketersediaan tenaga kerja yang terampil, namun juga berisiko menekan para lulusan Indonesia pada pasar tenaga kerja. Tanpa adanya keahlian yang tepat di kalangan para pekerja muda yang memasuki pasar tenaga kerja, permintaan atas produk-produk dan jasa-jasa berkualitas tinggi dari kelas menengah yang jumlahnya semakin meningkat di Indonesia itu mungkin akan lebih dapat dipenuhi oleh barang-barang impor dan bukan oleh produk yang dihasilkan dari peningkatan nilai tambah perusahaan-perusahaan dalam negeri. Selain itu, tanpa memastikan bahwa kelompok penduduk yang lebih miskin memiliki keterampilan untuk berkontribusi kepada tren-tren ini, manfaat tersebut tidak akan mampu merangkul kaum paling miskin dan paling lemah di masyarakat walau pertumbuhan produktivitas secara keseluruhan berhasil tercapai.

Sementara komitmen Indonesia yang kuat untuk mendukung pendidikan tampak memperlihatkan hasil dari segi jumlah lulusan, persoalan berikutnya adalah tentang kualitas.⁹³ Indonesia sepertinya akan menjadi salah satu negara dengan jumlah mahasiswa universitas terbesar di dunia pada beberapa tahun yang akan datang, namun apakah para lulusan akan memasuki pasar tenaga kerja dengan keterampilan yang tepat? Jelaslah bahwa prioritas harus bergeser dari memastikan peningkatan akses ke pendidikan menjadi agenda pengembangan keterampilan, dengan sasaran baik mereka yang masih duduk di bangku sekolah maupun mereka yang telah bekerja. Bab ini secara singkat menyinggung masalah dan tantangan utama dalam agenda pengembangan keterampilan dan menguraikan sejumlah pilihan kebijakan untuk menanganinya.

1. Rapor Indonesia sejauh ini

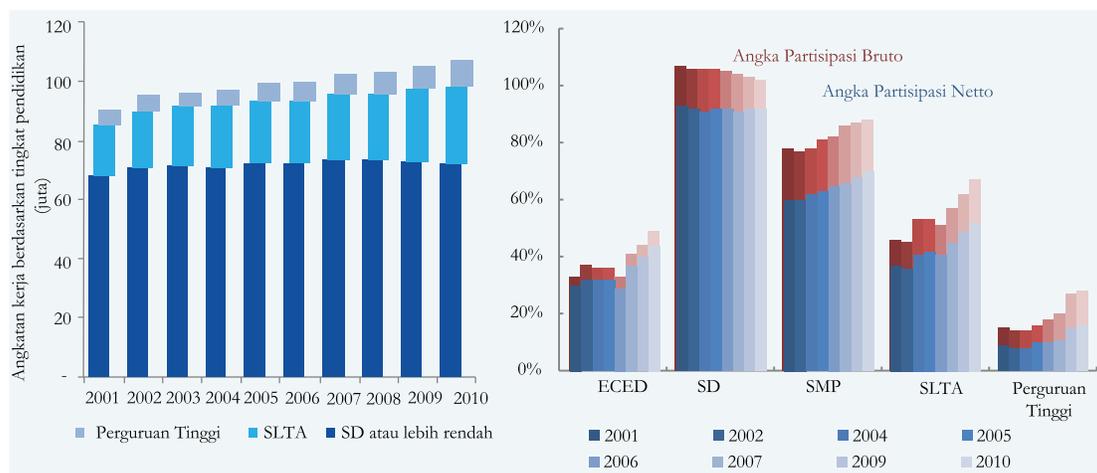
Angkatan kerja lebih terdidik...

Pasar tenaga kerja Indonesia menjadi lebih terdidik dengan cepat. Sebagian besar peningkatan pasar tenaga kerja selama dekade lalu diakibatkan oleh penambahan jumlah lulusan pendidikan tingkat menengah atas dan pendidikan tinggi. Sebagai akibatnya, sementara mayoritas penduduk hanya menamatkan pendidikan dasar, kini terdapat lebih dari 30 juta lulusan pendidikan tingkat menengah atas dan lebih dari 10 juta lulusan pendidikan tinggi pada pasar tenaga kerja Indonesia. Selama lima tahun terakhir, laju peningkatan jumlah tenaga kerja dengan pendi-

⁹³ Pentingnya modal manusia di dalam dan bagi pertumbuhan ekonomi telah banyak ditekankan di dalam teori pertumbuhan endogen, yang dimulai dengan Romer (1986) dan Lucas (1988).

dikan tinggi melampaui 1 juta per tahun dan angkatan kerja yang lulus pendidikan menengah atas melampaui 2 juta orang per tahun. Angka-angka ini tampaknya akan kembali meningkat di masa depan, didorong oleh kebijakan-kebijakan Pemerintah, seperti penyediaan akses universal hingga jenjang pendidikan menengah atas melalui program wajib belajar 12 tahun, dan sasaran untuk melipatgandakan angka partisipasi pada tingkat pendidikan tinggi pada tahun 2020. Dengan semakin meningkatnya angka partisipasi pada tingkat pendidikan yang lebih tinggi, laju pertumbuhan angkatan kerja yang terdidik tampaknya akan semakin meningkat. Dengan menggunakan asumsi yang cukup beralasan,⁹⁴ jumlah penduduk Indonesia dengan pendidikan tinggi akan meningkat lebih dari dua kali lipat dalam 10 tahun ke depan.

Gambar 5.1: Jumlah angkatan kerja dan tingkat pendaftaran siswa sesuai tingkat pendidikan, 2001-10

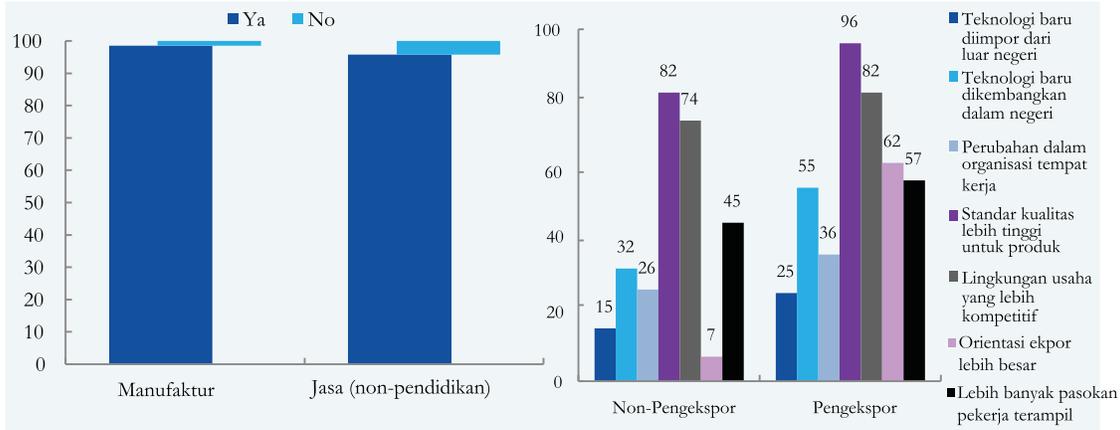


Sumber: Sakernas untuk angkatan kerja, 2001-10 (per Februari); Susenas untuk pendaftaran siswa (per Februari).

Pada waktu yang bersamaan, permintaan terhadap tenaga kerja yang terampil semakin tinggi dan meningkat. Dalam survei yang dilakukan oleh Bank Dunia pada tahun 2008, hampir semua pemilik perusahaan menyatakan bahwa tingkat keterampilan yang dibutuhkan akan meningkat, didorong oleh standar kualitas yang lebih tinggi, lingkungan usaha yang lebih kompetitif, dan kegiatan yang lebih berorientasi ekspor. Hal ini sejalan dengan ambisi Indonesia untuk menjadi negara berpenghasilan tinggi, tren ekonomi makro (kenaikan upah di ASEAN, Tiongkok), dan peningkatan jumlah masyarakat kelas menengah (yang akan meminta barang dan jasa dengan kualitas yang lebih tinggi).

⁹⁴ Menggunakan pertumbuhan linear dalam tingkat pendaftaran pada tingkat pendidikan yang lebih tinggi.

Gambar 5.2: Peningkatan permintaan terhadap tenaga kerja terampil



Sumber: Keterampilan pada pasar tenaga kerja di Indonesia, Bank Dunia (2011).

...namun banyak lulusan masuk ke pasar tenaga kerja tanpa keterampilan yang tepat

Namun pendidikan tidak selalu menghasilkan keterampilan. Jika pendidikan tidak berkualitas tinggi, duduk di bangku di sekolah tidak menjamin bahwa murid akan belajar. Selain itu, keterampilan dan keahlian yang dibutuhkan oleh angkatan kerja tidak selalu terbatas kepada hal-hal yang biasanya dipelajari di sekolah. Keterampilan yang diminta oleh pasar tenaga kerja melampaui keterampilan teknis dan kognitif, dan meliputi perilaku/karakter (seperti keuletan) dan keterampilan sosial (seperti kerjasama tim), namun keterampilan-keterampilan tersebut tidak terukur melalui survei-survei tradisional⁹⁵. Dengan tidak adanya pemetaan permintaan dan penawaran keterampilan tersebut, terdapat dua cara utama untuk mengidentifikasi kelangkaan keterampilan ini: i) menanyakan langsung kepada pemilik perusahaan (penerima keterampilan tersebut) melalui survei, dan ii) melihat kinerja lulusan sekolah pada pasar tenaga kerja.

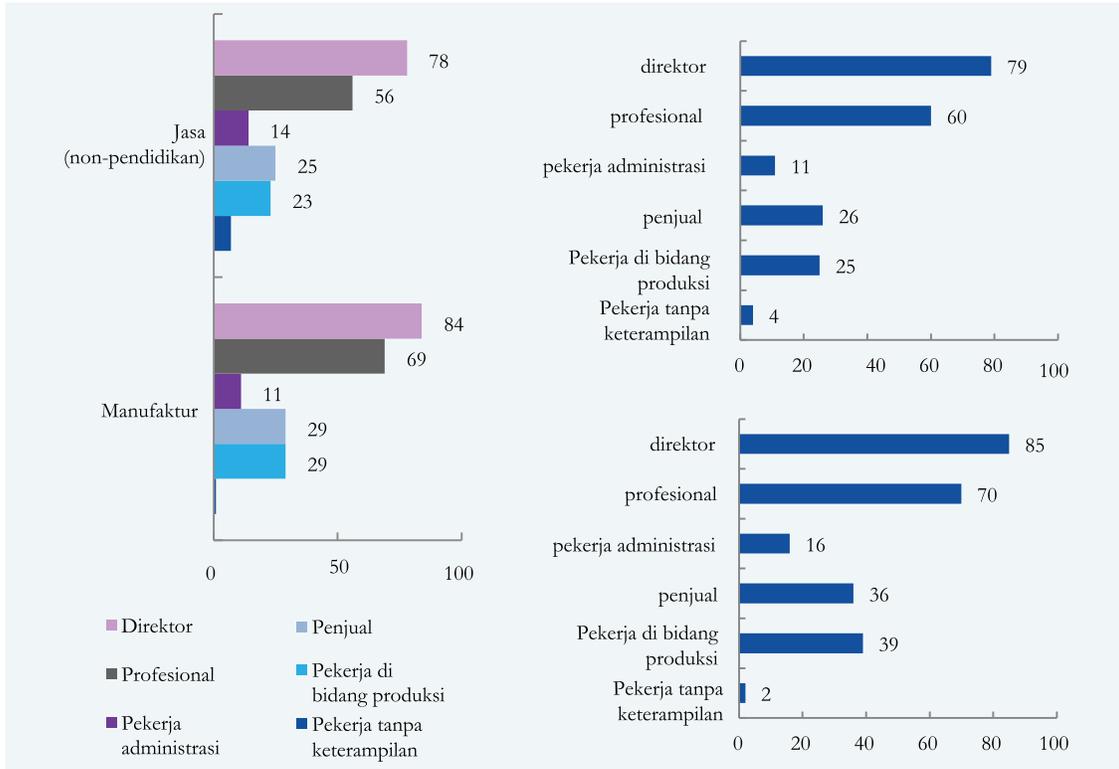
a) Survei pemilik perusahaan

Tanda awal adanya kelangkaan keterampilan adalah ketika para pemilik perusahaan melaporkan kesulitan dalam mengisi lowongan pegawai semi-terampil dan terampil. Dalam survei pemilik perusahaan yang dilakukan oleh Bank Dunia pada tahun 2008, dua per tiga perusahaan mengeluhkan “sulit” atau “sangat sulit” menemukan pekerja yang tepat untuk posisi-posisi managerial dan profesional.⁹⁶ Hal ini terutama berlaku pada perusahaan eksportir dan manufaktur (dibanding perusahaan jasa). Hampir 70 persen pemilik perusahaan dalam bidang manufaktur melaporkan bahwa “sangat sulit” untuk mengisi posisi-posisi tingkat profesional terampil (insinyur atau yang setara). Eksportir bahkan melaporkan kesulitan dalam menemukan pekerja produksi yang terampil untuk memenuhi kebutuhan mereka akan standar kualitas yang lebih tinggi.

⁹⁵ Terdapat sejumlah prakarsa untuk memahami dan mendefinisikan keterampilan-keterampilan tersebut secara lebih baik, termasuk Survei Pengukuran Keterampilan Bank Dunia untuk Keterampilan Menuju Kerja dan Produktivitas (Skills Toward Employment and Productivity, STEP), Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIACC) dari OECD, UNESCO. Namun perangkat tersebut belum tersedia di Indonesia.

⁹⁶ Keterampilan bagi Pasar Tenaga Kerja di Indonesia (2011).

Gambar 5.3: Proporsi perusahaan yang menyatakan menemukan pekerja adalah sulit atau sangat sulit, menurut jenis pekerjaan

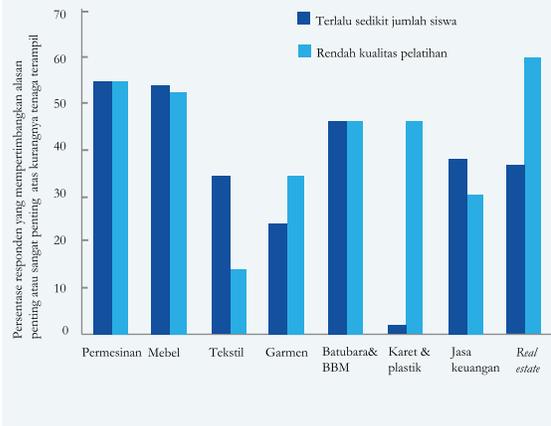


Sumber: Keterampilan bagi Pasar Tenaga Kerja di Indonesia, Bank Dunia (2010).

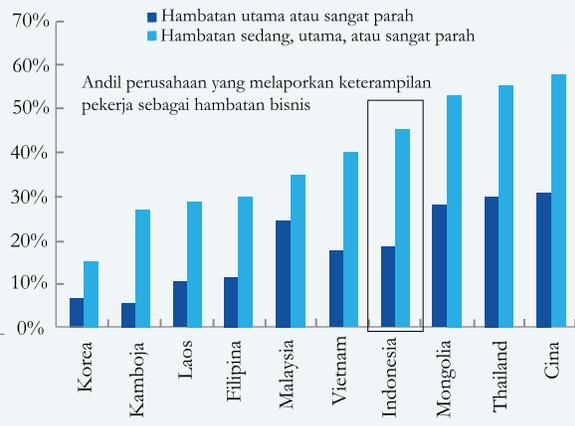
Alasan di balik kesulitan ini beragam berdasarkan sektor. Sejumlah sektor melaporkan bahwa kurangnya jumlah lulusan sebagai alasannya (misalnya bidang tekstil), sementara sektor lain mengeluhkan tentang keterampilan dari lulusan yang ada (misalnya bidang karet dan plastik). Hal ini menunjukkan bahwa terdapat dua jenis ketidaksesuaian. Pada satu sisi, sistem pendidikan tampaknya tidak menghasilkan jumlah lulusan yang memadai untuk sejumlah bidang (misalnya, melalui pendidikan sekolah kejuruan menengah pada bidang tekstil). Di sisi lain, walau jumlah lulusan yang dihasilkan telah mencukupi, mereka mungkin tidak memiliki keterampilan yang tepat. Ketidaksesuaian ini tampaknya telah meningkat sejak tahun 2008. Pada tahun 2009, sekitar 60 persen perusahaan Indonesia melaporkan keterampilan sebagai suatu kendala. 20 persen bahkan menyatakan bahwa keterampilan adalah kendala yang besar.

Gambar 5.4: Alasan ketidaksesuaian keterampilan menurut pemilik perusahaan, 2008

(% keuntungan)



Gambar 5.5: Alasan ketidaksesuaian keterampilan, perbandingan Indonesia dengan negara tetangga

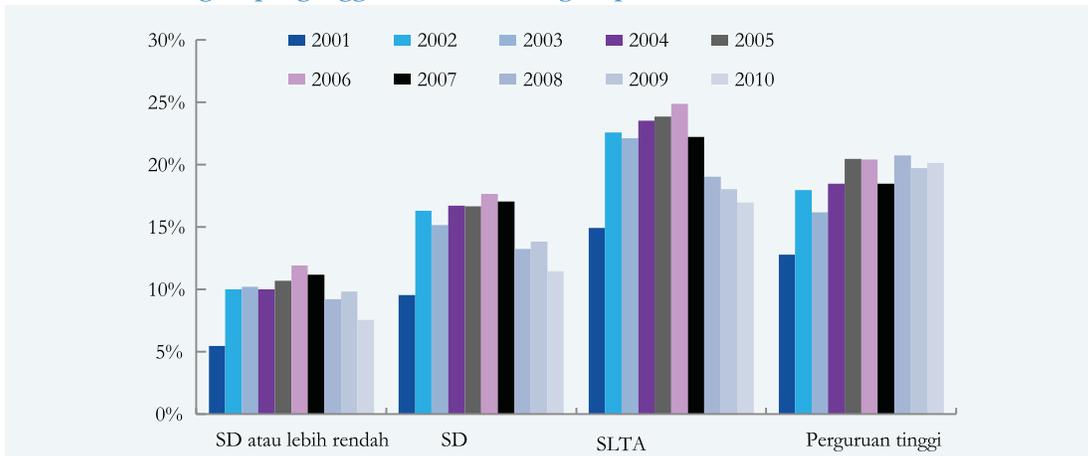


Sumber: Survei iklim investasi, tahun terakhir (tahun 2009 untuk Indonesia).

b) Kinerja lulusan pendidikan pada pasar tenaga kerja

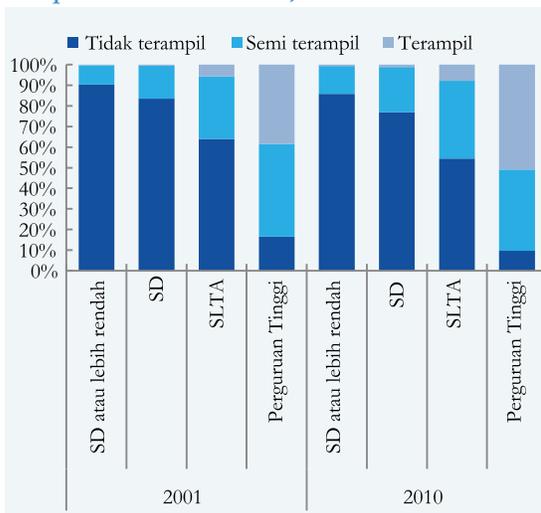
Sementara pemilik perusahaan berjuang untuk menemukan pekerja dengan keterampilan yang tepat, tingkat pengangguran bagi orang muda yang berpendidikan lebih tinggi dari yang kurang berpendidikan. Tingkat pengangguran bagi usia 20-29 tahun hampir dua kali lipat bagi lulusan pendidikan menengah atas dan pendidikan tinggi dibanding lulusan pendidikan yang lebih rendah. Tingkat pengangguran itu semakin meningkat bagi lulusan pendidikan tinggi antara tahun 2001 dan 2005 dan tetap bertahan tinggi sejak saat itu. Namun tingkat pengangguran telah turun secara signifikan bagi lulusan pendidikan menengah atas. Tetapi kenyataan bahwa lulusan dapat bekerja bukan berarti bahwa mereka telah dilengkapi dengan keterampilan yang tepat. Pengangguran yang mencari kerja dapat menganggap bahwa mendapatkan pekerjaan adalah sesuatu yang sangat penting, sehingga mereka mungkin dapat menerima pekerjaan dengan kualitas yang lebih rendah hanya karena kebutuhan tersebut.

Gambar 5.6: Tingkat pengangguran menurut tingkat pendidikan, usia 20-29 tahun



Sesungguhnya, lebih dari setengah lulusan pendidikan menengah atas bekerja pada pekerjaan yang tidak membutuhkan keterampilan (pekerjaan kasar, buruh pertanian) dan setengah dari lulusan pendidikan tinggi berusia muda bekerja pada pekerjaan yang berada di bawah tingkat pendidikan mereka (Gambar 4). Menurut Survei Keterampilan Perusahaan, 25 persen lulusan pendidikan menengah atas tidak memenuhi harapan perusahaan.⁹⁷ Sekitar seperempat pegawai lulusan pendidikan menengah atas dianggap memiliki kualitas yang buruk. Selain itu, hanya 7 persen dari mereka yang dianggap sebagai “sangat baik” dan sebagian besar dianggap “cukup”. Tidak ada perbedaan yang signifikan antara kualitas lulusan pendidikan umum dan kejuruan.

Gambar 5.7: Jenis pekerjaan bagi lulusan berpendidikan sekunder, 2001-2010



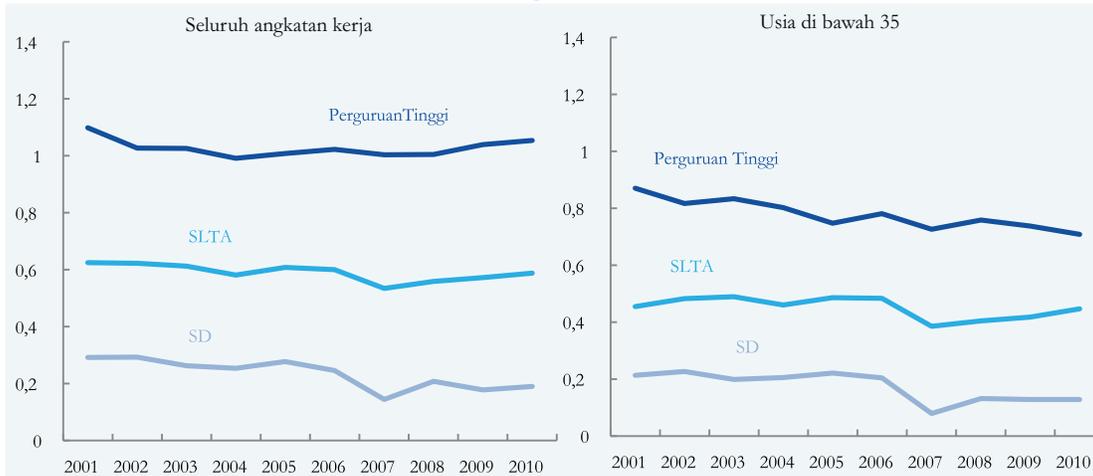
Sumber: Perhitungan Bank Dunia menggunakan Sakernas

keterampilan. Indonesia telah menghabiskan investasi yang tidak sedikit untuk mendidik para lulusan itu, dan meskipun keterampilan mereka tidak sesuai dengan permintaan pasar tenaga kerja, mereka tetap memiliki dasar keterampilan yang lebih kuat dibanding mereka yang tidak lulus dari sekolah. Melalui sejumlah upaya peningkatan keterampilan, para pekerja muda yang terdidik itu akan berada dalam posisi terbaik untuk mendorong transformasi ekonomi seperti yang dicita-citakan Indonesia.

Ketidaksesuaian itu merupakan salah satu alasan penurunan pendapatan dari investasi pendidikan (*return on education*) para lulusan muda. Pendapatan yang didapatkan oleh pekerja dengan pendidikan tingkat menengah atas menunjukkan sedikit penurunan sejak tahun 2006, walau kemudian sedikit meningkat pada beberapa tahun terakhir. Namun, temuan ini hanya mewakili kelompok pekerja dengan upah, dan tidak menyertakan banyak pekerjaan berketerampilan rendah. Penurunan tingkat pendapatan dari investasi pendidikan yang lebih tinggi ini memang kecil, dan tidak terjadi pada semua sektor. Distribusi sektoral pekerjaan, yang merupakan indikasi dari adanya ketidaksesuaian keterampilan tersebut, berguna untuk menjelaskan indikator-indikator umum kinerja para lulusan di pasar tenaga kerja.

97 Keterampilan bagi Angkatan Kerja di Indonesia, Bank Dunia, 2012.

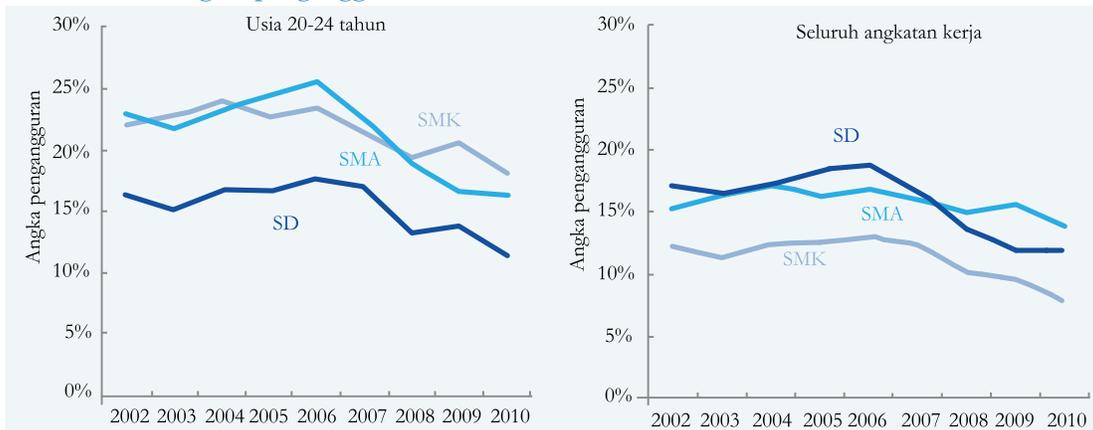
Gambar 5.8: Tren *return on investment*, seluruh angkatan kerja dan berusia di bawah 35, 2001-10



Sumber: Perhitungan penyusun dengan menggunakan Sakernas, pekerjaan dengan upah.

Perbandingan tenaga kerja lulusan dua jalur pendidikan menengah atas (umum dan kejuruan) pada pasar tenaga kerja menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan tingkat pengangguran pasca kelulusan antara lulusan pendidikan umum dan kejuruan. Sementara perbandingan ini tidak menyertakan perbedaan karakteristik antara siswa jurusan umum dan kejuruan, penelitian lain menunjukkan bahwa perbedaan ini tetap konsisten bahkan dengan adanya pengendalian pada faktor-faktor tersebut. Chen (2008) menemukan bahwa tidak ada perbedaan signifikan dalam kondisi pengangguran. Jika dibandingkan antara lulusan jurusan umum dengan kejuruan yang sama-sama tidak melanjutkan ke akademi/universitas, lulusan pendidikan kejuruan tampaknya memiliki kemungkinan yang lebih besar untuk mendapatkan pekerjaan setelah lulus. Namun perbandingan sederhana ini tidak memperhitungkan kenyataan bahwa proporsi lulusan pendidikan umum yang melanjutkan ke pendidikan tinggi jauh lebih besar. Newhouse dkk. (2009) menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan pendapatan yang signifikan bagi lulusan baru, namun pendapatan lulusan kejuruan turun jauh lebih cepat setelah 7-8 tahun. Menilik rata-rata upah lulusan dari kedua jurusan yang tidak melanjutkan ke pendidikan yang lebih tinggi, perbedaan upah bagi lulusan kejuruan telah berkurang dalam beberapa tahun terakhir.

Gambar 5.9: Tingkat pengangguran untuk lulusan SMA dan SMK, usia 20-24



Sumber: Sakernas (berbagai tahun).

Membandingkan tingkat *return on education* untuk setiap jalur mempertegas kesamaan mereka. Dengan mengambil sampel tenaga kerja yang hanya memiliki ijazah sekolah menengah atas, lulusan sekolah kejuruan rata-rata menikmati sedikit kelebihan pada pasar tenaga kerja dibanding lulusan jurusan umum, namun kelebihan itu telah menurun belakangan ini. Sementara perbedaan antara lulusan sekolah umum dan kejuruan kembali sedikit meningkat pada tahun 2010, selisihnya tidaklah besar. Dengan mempertimbangkan tingkat pengangguran dan *return on education*, kedua jalur itu pada dasarnya tidaklah berbeda dalam kapasitas mereka membekali lulusan dengan keterampilan untuk memasuki pasar tenaga kerja.⁹⁸

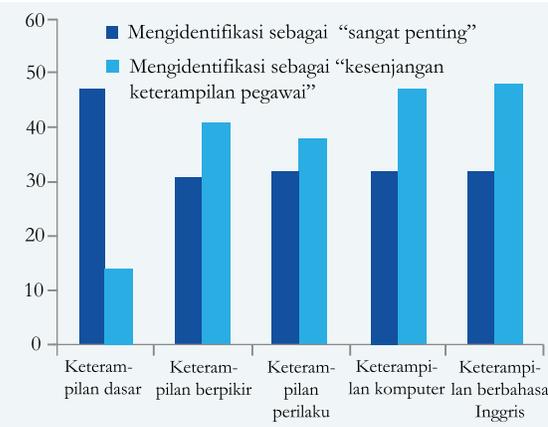
Pada tingkat pendidikan tinggi, terdapat ketidaksesuaian yang jelas antara jurusan dan sektor-sektor yang membutuhkan tenaga lulusan. Sementara sejumlah sektor menemui kesulitan untuk menemukan tenaga profesional yang terampil, sebagian besar lulusan pendidikan tinggi masuk ke sektor jasa, khususnya bidang pemerintahan (terutama pendidikan, kesehatan, dan administrasi negara). Lembaga tinggi pendidikan guru pada khususnya menyumbang hampir sepertiga dari seluruh lulusan pendidikan tinggi yang masuk ke pasar tenaga kerja. Mungkin didorong oleh harapan mendapat upah yang lebih tinggi seperti yang dijanjikan oleh UU Guru yang baru, semakin banyak siswa memilih jalur pendidikan untuk menjadi pengajar. Namun karena tidak semua lulusan tersebut dapat diserap menjadi pegawai negeri, sebagian akhirnya bekerja dengan kondisi yang buruk sebagai guru honorer, dengan gaji sepertiga dari gaji awal guru tetap. Hal ini mengakibatkan penurunan yang cepat dalam rata-rata gaji lulusan pendidikan guru. Namun, jumlah yang mendaftar pada lembaga-lembaga pendidikan guru tetap meningkat dan bahkan mencapai tingkat tertingginya pada tahun 2013. Fakta ini bisa menjadi contoh yang baik dari ketidaksesuaian antara sistem dan pasar tenaga kerja.

Kelangkaan keterampilan terkait pada kualitas dan relevansi pendidikan

Asal-muasal kelangkaan keterampilan dimulai dari kualitas pendidikan dasar. Agar siap memasuki pasar tenaga kerja, hal pertama yang dibutuhkan oleh para lulusan adalah landasan kuat terkait keterampilan dasar. Dalam penelitian pada tahun 2008, pemilik perusahaan menyatakan bahwa keterampilan dasar adalah hal terpenting, diikuti dengan keterampilan berpikir dan keterampilan perilaku. Dengan demikian, salah satu tugas penting bagi jalur pendidikan umum maupun kejuruan adalah memberikan bekal keterampilan dasar yang kuat kepada para siswanya, agar mereka siap masuk ke pasar tenaga kerja dan pendidikan selanjutnya. Hanushek dan Wossmann (2008) menyoroti pentingnya keterampilan kognitif penduduk, dibanding sekedar pencapaian pendidikan sekolah.

98 Lihat Cerdan-Infantes dan Mileiva (akan datang), Bank Dunia, untuk analisis relevansi pendidikan yang lebih tinggi menggunakan hasil lulusan pendidikan pada pasar tenaga kerja.

Gambar 5.10: Jenis keterampilan yang sangat penting menurut pemilik perusahaan



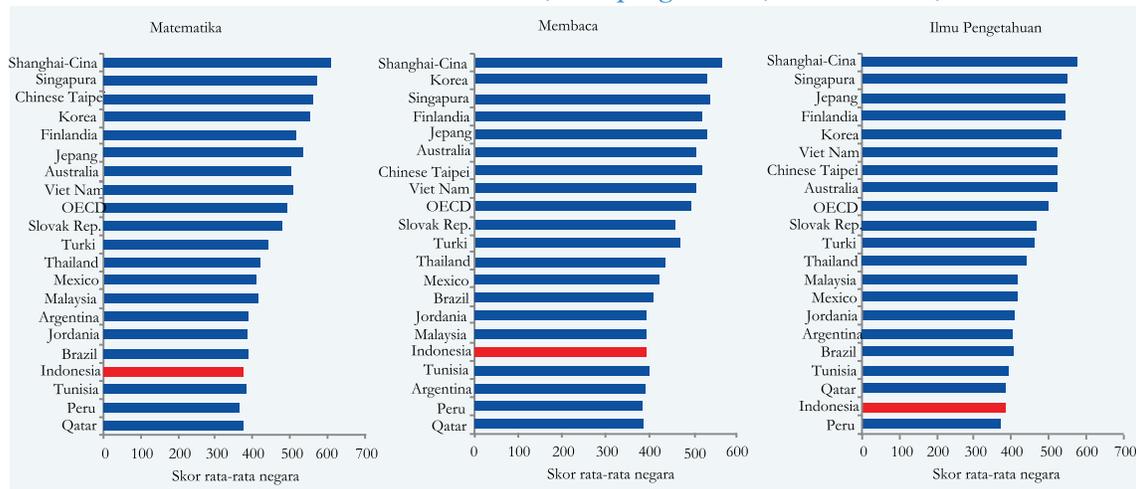
Sumber: Bank Dunia, Keterampilan bagi Pasar Tenaga Kerja di Indonesia, 2011.

Hanushek dan Wossmann (2008) mengukur keterampilan kognitif di berbagai negara melalui uji internasional yang dapat diperbandingkan untuk bidang matematika, ilmu pengetahuan, dan membaca. Mereka menemukan bahwa keterampilan kognitif sangat terkait dengan pendapatan individu, distribusi pendapatan, dan pertumbuhan ekonomi.

Indonesia tetap mencatat hasil yang buruk dalam pengujian pembelajaran, berada di bawah negara-negara berpenghasilan menengah lainnya dan negara-negara tetangga di Asia Timur. PISA menguji siswa berusia 15 tahun yang masih belajar di sekolah menengah pertama (SMP), sehingga hasilnya

tidak mencerminkan kualitas pendidikan sekolah menengah atas. Namun pengujian itu mencerminkan keterampilan yang dimiliki oleh siswa SMA. Sebagai contoh, siswa usia 15 tahun di Indonesia mencatat tingkat pembelajaran yang jauh di bawah rekan-rekan mereka di Vietnam walau Indonesia memiliki pendapatan per kapita yang lebih tinggi.

Gambar 5.11: Nilai rata-rata dalam matematika, ilmu pengetahuan, dan membaca, 2012



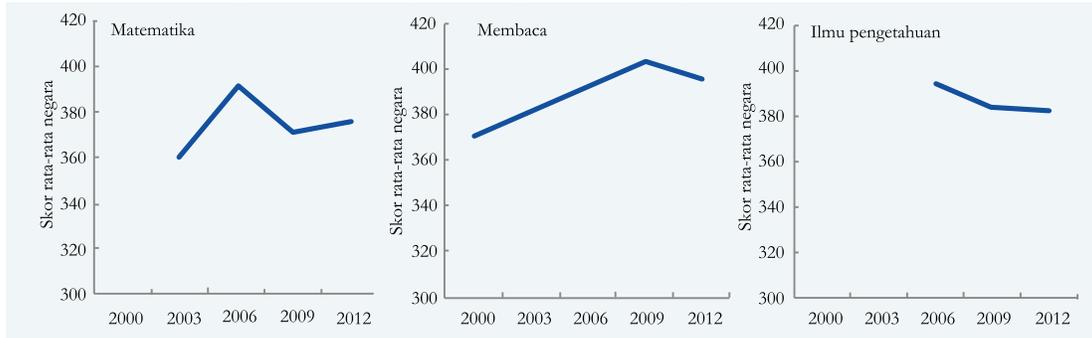
Sumber: Hasil Pisa OECD tahun 2012: Apa yang diketahui dan dapat dilakukan oleh siswa: Prestasi siswa dalam membaca, matematika, dan ilmu pengetahuan.

Catatan: Siswa usia 15 tahun di Indonesia berada pada kelas terakhir SMP dan telah menyelesaikan pendidikan dasar resmi 9 tahun.

Meskipun terjadi peningkatan yang besar dalam investasi pemerintah dan swasta pada dekade terakhir, kualitas pendidikan tidak meningkat sebesar yang diharapkan. Dalam bidang membaca, peningkatan yang dicatat relatif cepat dibanding negara-negara lain. Sebagai contoh, Indonesia berada pada peringkat tersil teratas dalam perbandingan peningkatan prestasi membaca yang disetahunkan. Dalam bidang matematika, peringkat Indonesia relatif buruk

dalam taraf peningkatan keterampilannya. Meskipun terdapat peningkatan untuk jangka panjang, perubahan baru-baru ini terkait pencapaian pembelajaran menunjukkan gambaran yang lebih mengkhawatirkan. Sejak tahun 2006, prestasi di bidang matematika telah menurun dan tidak ada perubahan yang signifikan secara statistik dalam prestasi membaca maupun ilmu pengetahuan.

Gambar 5.12: Peningkatan pembelajaran yang kecil belakangan ini

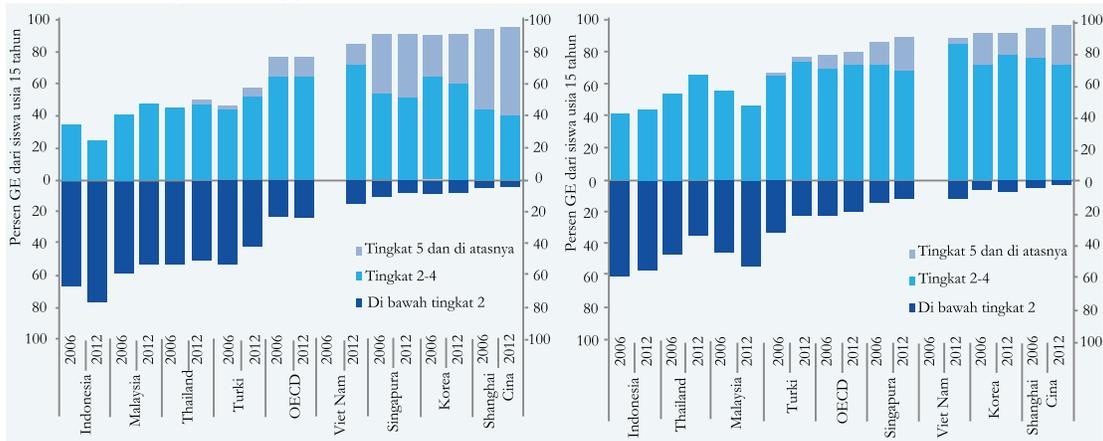


Sumber: OECD PISA.

Catatan: Satu standar deviasi setara dengan 100 poin nilai ujian. Perubahan antara tahun 2003 dan 2012 adalah signifikan secara statistik untuk bidang matematik dan perubahan antara tahun 2000 dan 2012 adalah signifikan secara statistik untuk membaca. Perubahan dalam nilai ilmu pengetahuan tidak signifikan secara statistik.

Tingkat rata-rata pembelajaran menutupi perbedaan yang signifikan dalam tingkat kemampuan membaca dan matematika. Di Indonesia, mayoritas siswa berusia 15 tahun berada di bawah tingkat kemampuan 2. Pada sejumlah negara tingkat kemampuan yang rendah ini terkait dengan kesulitan siswa dalam meneruskan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi dan keberhasilan mereka dalam beralih ke pasar tenaga kerja. Selain itu, pada tahun 2012 tiga per empat siswa Indonesia berada pada tingkat kemampuan 1 atau lebih rendah. Dalam bidang matematika para siswa yang memiliki nilai ini hanya mampu menjawab ‘pertanyaan matematika yang sangat langsung dan mudah, seperti menemukan satu nilai dari bagan atau tabel dengan keterangan yang sangat jelas.’ Tren-tren juga menunjukkan peningkatan yang terbatas dalam tingkat kemampuan antara tahun 2006 dan 2012.

Gambar 5.13: Jumlah siswa Indonesia yang lulus dari pendidikan dasar tanpa keterampilan dasar yang baik sangatlah tinggi



Sumber: OECD.

2. Pilihan kebijakan

Memastikan bahwa angkatan kerja memiliki keterampilan yang tepat untuk mendukung pertumbuhan yang tinggi dan berkelanjutan membutuhkan strategi dengan tiga cabang. Pertama, terdapat kebutuhan yang jelas terkait peningkatan kualitas pendidikan dasar, dimulai dengan pendidikan anak usia dini. Keterampilan akan menghasilkan keterampilan, dan dibutuhkan landasan keterampilan kognitif yang kuat untuk memperoleh keterampilan dengan tingkat yang lebih tinggi yang akan dibutuhkan oleh angkatan kerja bila ingin mewujudkan transformasi ekonomi berskala sangat besar tersebut. Namun peningkatan tingkat keterampilan masyarakat umum melalui pendidikan akan membutuhkan waktu. Bahkan apabila sistem pendidikan dapat disempurnakan secara seketika pun, para lulusan awal baru akan masuk ke angkatan kerja 10-20 tahun lagi. Sehingga sangatlah penting untuk menemukan solusi jangka pendek dan menengah bagi kendala keterampilan yang ada. Cabang kedua dan ketiga dari strategi ini adalah meningkatkan relevansi mereka yang akan masuk ke pasar tenaga kerja (pendidikan kejuruan dan teknis, dan pendidikan tinggi) serta meningkatkan keterampilan dari angkatan kerja yang ada.

Fokus pada kualitas dan keterampilan, tidak hanya pada perluasan

Melanjutkan perluasan akses ke pendidikan tidak akan membawa manfaat yang diharapkan bila perluasan itu dilakukan dengan mengorbankan kualitas. Setelah berhasil mencapai akses mendekati universal untuk pendidikan wajib 9 tahun, pemerintah Indonesia tengah berupaya untuk meningkatkan akses ke pendidikan wajib 12 tahun (termasuk pendidikan menengah atas). Sasaran pendidikan menengah atas adalah menyiapkan siswa untuk beralih ke pasar tenaga kerja atau pendidikan tinggi. Kemanapun tujuannya, para lulusan harus dilengkapi dengan landasan keterampilan dasar yang kuat. Telah terbukti bahwa keterampilan-keterampilan itu diperlukan oleh perusahaan dan menjadi dasar untuk tingkat pendidikan yang lebih tinggi, baik universitas maupun pendidikan yang lebih bersifat kejuruan (diploma, akademi). Dalam memperluas akses ke pendidikan menengah atas, sangat penting untuk memastikan bahwa kedua jalur, baik umum (SMA) maupun kejuruan (SMK), mampu melengkapi para lulusannya dengan keterampilan dasar (yaitu matematika, bahasa) dengan cara memperkuat sistem penjaminan kualitas dan penyeimbangan materi dari kedua jalur tersebut.

Menetapkan sasaran baku pada pembagian jalur umum dan kejuruan tidaklah perlu jika kedua jalur itu berkualitas baik dan keduanya menawarkan kemungkinan bagi lulusan untuk melanjutkan pendidikan. Prestasi lulusan kedua jalur tersebut di pasar tenaga kerja menunjukkan bahwa tidak ada jalur yang secara signifikan lebih baik bila tidak dilengkapi dengan pendidikan lanjutan. Sekolah menengah kejuruan memberikan jalur yang cepat untuk melatih pekerja dengan keterampilan tingkat menengah bagi kebutuhan mendesak dari pasar tenaga kerja, namun mungkin tidak memberikan landasan keterampilan dasar memadai yang membuat mereka dapat lebih mudah dibentuk ke depannya. Di sisi lain, lulusan dari jalur umum yang tidak melanjutkan ke pendidikan tinggi tampaknya tidak memiliki keterampilan terkait pekerjaan yang memadai. Terdapat kebutuhan untuk menawarkan kesempatan bagi para lulusan tersebut guna mendapatkan keterampilan yang dibutuhkan di pasar tenaga kerja melalui pengalaman praktis dan kursus kejuruan, terutama melalui akademi dan gelar pendidikan tinggi non-universitas. Keberhasilan upaya ini akan terletak pada adanya komposisi keterampilan yang tepat pada kedua jalur tersebut, keselarasan antar jalur, dan terbukanya jalan untuk melanjutkan peningkatan keterampilan bagi para lulusan kejuruan.

Meningkatkan relevansi pengisi pasar tenaga kerja: pendidikan kejuruan dan tinggi

Pembentukan pendidikan kejuruan dan tinggi yang tanggap akan kebutuhan perusahaan merupakan suatu prioritas. Tanpa adanya kebijakan yang tepat, lembaga-lembaga pendidikan cenderung terisolasi dari pasar tenaga kerja.⁹⁹ Secara alami, lembaga pendidikan condong lebih dekat kepada para ‘klien’ mereka, yang terdiri dari calon siswa dan siswa yang ada, serta para pemilik dan penentu kebijakan. Sebagai akibatnya, jika permintaan siswa tidak sejalan dengan pasar tenaga kerja (misalnya akibat kurangnya informasi) atau kerangka peraturan perundangan menghalangi lembaga pendidikan untuk menanggapi permintaan para ‘klien’ mereka (misalnya dikarenakan kakunya peraturan), maka lembaga-lembaga itu tidak akan menanggapi permintaan dari pasar tenaga kerja.

Aspek utama dari sistem pendidikan tinggi adalah informasi dan insentif, yang keduanya bermasalah di Indonesia. Tanpa informasi tentang tren pasar tenaga kerja (bagi siswa, pemilik perusahaan dan lembaga pendidikan) dan tentang kualitas lembaga (jaminan kualitas), maka pilihan calon siswa tidak akan sejalan dengan kemauan pasar tenaga kerja, dan lembaga pendidikan tidak akan memiliki insentif untuk menyesuaikan layanan mereka dengan kebutuhan para pemilik perusahaan. Jika pemilik perusahaan tidak dapat tajam membedakan antara lembaga pendidikan yang baik dan buruk, maka manfaat bagi para lulusannya pun tidak akan jelas terasa pula. Namun informasi saja tidaklah cukup. Bahkan bila informasi yang tepat telah disampaikan, penyediaan insentif yang tepat tetaplah penting. Langkah ini membutuhkan otonomi dan akuntabilitas, insentif untuk prestasi (terutama bagi lembaga publik) dan kesempatan untuk terjalinnya hubungan langsung antara kelembagaan dan pemilik perusahaan (misalnya masa magang, pertukaran pekerja, kolaborasi penelitian). Sistem pendidikan tinggi yang maju melampaui unsur-unsur dasar itu dan mencoba menangani ketidaksesuaian yang lebih jauh: antar lembaga pendidikan tinggi itu sendiri, antara pendidikan menengah atas dan tinggi (selain peran lembaga pendidikan tinggi sebagai katalis inovasi). Kedua hal itu, informasi dan insentif, adalah hal-hal yang cukup bermasalah di Indonesia.¹⁰⁰

Gambar 5.14: Kerangka akuntabilitas lembaga pendidikan tinggi



Sumber: Elaborasi staf Bank Dunia.

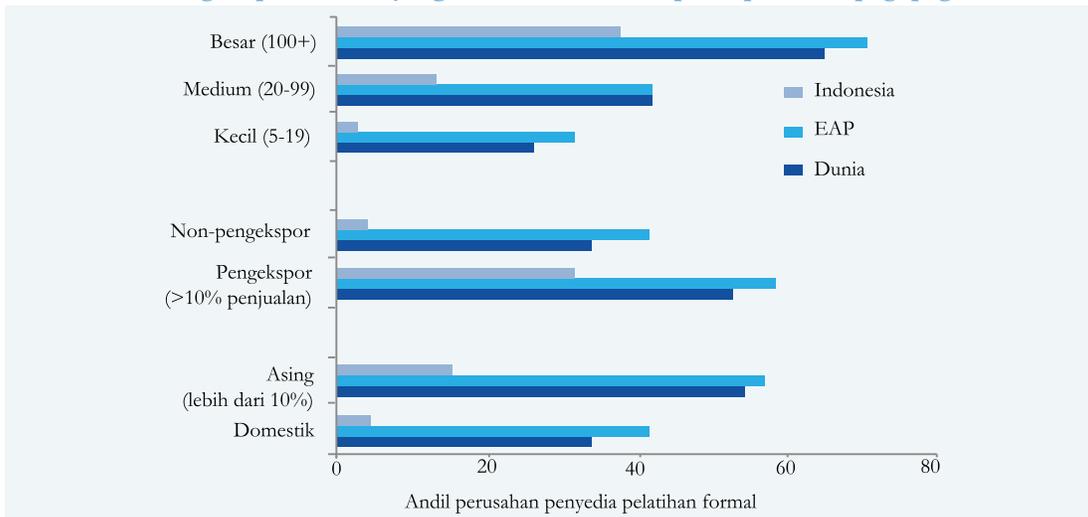
99 Putting Higher Education to Work, World Bank, 2013

100 Lihat Relevance of Higher Education for the Labor Market in Indonesia, Cerdan-Infantes and Mileiva (akan datang).

Meningkatkan keterampilan angkatan kerja yang ada

Terdapat kebutuhan untuk mengatasi kelangkaan keterampilan dari mereka yang telah berada dalam pasar tenaga kerja – dan kesiapan kelembagaan untuk mengembangkan sistem sertifikasi profesional dan pelatihan berbasis kompetensi telah cukup terben-tuk. Namun sistem pelatihan harus diperluas, dikoordinasi dengan lebih baik, dan memiliki keterlibatan yang kuat dengan pemilik perusahaan. Cakupan dari sistem pelatihan ini sangatlah rendah, yaitu hanya sekitar 5 persen saja dari angkatan kerja yang menyatakan bahwa mereka pernah menerima pelatihan resmi dalam bentuk apapun. Pelatihan langsung di tempat kerja merupakan hal yang jarang dilakukan. Perusahaan-perusahaan di Indonesia tampaknya jauh lebih jarang menawarkan kesempatan pelatihan bagi pegawainya dibanding negara-negara tetangganya (termasuk perusahaan-perusahaan besar di Indonesia). Pasokan pelatihan keterampilan ini masih terbatas jumlahnya, dan sebagian besar pemberi pelatihan terkonsentrasi pada bidang-bidang dengan nilai tambah rendah (seperti salon kecantikan dan spa, dan keterampilan dasar komputer).

Gambar 5.15: Bagian perusahaan yang memberikan kesempatan pelatihan bagi pegawai, 2009



Sumber: Bank Dunia, Enterprise Survey 2009.

Dibutuhkan lebih banyak sumber daya untuk pelatihan, namun tidak semuanya harus datang dari sektor publik. Peningkatan keterampilan bukanlah sekedar tanggung jawab sektor publik, karena perusahaan-perusahaan dan individu juga akan memperoleh manfaat atas peningkatan tersebut. Sumber daya harus datang dari sumber publik dan swasta, dengan menggunakan dana publik untuk secara strategis memberikan insentif bagi pembiayaan swasta yang dilakukan oleh para pemilik perusahaan. Sebagai contoh, banyak negara telah menerapkan dana pelatihan baik dari sumber pemerintah maupun swasta dengan memberikan insentif berupa subsidi pembiayaan untuk program-program pelatihan.

Tingkatkan kualitas pelatihan dan penggunaan pelatihan berbasis kompetensi dengan memberi insentif atas peningkatan kualitas dari penyedia pelatihan. Akreditasi pada saat ini umumnya bersifat sukarela dan tidak ada konsekuensi bila tidak menjalani sistem akreditasi tersebut. Metodologi berbasis kompetensi jarang digunakan pada pelatihan. Peningkatan pendan-

aan pemerintah harus digunakan untuk mendorong insentif bagi perubahan tersebut. Sekali lagi, dana pelatihan dapat digunakan untuk mendorong perubahan dari pihak penyedia pelatihan, jika peningkatan kualitas penyedia pelatihan ditetapkan sebagai syarat untuk menerima pendanaan.

Percepat perluasan penyediaan lembaga-lembaga pelatihan berkualitas yang menyediakan pelatihan yang relevan untuk keterampilan bernilai tambah tinggi dalam sektor-sektor strategis. Para perusahaan penyedia pelatihan kini lebih terkonsentrasi pada pekerjaan-pekerjaan dengan keterampilan rendah, sementara terdapat kekurangan penyedia pelatihan dalam sektor-sektor strategis dalam ekonomi yang pengadaannya membutuhkan investasi tetap yang lebih besar (produk pangan, manufaktur). Perluasan penyediaannya akan sangat penting untuk memastikan bahwa peningkatan keterampilan berlangsung pada sektor-sektor yang tepat.

Sediakan insentif pelatihan kepada sejumlah kelompok dengan menggunakan subsidi sisi permintaan. Usaha kecil dan menengah cenderung memilih investasi yang rendah dalam tenaga kerjanya akibat keterbatasan logistik, karena biaya terkait pelatihan satu pekerja seringkali berarti penghentian kegiatan usaha. Mereka yang sulit menemukan pekerjaan – yang sebetulnya merupakan kelompok yang paling membutuhkan pelatihan ulang – dapat menemui kendala dana untuk mengikuti pelatihan tersebut, meskipun pelatihan itu relevan dan berkualitas baik. Industri-industri strategis juga dapat menghadapi kendala keterbatasan waktu dalam mengembangkan penyedia pelatihan. Karenanya, investasi pemerintah sebaiknya digunakan untuk menasar kelompok ini berdasarkan asas kesetaraan dan produktivitas.

Bab VI. Peningkatan Fungsi Pasar



Chapter VI. Peningkatan Fungsi Pasar

Pasar-pasar produk, tenaga kerja, keuangan, dan lahan yang berfungsi baik merupakan pendorong penting pertumbuhan produktivitas dan berperan sentral dalam mewujudkan keseluruhan efisiensi dan daya saing ekonomi manapun. Pasar-pasar itu bertindak sebagai penghantar yang mendorong perkembangan masing-masing sektor dan pergerakan sumber daya lintas sektor. Mereka menentukan apakah sumber daya (tenaga kerja, talenta, dan modal) dapat bergerak secara fleksibel lintas sektor atau tetap tertahan pada tingkat produktivitas yang rendah.

Di Indonesia, peraturan yang mengatur masuknya pelaku usaha baru, investasi, dan perilaku usaha telah menjadi rumit dan tidak pasti, seringkali memberikan sinyal yang membingungkan para investor. Selain itu, akses yang sulit ke pasar faktor, seperti modal dan lahan, menyebabkan tingkat produktivitas dan pertumbuhan ekonomi berada di bawah potensinya. Sementara itu, sejumlah peraturan dalam UU ketenagakerjaan (seperti uang pesangon) merintang mobilitas tenaga kerja dan dalam praktiknya tidak melindungi pekerja maupun mendorong pemastian status formal bagi para pekerja—tidak ada pihak yang diuntungkan. Mekanisme penetapan upah minimum telah menjadi terlalu membebani dan tidak dapat diperkirakan, sehingga meningkatkan ketidakpastian.

Walau reformasi faktor pasar dan produk (terutama pasar tenaga kerja) adalah hal yang sulit dan peka secara politis, reformasi itu dapat memberikan manfaat yang signifikan bagi ekonomi dan warga negaranya. Bab ini membahas masalah-masalah utama dalam iklim investasi dan pasar-pasar faktor utama.

1. Meningkatkan fungsi pasar produk

Masalah utama terkait pasar produk/iklim investasi

Perubahan kondisi luar negeri akan memaksa para investor dan perantara keuangan untuk lebih memperhatikan iklim investasi dibanding dekade lalu. Seperti ditunjukkan pada Bab 1, tingginya harga komoditas dan rendahnya suku bunga dunia selama dekade lalu telah mendorong pemulihan investasi swasta yang kuat di Indonesia. Setelah turun secara drastis pasca krisis tahun 1997/98, rasio investasi-terhadap-PDB Indonesia telah pulih dengan kuat selama lima tahun terakhir, bergerak naik mencapai 32 persen pada tahun 2012 (dibanding rasio 27 persen pada Korea Selatan, 30 persen di India, dan rasio yang sangat tinggi sebesar 46 persen di Tiongkok, sebagai contoh). Sementara sebagian besar peningkatan ini didorong oleh peningkatan harga investasi, pertumbuhan investasi riil telah mencapai rata-rata 8,4 persen selama periode tahun 2008-12 (naik dari 7,6 persen selama tahun 2003-07), dan telah mengikuti harga-harga komoditas. Namun dengan memasuki periode jangka menengah dari tingginya suku bunga dan tersendat atau bahkan menurunnya harga-harga komoditas, pertumbuhan investasi melambat. Dengan semakin kerasnya persaingan demi modal yang semakin langka, para investor dan perantara keuangan akan semakin mempertimbangkan iklim investasi yang dapat merintang tingkat pengembalian investasi mereka.

Iklim investasi Indonesia tertinggal di belakang negara-negara pesaing sewilayahnya pada tingkat agregat. Lemahnya lingkungan usaha tercermin, misalnya, pada peringkat laporan *Doing Business* dari Bank Dunia. Indonesia berada pada peringkat 120 (dari 185 negara), sedikit meningkat dibanding peringkatnya pada beberapa tahun yang lalu. Kinerja ini berada di bawah rata-rata regional (Asia Timur dan Pasifik) dan para negara tetangganya: Filipina, Tiongkok, Thailand, dan Malaysia masing-masing berada pada peringkat 108, 96, 18, dan 6. Kinerja Indonesia secara keseluruhan hanya sedikit lebih baik dibanding India dan Kamboja. Proses pembukaan usaha baru di Indonesia membutuhkan waktu 47 hari, dibanding hanya 6 hari di Malaysia dan 2,5 hari di Singapura. Perusahaan-perusahaan di Thailand dapat memperoleh sambungan listrik dalam 35 hari, sementara proses yang sama membutuhkan 101 hari di Indonesia.

Walau sejumlah langkah telah diambil oleh pemerintah untuk memfasilitasi perilaku usaha dan investasi pada sejumlah sektor, langkah-langkah peraturan usaha yang belakangan diambil sebenarnya telah mengirimkan sinyal yang membingungkan kepada para investor dan menunjukkan aspirasi yang bertentangan. Pada satu sisi, suatu rencana aksi komprehensif untuk mendukung lingkungan peraturan perundangan bagi UKM (tindakan yang tampaknya akan tercermin pada laporan *Doing Business* tahun depan) yang diumumkan pada tanggal 25 Oktober 2013 memberikan kesan yang kuat akan tekad untuk mengatasi sejumlah kelemahan utama dalam lingkungan usaha. Walau pada awal tahun 2013 tampaknya hampir tidak mungkin bahwa akan terdapat kemajuan yang signifikan dalam reformasi lingkungan usaha, paket kebijakan bulan Oktober dan pelaksanaannya merupakan indikasi bahwa Pemerintah Indonesia telah memperbaharui upayanya untuk menyederhanakan birokrasi bagi usaha Indonesia, terutama pada sejumlah bidang. Rencana aksi yang diumumkan terdiri dari tujuh belas aksi lintas delapan bidang "*Doing Business*" (d disesuaikan dengan delapan dari sepuluh indikator peringkat negara penelitian "*Doing Business*" Bank Dunia).¹⁰¹ Di sisi lain, dan cukup bertolak belakang, sejumlah besar peraturan perundangan khusus sektoral yang baru diumumkan tidak konsisten dengan UU sebelumnya atau menciptakan kebingungan tentang arah reformasi iklim investasi di Indonesia. Kotak 6.1 meringkas hal-hal yang tidak konsisten dan tidak pasti dari berbagai peraturan perundangan tersebut. Ketidakpastian yang muncul dari peraturan perundangan ini merupakan pendorong penurunan kuantitas maupun kualitas investasi yang sangat dibutuhkan dan dapat secara signifikan menurunkan daya saing jangka panjang Indonesia.

Pendekatan yang baru dilakukan oleh Pemerintah dalam upaya mencapai posisi yang lebih tinggi dalam rantai nilai adalah membuat aturan terlebih dahulu, kemudian bernegosiasi dengan pelaku swasta yang investasinya dibutuhkan untuk mewujudkan sasaran pemerintah. Pendekatan ini berlawanan dengan yang diterapkan di kebanyakan negara-negara yang berhasil, yaitu melalui penerapan analisis yang sehat dan kemitraan yang kuat dengan sektor swasta dalam menemukan dan mengkoordinir kebutuhan investasi serta keperluan khusus industri lain sebagai langkah awal.

101 Untuk memastikan implementasi dari paket kebijakan ini, dan sebagai tanda koordinasi yang baik menuju kemajuan reformasi ini, Pemerintah telah membentuk tim pemantauan bersama dengan badan-badan pemerintah yang lain, termasuk Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4).

Kotak 6.1: Hal-hal yang tidak konsisten dan tidak pasti pada berbagai peraturan perundangan

Pada tahun 2007, UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal ditetapkan untuk memberikan kejelasan yang sangat dibutuhkan, terutama di kalangan investor asing. UU itu menyatakan bahwa seluruh sektor dan subsektor terbuka bagi investasi, kecuali yang tercakup di dalam Daftar Negatif Investasi (DNI) yang ditentukan oleh presiden. Namun pada tahun 2009, UU Pos yang baru menetapkan batas kemungkinan investasi dalam jasa pos dan pengiriman, yang berlawanan dengan UU Penanaman Modal dan DNI yang terbit sebelumnya. Karena kontradiksi yang terus berlangsung bahkan sebelum tahun 2007, tidak hanya dalam UU namun juga peraturan pelaksanaannya dan penafsiran yang berbeda oleh lembaga-lembaga negara tentang peraturan tersebut, maka dunia industri tetap tidak mendapat kepastian tentang batas kepemilikan asing yang tepat di dalam sektor atau siapa yang dapat memberikan pedoman yang berwenang.

Pada tahun 2010, suatu UU Hortikultura yang baru jelas-jelas membatasi investasi asing pada bidang hortikultura hanya sebesar 30 persen. UU baru itu secara langsung bertolak belakang dengan UU Investasi dan DNI (yang diperbaharui sebelum berlakunya UU Hortikultura) yang memperkenankan kepemilikan asing dalam bidang pertanian hingga 95 persen. Pada bulan Januari 2013, diterbitkan sejumlah peraturan pelaksanaan UU Hortikultura, yang menetapkan larangan sementara untuk impor 15 produk, termasuk bawang putih dan merah, dan kuota impor untuk 11 produk lainnya. Harga produk-produk itu meningkat dengan cepat, berkontribusi terhadap naiknya tingkat inflasi. Guna menanggulangi dampak negatif nyata dari kebijakan-kebijakan tersebut, peraturan itu diamandemen untuk menghapus sejumlah pembatasan dan menyederhanakan persetujuan impor bagi yang lain. Setelah proses maju mundur, ketidakpastian tetap ada di kalangan lembaga pelaksana tentang penafsiran yang tepat dari peraturan yang telah diubah tersebut.

Pada sektor pertambangan, pesan-pesan yang bertolak belakang amatlah nyata, dengan pemutarbalikan kebijakan oleh Pemerintah yang mengumumkan larangan ekspor bijih mineral. Menurut UU Pertambangan Mineral dan Batubara tahun 2009 yang baru dan peraturan pelaksanaannya yang terbit tahun 2012, ekspor bijih mineral akan sepenuhnya dilarang. Pemerintah menerbitkan pernyataan yang saling berlawanan tentang pengecualian dari larangan ini, yang menambah kesan ketidakpastian bagi seluruh sektor. Di luar bagaimana penerapan akhir dari UU itu, jelas bahwa berulang-ulangnya pertentangan peraturan akan berdampak buruk terhadap dunia usaha.

Pada akhir bulan Desember 2013, DPR menetapkan UU Perindustrian yang baru, yang memberikan Kementerian Industri kewenangan untuk melakukan intervensi pasar dan bahkan keputusan perusahaan secara individual. Sebagian besar dampak UU itu akan bergantung kepada peraturan pelaksanaannya, namun UU itu telah menambah ketidakpastian di kalangan usaha maupun investor dalam dan luar negeri.

Upaya berkepanjangan yang terus berlangsung untuk memperbaharui DNI mencerminkan debat yang lebih luas di Indonesia tentang relatif pentingnya keterlibatan pihak asing dalam pertumbuhan ekonomi. Walau telah diumumkan oleh pemerintah, sebagai bagian dari paket kebijakan bulan Agustus, bahwa pembaruan DNI (seperti membuka lebih banyak sektor untuk investasi asing) menjadi prioritas kebijakan, penyusunan DNI tersebut masih menghabiskan waktu berbulan-bulan. Pada saat penulisan laporan ini, DNI itu masih belum diterbitkan. Terdapat kesan—yang dinyatakan oleh berbagai pihak di media, yang menggunakan pengaruh mereka dalam proses politik—bahwa sumber daya dan ekonomi Indonesia sebaiknya lebih dilindungi dari investasi asing, sementara sejumlah kepentingan usaha menyuarakan dukungan mereka bagi perlindungan sektor-sektor terpilih dari persaingan dengan asing. Dengan semakin dekatnya pemilu nasional, masih harus dilihat seberapa besar pengaruh suara-suara itu terhadap pembentukan kebijakan ekonomi pada bulan-bulan mendatang.

Pilihan kebijakan

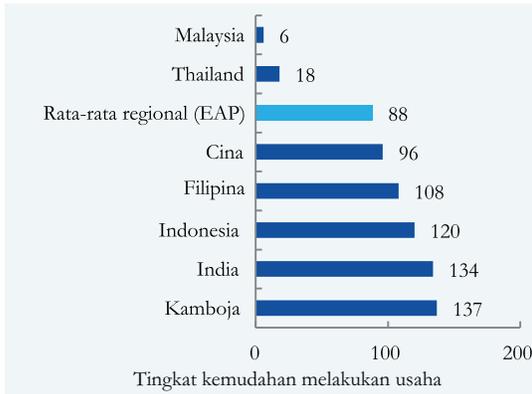
Demi mencapai keberhasilan dalam meningkatkan dunia industri di Indonesia, dibutuhkan suatu strategi industri yang konsisten yang diuraikan dalam kemitraan dengan sektor swasta. Kebijakan industri tersebut dapat mencerminkan berbagai pembelajaran bermanfaat yang dipetik dari kebijakan-kebijakan perindustrian di seluruh dunia. Secara khusus, dibutuhkan suatu pendekatan terkoordinasi untuk menemukan dan mengatasi kendala-kendala yang membebani, seperti infrastruktur sektoral, keterampilan, dan dukungan kelembagaan. Untuk memastikan implementasi yang memadai, dibutuhkan suatu penguatan proses pembentukan kebijakan sebagai suatu pilihan utama. Seperti dibahas pada Bagian 3 di bawah, pembentukan suatu “pusat pemerintahan” (*Center of Government, CoG*), yaitu suatu lembaga khusus yang mengkoordinir penyusunan kebijakan lintas sektor dan mengelola permintaan yang berbeda-beda antar kementerian dan lembaga negara, dapat membantu. Pemerintah Indonesia bisa mempertimbangkan penyempurnaan mandat-mandat dan fungsi-fungsi dari berbagai lembaga yang mendukung CoG, dan memberdayakan satu lembaga, seperti Kantor Presiden (atau lembaga yang ditunjuk) untuk memainkan peran yang lebih besar dalam mengelola proses kebijakan. Hal ini penting untuk memastikan bahwa (a) inovasi pasar yang didorong oleh persaingan tetap terjaga; (b) FDI dan teknologi mutakhir tetap mengalir masuk, dan (c) Indonesia memperoleh manfaat penuh dari FDI sebagaimana layaknya. Pembentukan kebijakan yang diperkuat juga harus lebih mampu menanggapi keinginan tulus dari para warga negara Indonesia atas perlindungan terhadap kepentingan umum, dan harus bisa menguatkan posisi Pemerintah dalam menghadapi kepentingan usaha yang lebih sempit dan permintaan bagi proteksi.

Pada bidang-bidang “*Doing Business*”, desentralisasi menawarkan sejumlah bukti tentang kemungkinan yang dapat tercapai. Dengan desentralisasi, sebagian besar kewenangan politis untuk mempengaruhi dan mereformasi lingkungan usaha berada pada tingkat daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Kini variasi daerah menawarkan bukti tentang hal-hal yang dimungkinkan melalui optimalisasi prosedur-prosedur di dalam kerangka hukum yang ada. Menurut penelitian *Doing Business* di daerah (2012), mendapatkan izin pembangunan di kota Bandung, misalnya, membutuhkan rata-rata 44 hari, sementara di Jakarta, ibukota negara, yang berjarak kurang dari 150 km dari Bandung, prosedur yang sama membutuhkan rata-rata 158 hari, lebih dari tiga kali lipat lebih lama. Untuk memulai usaha di kota Palangka Raya, dibutuhkan 27 hari untuk prosedur resmi, sementara prosedur yang sama di Jakarta menghabiskan waktu hampir dua kali lipat lebih lama yaitu 45 hari. Variasi-variasi ini menunjukkan bahwa perbaikan dalam lingkungan peraturan dapat dicapai tanpa bergantung kepada reformasi (atau tidak adanya reformasi) pada tingkat nasional. Sebagai contoh, Gubernur Jakarta yang baru telah mengumumkan langkah-langkah untuk memangkas prosedur-prosedur yang terlalu panjang untuk memulai usaha, suatu gerakan yang sangat diharapkan.

2. Menurunkan kekakuan dan ketidakpastian pasar tenaga kerja

Masalah utama pasar tenaga kerja

Gambar 6.1: Perbandingan Peringkat Kemudahan Melakukan Usaha tahun 2014



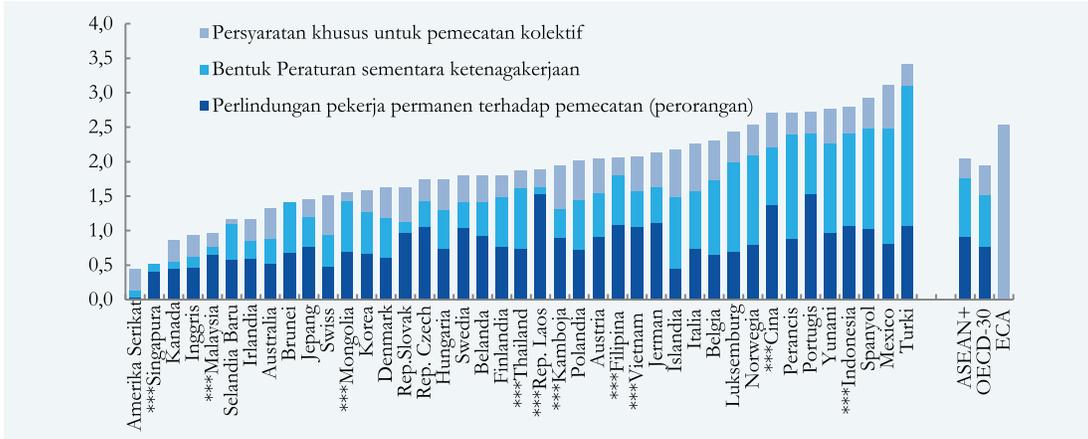
Sumber: Laporan *Doing Business* 2014 Grup Bank Dunia.

Sejumlah aturan pada UU Ketenagakerjaan membebankan biaya yang tinggi kepada perusahaan serta merintangikan pekerjaan formal dan pertumbuhan produktivitas. Pada tahun 2003, Pemerintah meluncurkan UU Ketenagakerjaan yang secara signifikan meningkatkan hak-hak pekerja dan meningkatkan fleksibilitas penerimaan pekerja. Namun UU itu meningkatkan biaya yang harus ditanggung perusahaan bila menghentikan pekerjaannya. Secara khusus adalah aturan yang menetapkan bahwa uang pesangon harus setidaknya sebesar upah selama 100 minggu dianggap oleh perusahaan-perusahaan sebagai pajak riil

dalam mempekerjakan pegawai formal, terutama tenaga muda terdidik, dan merupakan contoh dari distorsi yang tidak dikehendaki di dalam pasar tenaga kerja yang dapat disebabkan oleh peraturan yang sebenarnya beritikad baik. Aturan pada UU Ketenagakerjaan ini menempatkan UU terkait pasar tenaga kerja Indonesia sebagai salah satu UU yang paling kaku di wilayahnya menurut OECD (Gambar 6.2). Singapura dan Malaysia misalnya berada pada tingkat kekakuan peraturan yang setara dengan negara-negara *Anglo Saxon* sementara Indonesia, Tiongkok, Vietnam, dan Filipina secara jelas terlihat memiliki peraturan yang lebih ketat.

Mayoritas perusahaan menyesuaikan dengan aturan uang pesangon yang besar ini dengan tidak menandatangani kontrak resmi dengan pekerja atau menggunakan kontrak jangka pendek yang menurut UU tidak dapat melampaui masa tiga tahun. Sebagian kecil jumlah perusahaan formal yang mematuhi UU Ketenagakerjaan ini mengalami biaya yang tinggi. Penerimaan pekerja formal tidak didorong, karena pemilik perusahaan harus menempatkan dana dalam suatu rekening penampung (*escrow account*) akrual bagi uang pesangon agar dapat membayar uang pesangon bila mereka memutuskan untuk memberhentikan pekerja mereka. Pada saat yang bersamaan, ketika seorang pekerja memutuskan untuk mengundurkan diri secara sukarela, hanya sebagian dari uang pesangon itu dibayarkan. Sistem itu memberi insentif bagi pemilik perusahaan untuk tidak menerima pekerja secara resmi dan bagi pekerja yang mengalami pemecatan: suatu keadaan yang saling merugikan.

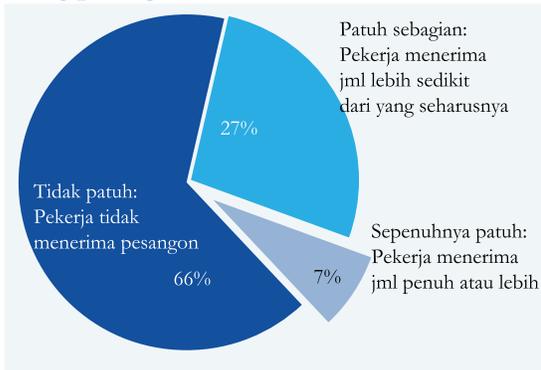
Gambar 6.2: Indeks peraturan perundangan pasar tenaga kerja di Indonesia dan negara lain



Sumber: Basis Data Peraturan Perlindungan Kepegawaian OECD (nilai tahun 2008-2010).

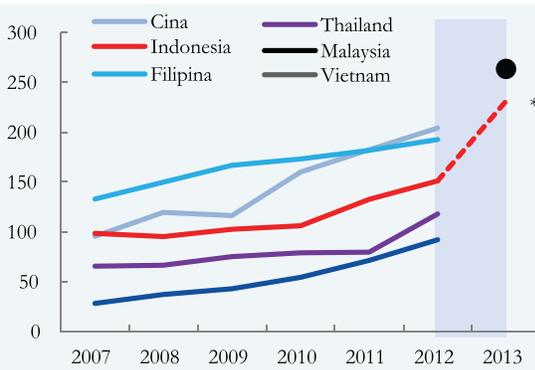
Sebagai akibatnya, sementara secara tidak sengaja telah merintang penerimaan pekerja formal, kekakuan dalam penghentian pegawai juga tidak melindungi pegawai secara efektif. Persentase pekerja yang tercakup oleh peraturan itu hanyalah kecil. Sebagai contoh, mengenai uang pesangon, survei para pekerja yang diberhentikan menunjukkan bahwa sebagian besar tidak menerima uang pesangon apapun sementara sebagian besar dari yang menerima ternyata menerima jumlah yang lebih kecil dari yang seharusnya diterima (Gambar 6.3).

Gambar 6.3: Sebagian besar pekerja yang diberhentikan melaporkan tidak menerima uang pesangon...



Sumber: Indonesia Jobs Report: Towards Better Jobs and Security for All (Bank Dunia, 2010).

Figure 6.4: Minimum Wage, Indonesia versus Neighbors (USD/month)



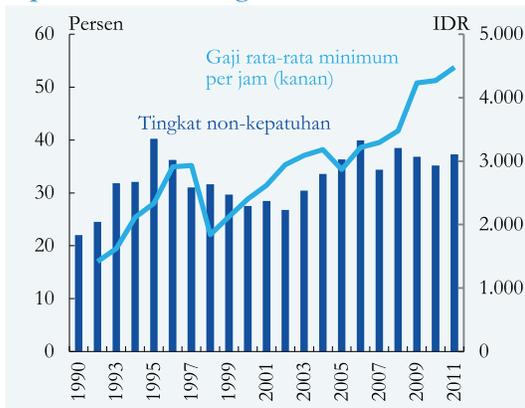
Sumber: Triwulan Perekonomian Indonesia, Kebijakan dalam Fokus (Bank Dunia, Desember 2012).

Proses penetapan upah minimum adalah masalah pasar tenaga kerja lain yang mendesak. Indonesia menerapkan kebijakan penetapan upah minimum yang berhati-hati praktis selama dekade lalu. Namun sejak tahun 2010 terdapat laju peningkatan yang signifikan dalam upah minimum (seperti terlihat pada Bab 1). Pada tahun 2013, 25 provinsi meningkatkan upah minimum mereka sebesar rata-rata 30 persen, namun Jakarta meningkatkan upah minimumnya sebesar 44 persen. Peningkatan ini tentu menurunkan keunggulan upah nominal Indonesia secara signifikan dibanding Tiongkok, karena rata-rata produktivitas tenaga

kerja di Tiongkok sebenarnya jauh lebih tinggi dibanding Indonesia. Namun perusahaan-perusahaan padat karya resmi di Indonesia dalam bidang manufaktur dan jasa-jasa tampaknya lebih memperhatikan ketidakpastian pada proses penetapan upah minimum dan ancaman peningkatan yang besar di masa depan.¹⁰²

Namun pada praktiknya, persentase pekerja yang terdampak oleh pemberlakuan peraturan upah minimum sangatlah sedikit (Gambar 6.6). Hal ini mencerminkan tiga faktor yang saling berkaitan: (i) Sejumlah besar pekerja bekerja sendiri. Pada tahun 2011, 61 persen pekerja menyatakan bahwa mereka bekerja sendiri; (ii) sekitar 54 persen pekerja bekerja di sektor informal dan lebih dari 80 persen pekerja (termasuk formal) tidak memiliki kontrak; dan (iii) kemampuan pemerintah untuk menegakkan kepatuhan pada peraturan upah minimum cukup terbatas. Penegakan kepatuhan membutuhkan koordinasi pada tingkat pusat, antara Kementerian Tenaga Kerja dan kementerian-kementerian terkait, serta antara pemerintah pusat dan daerah dan para pelaku terkait (kepala daerah dan dewan upah).

Gambar 6.5: ...sementara kepatuhan pada upah minimum sangat terbatas



Sumber: Statistik Indonesia (BPS), Sakernas 2008

Gambar 6.6: Sekitar 80 persen pekerja tidak memiliki kontrak



Sumber: Indonesia Jobs Report: Towards Better Jobs and Security for All (Bank Dunia, 2010).

Walau peraturan tenaga kerja seperti upah minimum dan uang pesangon tidak mempengaruhi sebagian besar pekerja di Indonesia, peraturan-peraturan tersebut dapat merintangai pertumbuhan produktivitas dan transformasi struktural melalui berbagai mekanisme. Sebagai contoh, pergerakan pekerja ke sektor formal terkendala karena (i) pekerja yang ingin pindah tidak menerima kompensasi uang pesangon yang penuh bila mereka berhenti secara sukarela; dan (ii) pemilik perusahaan pada sektor formal mempertimbangkan besarnya biaya potensial penghentian pekerja dan ketidakpastian peningkatan upah minimum ketika mengambil keputusan menerima pekerja. Sebagai akibatnya, pergerakan pekerja terjadi terutama antara perusahaan-perusahaan informal dan semi-formal. Hal ini mungkin bisa menjelaskan mengapa pertanian masih memiliki 35 persen dari jumlah pekerja sementara kontribusi dari

102 Proses penetapan upah minimum adalah proses yang rumit. Negosiasi dan kesepakatan akhir dibuat pada tingkat provinsi dan sektoral (dan seringkali pada tingkat kabupaten dan sub-sektor), yang mempersulit komunikasi dan ketaatan dengan penyesuaian yang berdasarkan rumus baru. Secara lebih umum, memastikan kepatuhan perusahaan-perusahaan dan pemberi pekerjaan kepada peraturan upah minimum tidaklah mudah, dan membutuhkan pemantauan dan koordinasi pada tingkat pusat, antara Kementerian Tenaga Kerja dan kementerian-kementerian yang relevan agar mencapai implementasi yang efektif, serta antara pemerintah pusat dan daerah dan para pelaku yang relevan (kepala daerah dan Dewan Upah).

sektor ini terhadap PDB telah turun menjadi 11 persen dan mengapa sebagian besar pekerja pada sektor jasa berada pada kegiatan informal tingkat rendah dengan produktivitas yang rendah pula. Selain merintang pergerakkan pekerja ke sektor formal, ketidakpastian tentang perkembangan upah minimum juga menjadi penghalang bagi investasi pada sektor formal, terutama dalam bidang manufaktur.

Pilihan kebijakan

Agar pasar tenaga kerja Indonesia dapat mendukung pergerakan pekerja dan transformasi struktural, dibutuhkan perubahan terhadap aturan uang pesangon dalam UU Ketenagakerjaan. UU Ketenagakerjaan yang ditetapkan pada tahun 2003 secara signifikan meningkatkan hak-hak pekerja dan membuat penerimaan pekerja menjadi lebih fleksibel. Namun peraturan di dalam UU itu yang menetapkan bahwa uang pesangon harus tidak kurang dari upah 100 minggu merupakan suatu contoh peraturan dengan itikad baik namun mengakibatkan hasil yang tidak menguntungkan bagi kedua belah pihak. Sebagian besar perusahaan-perusahaan menyesuaikan diri terhadap aturan pembayaran uang pesangon yang besar ini dengan tidak menandatangani kontrak resmi dengan pekerja atau memilih kontrak jangka pendek (80 persen pekerja tidak memiliki kontrak resmi). Sejumlah kecil perusahaan resmi yang mengikuti UU itu harus menempatkan cadangan tunai bagi uang pesangon pada suatu rekening penampung (escrow) agar dapat membayar uang pesangon bila perusahaan memutuskan untuk memecat pekerjanya. Pada saat yang bersamaan, bila seorang pekerja hendak mengundurkan diri secara sukarela, hanya sebagian uang pesangon yang telah menjadi haknya saja yang dibayarkan. Pada tahun 2011, hanya 7 persen dari pekerja yang diberhentikan benar-benar menerima uang pesangon sepenuhnya. Karenanya, uang pesangon tidak melindungi pekerja dan juga tidak mendorong kepegawaian yang resmi. Sebagai akibatnya, misalnya, pekerja yang meninggalkan kegiatan bercocok tanam atau kegiatan bukan pertanian perdesaan akan terjebak pada sektor informal yang sedikit lebih tinggi namun masih tetap memiliki produktivitas rendah. Revisi atas aturan uang pesangon dalam UU Ketenagakerjaan dapat meningkatkan fungsi pasar tenaga kerja secara signifikan.

Proses penetapan upah minimum adalah masalah pasar tenaga kerja penting lain yang harus diatasi untuk meningkatkan fungsi pasar tenaga kerja. Sejak tahun 2011, terjadi peningkatan signifikan dari laju kenaikan upah minimum yang moderat, yang tercatat selama satu dekade lalu. Pada tahun 2012, sementara 25 provinsi meningkatkan upah minimumnya sebesar rata-rata 30 persen, Jakarta meningkatkan upah minimumnya sebesar 44 persen. Sementara pekerja di Jakarta memandang peningkatan ini sebagai sesuatu yang “wajar” sesuai dengan biaya hidup di daerah metropolitan, tidak adanya peningkatan produktivitas tenaga kerja yang sebanding akan menurunkan daya saing Indonesia serta kapasitas dan insentif perusahaan untuk membuka lapangan kerja di sektor formal. Yang mungkin lebih rumit lagi adalah ketidakpastian proses penetapan upah minimum, yang dapat mendorong perusahaan-perusahaan untuk mengganti tenaga kerja dengan barang modal ketika mereka membuat keputusan investasi/ekspansi.¹⁰³ Untuk mendukung transformasi struktural dan penciptaan lapangan kerja formal,

103 Proses penetapan upah minimum adalah proses yang rumit. Negosiasi dan kesepakatan akhir dibuat pada tingkat provinsi dan sektoral (dan seringkali pada tingkat kabupaten dan sub-sektor), yang mempersulit komunikasi dan ketaatan dengan penyesuaian yang berdasarkan rumus yang baru. Secara lebih umum, memastikan kepatuhan perusahaan-perusahaan dan pemberi pekerjaan kepada peraturan upah minimum tidaklah mudah, dan membutuhkan pemantauan dan koordinasi pada tingkat pusat, antara Kementerian Tenaga Kerja dan kementerian-kementerian yang relevan agar mencapai implementasi yang efektif, dan juga antara pemerintah pusat dan daerah dan para pelaku yang relevan (kepala daerah dan Dewan Upah).

sangat penting untuk melakukan pembicaraan antara pemilik usaha, tenaga kerja, dan Pemerintah dalam menerapkan suatu rumus penetapan upah minimum berdasarkan biaya hidup, inflasi, dan produktivitas (seperti dimandatkan oleh Instruksi Presiden yang baru).¹⁰⁴

Pemerintah telah mengumumkan amandemen proses penetapan upah minimum pada tanggal 23 Agustus 2013 sebagai bagian paket kebijakan yang dirancang untuk menjawab ketidakseimbangan eksternal Indonesia.¹⁰⁵ Perubahan dalam mekanisme penetapan upah minimum provinsi menguraikan mekanisme proses penetapan upah minimum yang lebih pasti, sederhana, dan wajar. Tujuannya adalah untuk mendukung pemilik perusahaan, pekerja, dan pencari kerja dengan mendorong proses penetapan upah yang lebih berdasar pada bukti dan mengurangi proses penetapan upah yang terpolitisir. Hal ini diperkirakan akan mendorong besar peningkatan tahunan yang lebih mudah diperkirakan dan, dengan meningkatkan struktur pemerintahan, menurunkan besarnya pengambilan keputusan secara diskresioner.

3. Memperdalam pasar keuangan

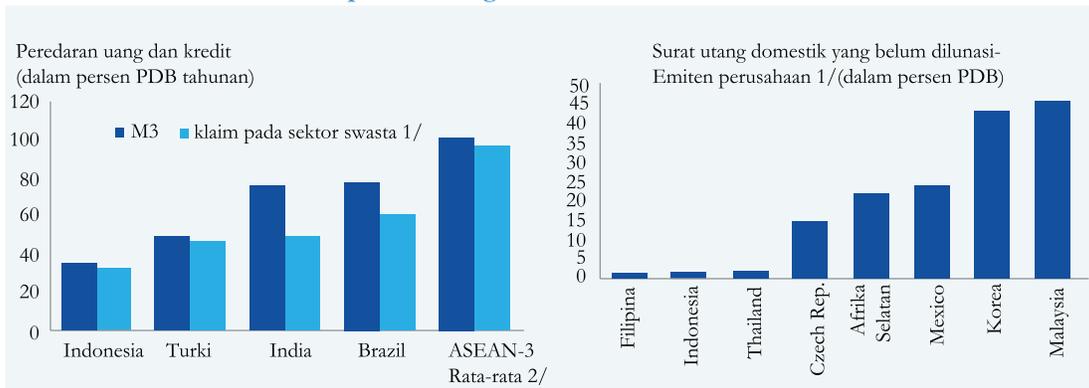
Masalah utama pasar keuangan

Terdapat banyak bukti yang menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan di Indonesia menghadapi kendala kredit (IMF 2012). Sebagian besar perusahaan-perusahaan cenderung lebih banyak mengandalkan laba ditahan dibanding kredit bank untuk perluasan kegiatannya, yang pada gilirannya berarti bahwa aliran kas lancar menjadi faktor penting dalam pengambilan keputusan investasi. Hal ini membawa implikasi yang signifikan terhadap jenis-jenis investasi yang ada di dalam ekonomi, terutama pada perusahaan-perusahaan yang inovatif yang umumnya memiliki aliran kas negatif pada tahap-tahap awal operasinya, dan membutuhkan pembiayaan dari bank dan non-bank untuk bertumbuh dan menciptakan pekerjaan-pekerjaan berkualitas tinggi. Kendala kredit yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan mencerminkan tidak dalamnya pasar keuangan Indonesia. Sektor keuangan didominasi oleh bank-bank (yang menguasai 78 persen aset) dan sektor swasta hanya mengelola sekitar 35 persen, dibanding hampir 100 persen secara rata-rata bagi Malaysia, Thailand, dan Filipina. Pasar modal masih tipis, dengan sekuritas utang (beredar) korporat dalam negeri yang berjumlah kurang dari 5 persen dari PDB, setara dengan Thailand dan Filipina namun jauh lebih rendah dibanding 45 persen di Malaysia. Aset-aset dana pensiun juga relatif rendah dibanding ukuran ekonomi (5 persen dibanding 10 persen-15 persen pada Filipina dan Thailand dan 40 persen di Malaysia).

104 Karena upah minimum pada beberapa provinsi berada sangat jauh dari biaya hidup minimum, suatu mekanisme penyesuaian dapat disertakan ke dalam rumus tersebut untuk secara bertahap menyesuaikan tingkat upah minimum dengan biaya hidup.

105 Lihat Triwulan Perekonomian Indonesia, bulan Oktober 2013, untuk rincian lebih lanjut.

Gambar 6.7: Indikator utama pasar keuangan

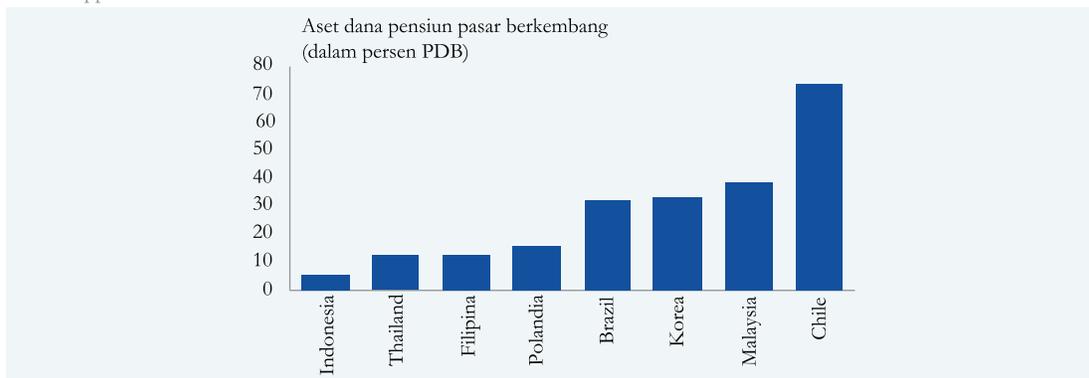


Sumber: CEIC data Co. Ltd; IMF, Integrated Monetary Database; dan estimasi staf IMF.

Catatan: 1/ Claims on private sector credit at Financial Corporation Survey Level, 2/ Includes Malaysia, Thailand and the Philippines.

Sumber: Bank for International Settlement; IMF, *World Economic Outlook*; dan estimasi staf IMF.

Catatan: 1/termasuk lembaga-lembaga keuangan dan pengeluaran korporate lainnya.



Sumber: Economist Intelligence Unit; Investment Company Institute; CEIC Data Co, Ltd.; IMF, *World Economist Outlook*; dan estimasi staf IMF.

Pilihan kebijakan¹⁰⁶

Sebagian kedangkalan pasar keuangan Indonesia akan sulit diatasi karena merupakan cerminan dari perilaku penghindaran risiko yang kuat: pasca krisis keuangan tahun 1997-98, para penabung dan investor lebih memilih sekuritas dengan jatuh tempo yang lebih pendek. Asuransi, dana investasi dan penerbitan obligasi korporasi, misalnya, telah meningkat pada beberapa tahun terakhir namun masih belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kelompok simpanan dan investasi jangka panjang dalam negeri.¹⁰⁷

Kebijakan publik dapat mendorong sistem menuju kedalaman keuangan yang lebih baik. Sebagai contoh, perkembangan pasar obligasi korporasi tampaknya secara khusus dibatasi oleh persyaratan investasi yang ketat, tingginya biaya penjaminan emisi (underwriting) dan lemahnya bagian pelaksanaan. Pengalaman internasional menekankan

¹⁰⁶ Diagnosis terhadap sektor keuangan Indonesia yang lebih mendalam perlu dilakukan untuk mengidentifikasi bidang-bidang reformasi yang spesifik dan memiliki prioritas yang tinggi.

¹⁰⁷ Jumlah yang signifikan dari penabung dengan aset yang besar memilih menempatkan kekayaan mereka di luar negeri.

peran pembangunan sistem hukum terpercaya yang memungkinkan penegakan kontrak dan hak kekayaan yang efektif dan memberikan perlindungan bagi investor. Kontrak-kontrak keuangan ditetapkan dan dibuat relatif efektif melalui hak-hak dan mekanisme penegakan hukum. Dari sudut pandang ini, peningkatan sistem hukum Indonesia akan memfasilitasi operasi pasar dan para perantaranya. Hal ini berkaitan dengan peningkatan kualitas lingkungan usaha secara lebih luas, karena para pelaku sektor keuangan, serta para investor sendiri, membutuhkan tingkat kepastian minimum ketika membuat keputusan pembiayaan jangka panjang.

Reformasi baru-baru ini terkait pengaturan jaminan sosial semakin membuka kesempatan untuk memperdalam pasar-pasar keuangan. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang baru dibentuk untuk menggantikan Jamsostek diperkirakan akan melindungi sepuluh kali lipat jumlah pekerja dibanding sekarang (dari 12 juta ke setidaknya 110 juta), yang akan meningkatkan jumlah aset yang dikelola berkali-kali lipat dan membutuhkan tinjauan kembali atas strategi investasi Badan itu. Menurut peraturan, Jamsostek tidak diperkenankan untuk berinvestasi pada instrumen dengan peringkat kurang dari A-, dan sebagian besar dana ditanamkan pada obligasi pemerintah dan deposito bank. Karena BPJS akan menjadi investor kelembagaan terbesar di pasar, hal ini membuka kesempatan untuk memperluas pilihan investasi yang diperkenankan, termasuk obligasi korporasi dengan peringkat selain A. Terkait hal ini, pergeseran strategi investasi ke yang lebih berisiko (dengan asumsi pengembalian yang lebih tinggi) tentu harus diikuti dengan persyaratan transparansi dan akuntabilitas yang lebih ketat. Selain itu, para lembaga investasi swasta, seperti perusahaan-perusahaan asuransi dan pensiun dan reksadana swasta, juga sebaiknya diperkenankan untuk memperluas rangkaian kesempatan investasinya, termasuk dalam pasar obligasi infrastruktur. Kemudian, untuk meningkatkan kedalaman dan likuiditas pasar, peraturan perundangan harus ditetapkan untuk mengatur pengadaan fasilitas investasi khusus dan untuk memperkenankan perjanjian pembelian kembali obligasi korporasi swasta.

4. Pasar lahan

Ketidakjelasan peraturan yang mengatur pengadaan lahan dan ganti rugi kepada pemilik lahan telah menyebabkan penundaan proyek-proyek infrastruktur, terutama jalan tol. Aturan dan tata cara di dalam Peraturan Presiden tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebenarnya tidak jelas dalam mengatur masalah yang rumit tersebut. Seperti di banyak negara berkembang, jamak terjadi adanya warga yang menyatakan kepemilikan mereka atas lahan ketika lahan itu hendak digunakan bagi kepentingan umum. Pemilik lahan resmi maupun tidak resmi juga seringkali mempertahankan lahan mereka demi memetik manfaat dari peningkatan nilai atau daya tawar mereka. Karenanya para investor bidang infrastruktur, baik pemerintah maupun swasta, harus mengatasi rintangan ini terlebih dahulu sebelum sekop menyentuh tanah, yang mengakibatkan peningkatan biaya dan penundaan berkepanjangan. Pembebasan lahan adalah salah satu faktor utama yang melatari lambatnya pelaksanaan proyek-proyek infrastruktur di Indonesia (terutama jalan dan listrik), dan mungkin juga keengganan sektor swasta untuk melakukan investasi berskala besar pada bidang ini.

UU pertanahan yang baru diperkirakan akan meningkatkan kejelasan dan transparansi proses pengadaan lahan, dan memperkuat keyakinan masyarakat akan upaya Pemerintah untuk memajukan agenda infrastrukturnya. Memetik pembelajaran dari peraturan tahun

2005 tersebut, RUU pertanahan yang baru tersebut akan lebih spesifik dan secara signifikan dapat meningkatkan tata cara pengadaan lahan untuk infrastruktur umum.¹⁰⁸ Bidang-bidang peningkatan termasuk proses valuasi lahan, mekanisme keluhan, dan ganti rugi bagi mereka yang terdampak atau tergusur.¹⁰⁹ Sebagai contoh, aturan baru itu memberikan perincian tentang pendataan orang-orang dan aset-aset terdampak, proses konsultasi, ganti rugi, dan penyelesaian sengketa. Aturan itu juga menetapkan jangka waktu yang jelas untuk setiap tahapan dan sub-tahapan pembebasan, termasuk jangka waktu maksimum bagi pengadilan untuk memutuskan sengketa yang berkaitan dengan pembebasan lahan. Bila tidak ada rintangan pelaksanaan yang tak terduga sebelumnya, UU yang baru itu akan sangat membantu.

108 Peraturan Presiden No. 71/2012 menetapkan pengaturan kelembagaan untuk pelaksanaan UU itu.

109 Pada tahun 2012, pemerintah Indonesia menerbitkan sejumlah peraturan perundangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah yang dilaksanakan bagi proyek-proyek untuk kepentingan umum (UU No. 2/2012 pada bulan Januari 2012; Perpres No. 71/2012 pada bulan Agustus 2012; dan petunjuk-petunjuk teknis yang diterbitkan oleh kementerian-kementerian terkait). Mereka menggantikan perpres-perpres sebelumnya yang tidak mampu mendukung percepatan pembangunan di Indonesia dan menjamin bahwa mereka yang terdampak secara negatif atas pengadaan lahan mendapat perlindungan memadai. Sesuai dengan UU No. 2/2012, Perpres No. 36/05 yang diamandemen berlaku hingga tanggal 31 Desember 2014. Tata cara peraturan yang baru berlaku bagi pengadaan lahan di bawah wewenang dan kuasa Badan Pertanahan Nasional. Jika lahan yang dibutuhkan berada di bawah wewenang kementerian lain seperti Kementerian Kehutanan, maka sebelum lahan itu dapat diperlakukan menurut tata cara peraturan yang baru, lahan itu harus dibebaskan dari penetapan wilayah hutan sesuai dengan peraturan kehutanan yang berlaku atau peraturan lain yang terkait, seperti pertambangan, gas alam, dll.



Bagian 3
Indonesia pada Dekade
Berikut: Pemerataan
Kesejahteraan Secara
Lebih Luas

Bab VII. Meningkatkan Akses ke Layanan Berkualitas bagi Semua



Bab VII. Meningkatkan Akses ke Layanan Berkualitas bagi Semua Penduduk

Peningkatan kesejahteraan, pertumbuhan rata-rata pendapatan, dan penciptaan lapangan kerja (memperbesar porsi kue pembangunan) seringkali disebut sebagai bagian terpenting dalam meningkatkan kesejahteraan manusia. Akan tetapi dalam kenyataannya, hal itu saja tidaklah cukup. Peningkatan standar hidup tidak hanya terbatas kepada pendapatan. Akses yang lebih baik ke layanan dasar berkualitas, yang tidak sepenuhnya bergantung kepada pendapatan, juga penting. Di Indonesia, sejumlah besar rumah tangga yang digolongkan sebagai masyarakat tidak miskin sebetulnya mengalami kemiskinan dalam berbagai segi lainnya, termasuk akses yang layak ke perumahan, transportasi, air bersih, sanitasi, dan pendidikan. Bagi rumah tangga yang berada di daerah perkotaan dan perdesaan, terutama mereka yang miskin, rentan, dan sebagian kelas menengah, peningkatan pendapatan dan kesejahteraan tidak akan otomatis meningkatkan standar hidup selama akses mereka ke layanan-layanan utama tidak mengalami peningkatan.

Dekade lalu mencatat kemajuan yang menyeluruh terkait akses penduduk ke layanan-layanan utama, seperti pendidikan, kesehatan, air dan sanitasi, dan tenaga listrik. Namun kemajuan itu tidak merata dan tidak berimbang, menyebabkan kesenjangan yang lebar antar tingkat pendapatan dan geografis, serta merintang inklusivitas pertumbuhan. Untuk seluruh layanan dasar, akses tidak merata dan cenderung lebih buruk bagi masyarakat perdesaan, walau sejumlah bidang mencatat kemajuan yang juga mengagumkan di daerah perdesaan. Namun, bahkan pada daerah-daerah perkotaan, ketersediaan layanan berkualitas tinggi seperti transportasi dalam kota, hubungan ke pasar dan kota-kota lain, air dan sanitasi, maupun perumahan dengan harga terjangkau tetap buruk dibanding dengan tingkat pendapatan dan kesejahteraan yang dimiliki Indonesia. Ke depan, dengan semakin menurunnya kemiskinan terkait pendapatan, maka kemiskinan yang tidak terkait dengan pendapatan akan semakin mengemuka dan perlu ditangani secara lebih agresif untuk mewujudkan sebuah masyarakat yang lebih inklusif.

Tingginya harapan pada reformasi desentralisasi untuk meningkatkan layanan masyarakat bagi seluruh rakyat belum sepenuhnya tercapai. Tiga belas tahun setelah dimulainya desentralisasi Indonesia, lembaga-lembaga resmi pemerintahan negara telah menjadi lebih aktif dari tingkat kabupaten/kota hingga ke tingkat desa. Sementara pemimpin-pemimpin yang cakap telah bermunculan dari proses demokratisasi tersebut, rintangan yang tercipta oleh sistem (yaitu ketidaksempurnaan pada transfer fiskal antar pemerintahan, lihat di bawah) tidak menghalangi kemajuan yang mengagumkan. Namun dalam banyak hal, kendala yang tercipta oleh kerangka desentralisasi bersamaan dengan lemahnya tata kelola pemerintahan telah menyebabkan rendahnya tingkat layanan bagi masyarakat. Penyediaan layanan berkualitas bagi seluruh lapisan masyarakat membutuhkan serangkaian kebijakan dalam berbagai segi guna meningkatkan pengelolaan keuangan publik dan meningkatkan program-program masyarakat yang didasari oleh tuntutan masyarakat itu sendiri.

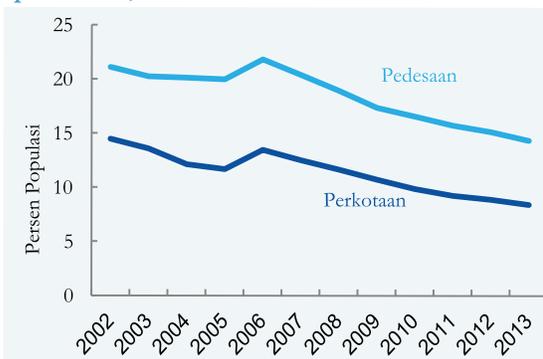
1. Konteks kemiskinan dan kelembagaan

Tren dalam kemiskinan perdesaan dan perkotaan¹¹⁰

Tingkat kemiskinan konsumsi perkotaan yang mencapai 8,4 persen pada tahun 2013 jauh lebih rendah dibanding di daerah perdesaan (14,3 persen), dan telah menurun selama dekade lalu (pada tahun 2002 mencapai 14,5 persen). Seperti dibahas pada Bab 2, penurunan yang tajam dalam kemiskinan perkotaan umumnya terkait dengan penciptaan lapangan kerja. Pesatnya urbanisasi dan kuatnya pertumbuhan PDB mendorong perkembangan perusahaan-perusahaan, terutama pada sektor jasa-jasa, sehingga menciptakan jumlah pekerjaan yang besar di kawasan perkotaan. Tingkat kemiskinan perdesaan masih mencatat laju penurunan yang serupa dengan daerah perkotaan pada dekade lalu, namun sekarang hampir mencapai dua kali lipat pada 14,3 persen di tahun 2013, dibanding 8,4 persen tingkat perkotaan (Gambar 7.1). Seperti halnya tingkat kemiskinan nasional, tingkat kemiskinan perdesaan tertinggi tercatat di bagian timur Indonesia (hampir mencapai 40 persen di Papua, namun hampir setengah dari seluruh penduduk miskin perdesaan hidup di pulau Jawa (Gambar 7.2). Kenyataan ini menggaris-bawahi dibutuhkan kebijakan yang berfokus pada seluruh daerah di Indonesia guna mengatasi masalah kemiskinan perdesaan.

Penurunan kemiskinan perkotaan mencerminkan sejumlah faktor, termasuk adanya migrasi keluar dari pekerja berproduktivitas rendah ke daerah perkotaan, yang meningkatkan kontribusi produktivitas terhadap pertumbuhan di sektor pertanian. Walau pertanian hanya memberikan kontribusi sebesar 10 persen terhadap pertumbuhan agregat secara rata-rata untuk periode itu (lihat Bab 1), TFP (*total factor productivity*) menjelaskan 60 persen dari pertumbuhan itu (OECD, 2012). Peningkatan TFP ini didukung oleh diversifikasi dari tanaman pangan pokok ke tanaman produksi seperti kelapa sawit, karet, kopi, dan teh, semuanya mencatat peningkatan harga dunia yang cepat.¹¹¹ Penduduk perdesaan juga memperoleh manfaat tidak langsung dari pertumbuhan dan pemulihan yang tajam di pasar tenaga kerja perkotaan sejak pertengahan tahun 2000an (pengiriman dana ke kampung halaman dan hubungannya dengan perkembangan pasar-pasar yang menyerupai perkotaan).

Gambar 7.1: Kemiskinan di perkotaan dan perdesaan, 2002-13



Sumber: BPS.

Gambar 7.2: Kemiskinan daerah perdesaan berdasarkan wilayah, 2013



Sumber: Susenas dan perhitungan Bank Dunia.

110 Definisi “perkotaan” dan “perdesaan” mengikuti aturan Badan Pusat Statistik (BPS). Perkotaan/Perdesaan ditentukan dengan mempertimbangkan daerah administrasi tingkat desa dan penilaian pemenuhan sejumlah besar kriteria, seperti kepadatan penduduk, persentase rumah tangga pertanian, persentase rumah tangga dengan akses ke telepon kabel dan listrik, ketersediaan fasilitas sekolah, rumah sakit, dan pasar. Berdasarkan definisi ini, desa dapat digolongkan sebagai desa perkotaan atau desa perdesaan. Survei Potensi Desa (PODES) tahun 2011 menunjukkan bahwa sekitar 10 persen dari 69.700 desa di Indonesia digolongkan sebagai kawasan perkotaan.

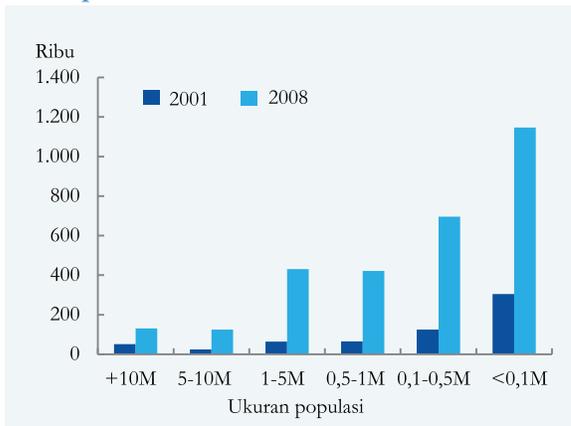
111 Laporan Tinjauan Kebijakan Pertanian OECD, 2012, hal.5-6.

Perubahan dalam konteks kelembagaan: desentralisasi

Indonesia mencatat transisi menuju demokrasi yang pesat pada tahun 1998, diikuti oleh “ledakan” desentralisasi pada tahun 2001. Pada tahun 2005, pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan kotamadya mengadakan pemilihan umum langsung pertamanya.¹¹² Pada saat yang bersamaan, tanggung jawab yang signifikan dilimpahkan kepada kabupaten dan kotamadya. Jelaslah bahwa pemberdayaan pemerintah daerah menjadi semakin penting dalam rangka mencapai sasaran pembangunan Indonesia sejak dekade lalu.

Sejalan dengan peningkatan tanggung jawab, pemerintah daerah mengemban tanggung jawab belanja yang sangat luas sementara sistem perpajakan secara umum masih terpusat.¹¹³ Penugasan fungsi-fungsi baru ke tingkat daerah diikuti dengan alokasi ulang dana dalam jumlah yang besar—pengeluaran daerah naik dari 2,7 persen dari PDB pada tahun 2000 menjadi 7,2 persen dari PDB pada tahun 2011. Kini pemerintah daerah mengelola sekitar setengah dari jumlah belanja inti pemerintah (di luar subsidi pemerintah pusat dan pembayaran bunga). Visi dan harapan di balik peningkatan tanggung jawab dan kapasitas keuangan ini adalah peningkatan kualitas layanan.

Gambar 7.3: Pengeluaran per kapita di bidang infrastruktur bervariasi berdasarkan ukuran metropolitan



Dengan desentralisasi, sebagian besar tanggung jawab penyediaan layanan publik, termasuk infrastruktur, jatuh pada pemerintah daerah (pemda). Namun pos pengeluaran terbesar bagi sebagian besar pemda di Indonesia adalah gaji, menyisakan sedikit ruang bagi penanaman modal dalam infrastruktur. Secara rata-rata dari tahun 1997 ke 2009, investasi pemda dalam infrastruktur hanya mencapai 0,72 persen dari jumlah PDRB. Sementara itu, belanja infrastruktur per kapita bervariasi bergantung ukuran kota (Gambar 7.3). Daerah-daerah metropolitan dengan populasi di atas 10 juta jiwa dan populasi antara 5 dan 10 juta jiwa

menghabiskan jumlah yang sama untuk infrastruktur, sementara daerah metropolitan dengan populasi 1 hingga 5 juta jiwa menghabiskan jumlah seperti kota-kota dengan populasi 0,5 hingga 1 juta jiwa. Namun kota-kota metropolitan dengan populasi 1 hingga 5 juta jiwa memiliki PDRB per kapita yang lebih rendah dibanding kota-kota/daerah metropolitan lain, sementara kota-kota dengan populasi 0,5 hingga 1 juta jiwa memiliki PDRB per kapita yang paling tinggi di seluruh negeri. Hal ini menunjukkan bahwa efisiensi investasi juga berbeda bergantung ukuran kota/metropolitan, karena belanja yang lebih besar untuk infrastruktur tidak selalu membawa tingkat pengembalian ekonomi yang lebih tinggi pula.

¹¹² Kabupaten dan kotamadya membentuk yang disebut “daerah”.

¹¹³ Sejumlah tanggung jawab perpajakan telah dilimpahkan sejak properti dan pemindahan kepemilikan properti menjadi pajak daerah.

2. Akses ke layanan berkualitas tinggi di daerah perkotaan

Bagi Indonesia, menutup kesenjangan dalam akses ke layanan dasar berkualitas tinggi akan sangat meningkatkan standar hidup dan kualitas urbanisasi bagi seluruh penduduk. Pembentukan urbanisasi untuk meningkatkan standar hidup bagi masyarakat perkotaan membutuhkan, pada tingkat-tingkat yang berbeda bergantung wilayahnya, peningkatan akses ke beberapa layanan infrastruktur utama (yang mencatat kesenjangan terbesar), perumahan berkualitas lebih tinggi yang lebih terjangkau, serta konektivitas yang lebih baik ke pasar-pasar dan kota-kota lain.

Akses ke infrastruktur dasar di daerah perkotaan Indonesia lebih baik dibanding daerah perdesaan dan makin meningkat sejalan dengan waktu, namun kualitas urbanisasi akan dapat meningkat secara signifikan bila tersedia layanan air, sanitasi, dan transportasi yang lebih berkualitas lagi. Pada tahun 2012, 77 persen penduduk perkotaan di Indonesia memiliki akses ke air bersih (dibanding hanya 51 persen pada daerah perdesaan) sementara 76 persen memiliki akses ke sanitasi (dibanding 59 persen pada perdesaan). Nilai rata-rata ini menyembunyikan variasi yang besar antar provinsi. Sebagai contoh, tingkat paling rendah dalam akses ke air bersih dicatat oleh Bengkulu dan Gorontalo (masing-masing 40 dan 50 persen) yang berbeda jauh dengan tingginya tingkat di Jakarta dan Bali (masing-masing 91 dan 84 persen). Untuk sanitasi, rendahnya tingkatan pada hampir seluruh provinsi di Sulawesi berbeda dengan tingkat yang tinggi di Kepulauan Riau dan Kalimantan. Di luar perbedaan tersebut, layanan sanitasi umumnya memiliki kualitas yang rendah. Sebagai contoh, jaringan pembuangan limbah hanya dijumpai di 11 kota, sementara hanya 2 persen penduduk perkotaan memiliki akses ke sistem sanitasi terpusat pada tahun 2009.

Rendahnya tingkat cakupan sanitasi dan pembuangan limbah serta lemahnya pengelolaan dan sistem pengelolaan pengumpulan limbah padat menyebabkan meluasnya kontaminasi air tanah dan permukaan. Sekitar 85 persen kota-kota kecil dan lebih dari 50 persen kota-kota berukuran menengah membuang limbah mereka di tempat pembuangan terbuka. Akibatnya, Indonesia melaporkan epidemi infeksi saluran pencernaan lokal dan memiliki insidensi penyakit tipus tertinggi di Asia. Selain itu, relatif buruknya kinerja perusahaan air daerah juga berkontribusi kepada terlalu tingginya kebergantungan dengan sumur perorangan, dan pengambilan air tanah yang berlebihan serta penurunan permukaan tanah di sejumlah daerah perkotaan di Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 81/2012 memberikan dasar tindakan untuk meningkatkan pengelolaan limbah padat. Kementerian Pekerjaan Umum mendukung pemerintah-pemerintah daerah dalam meningkatkan fasilitas infrastruktur untuk mengelola limbah padat kotamadya, termasuk tempat pembuangan akhir. Namun penegakan dan pelaksanaan peraturan masih perlu ditingkatkan.

Layanan transportasi adalah masalah utama lain yang dihadapi oleh penduduk perkotaan karena data dari Susenas menunjukkan bahwa 26 persen penduduk perkotaan memiliki akses yang buruk ke layanan transportasi. Lewis (2014) menemukan bahwa banyak kota di Indonesia gagal melakukan investasi infrastruktur yang memadai guna mengimbangi peningkatan permintaan di kota-kota yang berkembang pesat. Hal ini menyebabkan peningkatan kemacetan, karena infrastruktur yang ada tidak mampu lagi melayani penduduk yang semakin bertambah dan kegiatan ekonomi yang semakin berkembang. Bab 4 menyoroti besarnya kesenjangan

investasi dan kebutuhan dalam infrastruktur dasar, termasuk transportasi, air bersih, sanitasi, dan drainase di tingkat nasional. Bab 6 menyoroti tantangan dan kesempatan untuk mengembangkan layanan transportasi lokal pada daerah-daerah perkotaan.

Selain transportasi, air bersih dan sanitasi, faktor utama lain dalam kualitas urbanisasi di Indonesia adalah perumahan yang berkualitas lebih tinggi dengan harga terjangkau. Indonesia mengalami urbanisasi yang cepat dengan penduduk usia muda yang akan membutuhkan perumahan. Sejauh ini, mayoritas kebutuhan perumahan di Indonesia (sekitar 80 persen) telah dipenuhi dengan pembangunan perumahan secara bertahap dan yang dibangun sendiri. Namun akses ke tanah perkotaan mengalami penurunan dan harga-harga meningkat (harga properti rumah tinggal nasional tumbuh sebesar 10,7 persen tahun-ke-tahun pada kuartal 2 tahun 2013) sementara kredit semakin ketat dan tampaknya akan terus menegang selama beberapa tahun ke depan. Secara singkat, keterjangkauan perumahan mengalami penurunan, terutama bagi kelompok berpendapatan rendah. Walau bervariasi besarnya, semua perkiraan defisit perumahan di Indonesia mengindikasikan kurangnya jumlah persediaan. Satu analisis untuk periode tahun 2001-07 memperkirakan adanya defisit sebesar 1,7 juta unit rumah, dan mengusulkan untuk membangun antara 600.000 dan 900.000 unit rumah setiap tahun guna memenuhi kebutuhan pada masa depan. Jumlah ini meningkat seiring dengan berlanjutnya urbanisasi. Untuk periode 2014-21, diperkirakan bahwa akan dibutuhkan antara 700.000 hingga 1 juta unit rumah baru per tahun.

3. Akses ke perbaikan layanan utama di daerah pedesaan

Walaupun telah terjadi berbagai kemajuan pada dekade lalu, secara umum akses rumah tangga pedesaan ke layanan berkualitas secara signifikan masih lebih rendah, dengan pengecualian pada pendidikan dasar, yang mencatat kemajuan mengagumkan dalam kesetaraan akses. Kesenjangan terbesar dalam akses antara daerah perkotaan dan pedesaan adalah dalam bidang air bersih dan sanitasi, walaupun kesenjangan tersebut tetap tampak jelas di seluruh layanan dasar.

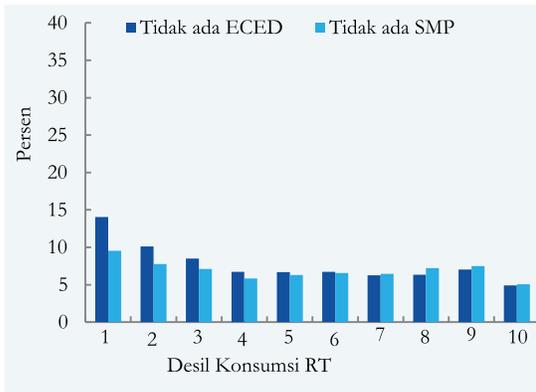
Sebagian besar anak-anak yang hidup di pedesaan kini memiliki akses ke fasilitas pendidikan yang dekat lokasinya. Hampir semua anak memiliki sekolah dasar (SD) di desa atau lingkungannya. Kurang dari 10 persen dari anak-anak di pedesaan tidak memiliki sekolah menengah pertama (SMP) dalam jarak 6 km (Gambar 7.4), walau angka ini meningkat ke sekitar 35 persen ketika jarak ke sekolah-sekolah diperpendek menjadi 1 km. Namun, akses masih lebih condong ke anak-anak dari rumah tangga yang lebih berada; anak-anak pedesaan dari desil konsumsi yang paling rendah memiliki kemungkinan dua kali lipat lebih besar untuk tidak mendapat akses dibanding mereka yang berada pada desil paling berada. Pola yang sama juga dijumpai pada pusat-pusat pendidikan anak usia dini (PAUD), dengan 14 persen anak-anak pada desil paling miskin tidak memiliki akses ke pusat PAUD dalam jarak 6 km (meningkat menjadi 21 persen dalam jarak 1 km), dibanding hanya 5 persen untuk desil paling berada (10 persen di dalam 1 km).

Akses anak-anak pedesaan ke layanan kesehatan lebih rendah dibanding ke pendidikan (Gambar 7.4). Hampir seperempatnya tidak memiliki akses yang mudah ke rumah sakit, dengan buruknya akses bagi mereka yang berada pada desil paling miskin hampir mencapai dua kali lipat

dibanding yang paling berada. Seorang bidan di desa masih lebih umum dijumpai, namun kemungkinannya masih lebih besar di lingkungan yang lebih berada. Tantangan penyediaan layanan sangat krusial dengan besarnya kendala di sisi ketersediaan di luar pulau Jawa/Bali, Sumatra, dan Sulawesi. Pada tingkat nasional, terdapat kelangkaan besar untuk dokter. Rasio dokter di Indonesia adalah 0,2 per 1.000, salah satu yang paling rendah di wilayahnya. Kesetersediaan tempat tidur rumah sakit juga rendah dibanding tingkat permintaan. Dalam hal perawatan inap, Indonesia mencatat kekurangan sekitar 13.875 tempat tidur. Kekurangan dokter dan tempat tidur di rumah sakit ini menyebabkan penjatahan. Daerah-daerah terpencil dan perdesaan tidak diuntungkan, tidak hanya karena memiliki lebih sedikit fasilitas layanan kesehatan, namun juga kesulitan yang terkait dengan bertahannya pekerja bidang kesehatan. Akses ke layanan kesehatan berkualitas tinggi juga terkendala dengan kurangnya peralatan medis dan kelengkapan dasar di Puskesmas dan sarana kesehatan lainnya, terutama terkait layanan-layanan dasar seperti layanan ibu hamil, kebidanan, dan penyakit tidak menular.

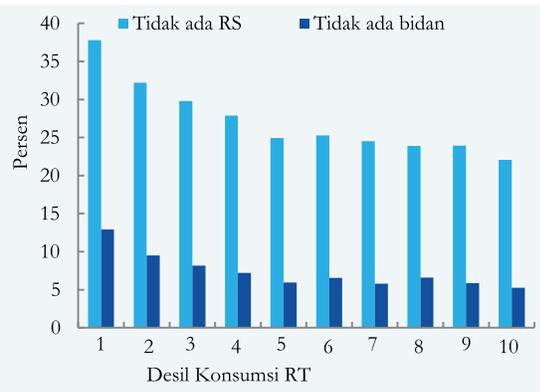
Rasio kematian ibu bersalin yang tinggi di Indonesia (220 per 100.000 kelahiran hidup) umumnya terjadi di daerah-daerah perdesaan dan tidak sejalan dengan cakupan kesehatan kehamilan dan persalinan universal sejak tahun 2011. Askes, Jamsostek, dan Jamkesmas mencakup jaminan kesehatan kebidanan dan persalinan. Sejak tahun 2011, mereka yang tidak dilindungi oleh program-program asuransi kesehatan yang telah ada telah dijamin melalui Jampersal, suatu program yang dibiayai pemerintah pusat yang memberikan paket jaminan kesehatan persalinan menyeluruh. Jamkesmas dan Jampersal mendukung persalinan pada fasilitas layanan kesehatan pemerintah dan swasta guna menurunkan risiko kematian ibu-anak yang terkait dengan persalinan di rumah. Pemerintah juga melakukan investasi dalam meningkatkan layanan gawat darurat kehamilan dan persalinan dasar dan menyeluruh untuk memperkuat rujukan dan pengelolaan komplikasi kehamilan dan persalinan.

Gambar 7.4: Akses anak usia 0-15 ke pendidikan pada rumah tangga perdesaan per desil konsumsi, 2011



Sumber: Susenas dan perhitungan Bank Dunia.
Catatan: Tidak ada PAUD atau SMP dalam 6 km. Desil adalah untuk konsumsi rumah tangga per kapita.

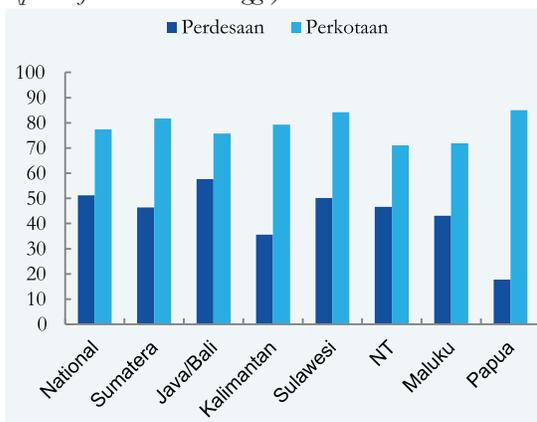
Gambar 7.5: Akses anak usia 0-15 ke kesehatan pada rumah tangga perdesaan per desil konsumsi, 2011



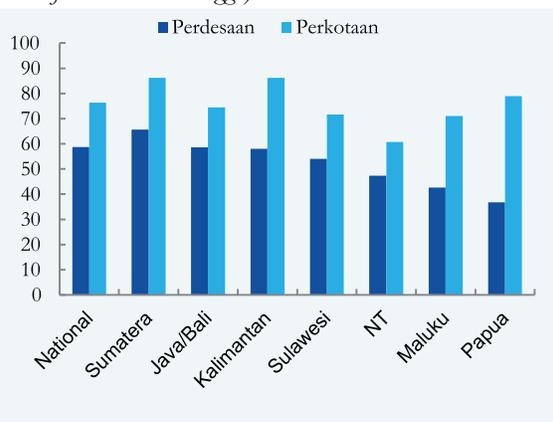
Sumber: Susenas dan perhitungan Bank Dunia.
Catatan: Akses yang sulit ke rumah sakit. Tidak ada bidan di desa. Desil adalah untuk konsumsi rumah tangga per kapita.

Penduduk perdesaan mencatat indikator yang lebih rendah pada semua akses ke layanan dasar seperti air bersih, sanitasi, listrik, dan kondisi perumahan. Kesenjangan dalam akses antara daerah perdesaan dan perkotaan paling besar terjadi pada layanan air bersih dan sanitasi, namun tetap besar bagi seluruh layanan dasar (Gambar 7.6 sampai 7.9).

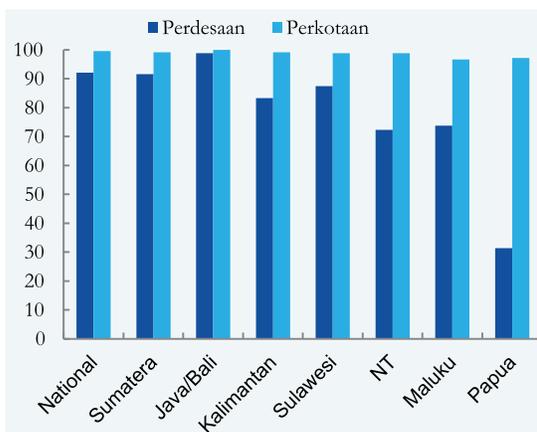
Gambar 7.6: Akses ke air bersih (2012)
(persen jumlah rumah tangga) – lihat catatan di bawah



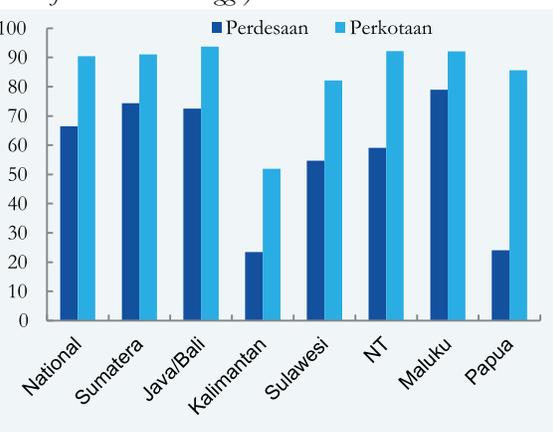
Gambar 7.7: Akses ke sanitasi yang layak (2012)
(persen jumlah rumah tangga) – lihat catatan di bawah



Gambar 7.8: Akses ke listrik (2012)
(persen jumlah rumah tangga) – lihat catatan di bawah



Gambar 7.9: Akses ke perumahan berkualitas (2012)
(persen jumlah rumah tangga) – lihat catatan di bawah



Sumber: Semua data diolah dari Susenas, 2012.

Catatan:

Air bersih: Seluruh rumah tangga yang menggunakan air kemasan/isi ulang/PAM/pompa/sumur tertutup sebagai sumber air minum/mencuci setidaknya 10 m dari septic tank.

Sanitasi: Semua rumah tangga yang memiliki fasilitas sanitasi sendiri (bukan fasilitas umum atau bersama).

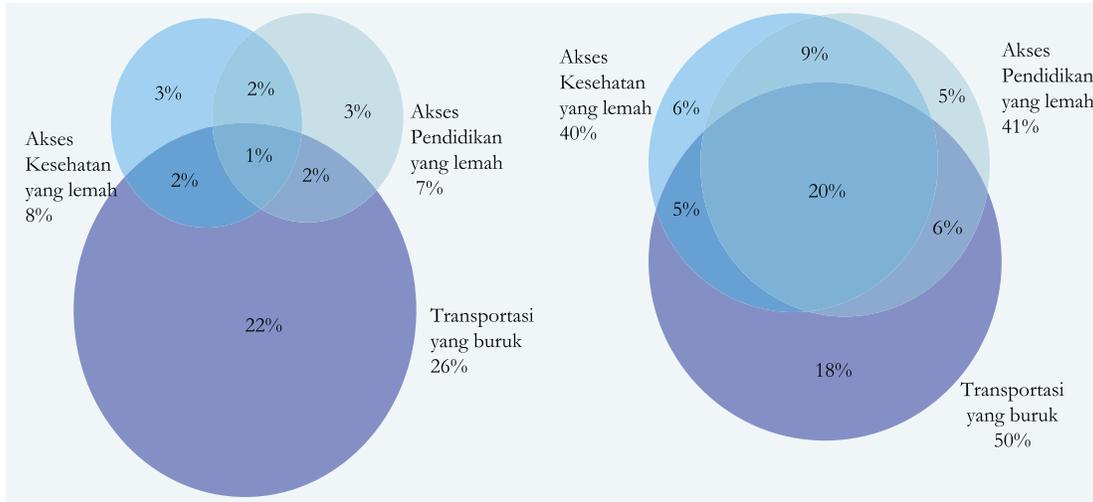
Listrik: Semua rumah tangga yang terpasang listrik (baik melalui PLN atau sumber lain). Angka yang langsung dilaporkan oleh rumah tangga berbeda dengan angka PLN yang tidak menyertakan sambungan tidak resmi dan sambungan lain yang tidak andal (seperti sambungan hanya beberapa jam per hari).

Perumahan berkualitas: Semua perumahan dengan bagian lantai terbesar terbuat dari marmer, granit, keramik, ubin, atau beton.

Selain itu, seringkali suatu rumah tangga ternyata mencatat seluruh kekurangan sekaligus. Satu pertimbangan utama bagi pemerataan kesempatan adalah tidak hanya berfokus pada apakah suatu kelompok masyarakat tertentu, seperti masyarakat desa, tertinggal pada indikator tertentu, namun juga menelaah apakah rumah tangga yang mencatat berbagai indikator buruk

tersebut adalah rumah tangga yang sama atau berbeda. Rumah tangga perkotaan dengan akses yang buruk ke layanan kesehatan, misalnya, umumnya memiliki akses yang mencukupi ke layanan pendidikan dan transportasi (Gambar 7.10). Namun perdesaan di Indonesia seringkali mencatat kekurangan dalam seluruh layanan itu (Gambar 7.11). Dibutuhkan peningkatan investasi dalam infrastruktur perdesaan untuk memberikan kesempatan yang sama kepada rumah tangga tersebut seperti pada bagian lain di Indonesia.¹¹⁴

Gambar 7.10: Akses perkotaan ke layanan, 2011 **Gambar 7.11: Akses perdesaan ke layanan, 2011**



Sumber: Susenas, Podes, Perhitungan Bank Dunia.

Sumber: Susenas, Podes, Perhitungan Bank Dunia.

4. Pilihan kebijakan untuk meningkatkan akses layanan bagi seluruh masyarakat

Dengan menurunnya kemiskinan karena pendapatan, peningkatan kualitas dan akses ke layanan dasar akan membawa dampak yang signifikan terhadap standar hidup. Hal ini membutuhkan penanganan sejumlah tantangan dalam penyampaian layanan lokal (sisi penawaran) dengan: (i) alokasi ulang lebih banyak sumber daya ke penyampaian layanan gugus depan, yang membutuhkan peningkatan struktur insentif dari sistem transfer fiskal; (ii) pengeluaran yang lebih baik, yang berarti meningkatkan efisiensi/ kualitas belanja; dan (iii) fokus ulang birokrasi pusat dan daerah agar bertanggung jawab atas hasil dan bukan sekedar kepatuhan kepada peraturan tertentu. Pada saat yang bersamaan, desentralisasi turut memperbaiki akses ke informasi, masyarakat sipil dan media yang dinamis, dan peningkatan keterlibatan dalam proses politik daerah, yang menawarkan peluang untuk meningkatkan akuntabilitas bagi penyampaian layanan dan hasilnya dari sisi permintaan.

Peningkatan sumber daya bagi layanan gugus depan dan penurunan bagi pegawai dan administrasi

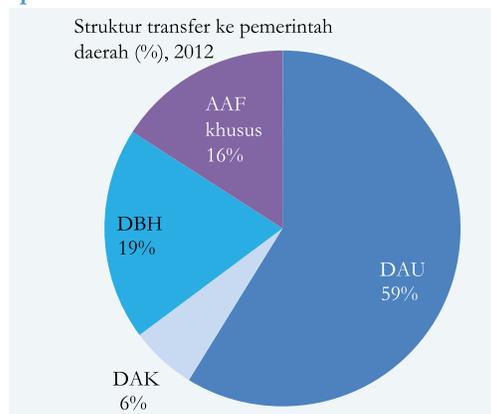
Kerangka insentif yang menekankan pada sistem transfer fiskal pemerintah pusat ke daerah telah menciptakan masalah “pendelegasian (principal-agent)” yang mendasar. Pemerintah daerah menerima sekitar 90 persen dari anggaran mereka dari pemerintah pusat

114 Lihat Hadiwidjaja, Paladines dan Wai-Poi (2013) “The Many Dimensions of Child Poverty in Indonesia”.

(transfer fiskal), namun pemerintah pusat tidak memiliki mekanisme efektif untuk secara signifikan mempengaruhi komposisi belanja pemerintah daerah. Belanja pemerintah daerah secara berlebihan didominasi oleh belanja untuk administrasi dibanding untuk sektor-sektor produktif dan untuk pegawai dibanding untuk pemeliharaan dan belanja modal. Peningkatan efisiensi pengalokasian anggaran pemerintah daerah dengan mengalokasikan ulang lebih banyak sumber daya kepada penyampaian layanan gugus depan adalah langkah penting dalam meningkatkan akses penduduk perdesaan ke layanan dasar.¹¹⁵

Peningkatan proporsi anggaran pemerintah daerah yang terikat kepada sektor-sektor tertentu dapat membantu meningkatkan penyesuaian belanja dengan kebutuhan penduduk. Transfer kepada pemerintah daerah di Indonesia didominasi oleh komponen “dana alokasi umum” (DAU) dibanding transfer untuk alokasi khusus. DAU tidak terikat, sehingga memfasilitasi pengeluaran pegawai yang terlalu besar di daerah, yang menyisakan sedikit ruang bagi transfer untuk dapat dimanfaatkan ke pembelanjaan yang berbasis pada penyediaan layanan di gugus depan. Pada tahun 2012, DAU membentuk hampir 60 persen dari transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dana alokasi khusus (DAK) kepada daerah-daerah tertentu yang bertujuan untuk mendanai kegiatan khusus di daerah tersebut sesuai dengan prioritas nasional hanya mencapai 6 persen dari transfer-transfer tersebut. Transfer-transfer lain adalah dana bagi hasil (DBH), dana otonomi khusus (Dana Otsus) bagi provinsi Aceh, Papua, dan Papua Barat, dan sejumlah dana penyesuaian. DBH bertujuan untuk membagikan pendapatan pajak dan bukan pajak dari sumber daya alam kepada seluruh daerah dengan bagian pendapatan yang lebih besar diberikan kepada daerah-daerah yang lebih kaya sumber daya darimana pendapatan itu berasal. Dana Penyesuaian menyertakan cadangan tambahan bagi guru, tunjangan profesional bagi guru, Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Dana Insentif Daerah (DID), dan berbagai dana pendukung infrastruktur.

Gambar 7.12: Struktur transfer fiskal ke pemerintah daerah



Sumber: Kementerian keuangan.

Ke depan, peningkatan bagian DAK pada jumlah alokasi dan fokus ulang sektor-sektor yang menjadi sasaran DAK ke sektor-sektor yang penting (seperti air bersih, sanitasi, transportasi, dan kesehatan) dapat sangat membantu penyediaan layanan. Selain hanya membentuk sebagian kecil dari keseluruhan transfer, DAK juga sangat terpecah, terbagi ke terlalu banyak sektor dan daerah, sehingga tidak dapat secara signifikan meningkatkan kapasitas penyediaan layanan. Selain itu, pemberian lebih banyak ruang bagi pemerintah daerah untuk melakukan pungutan pendapatan asli daerah juga dapat membantu. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa keterbatasan pendapatan asli daerah dan keber-

gantungan yang terlalu tinggi kepada transfer akan memicu relaksasi fiskal dan dapat menurunkan efisiensi dan akuntabilitas belanja daerah.

115 Lihat, misalnya, Bank Dunia (2012): Indonesia Subnational Public Expenditure Review: Optimizing Subnational Performance for Better Services and Faster Growth.

Memberikan pilihan pendanaan alternatif bagi pemerintah daerah

Ketimbang hanya bergantung kepada anggaran pemerintah daerah, Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS), obligasi pemerintah daerah, dan pendanaan perantara dapat ditawarkan sebagai cara pendanaan infrastruktur alternatif bagi pemerintah daerah. Pemerintah daerah di Indonesia sangat bergantung kepada transfer antar-pemerintahan karena sebagian besar memiliki kapasitas fiskal dan pengumpulan pendapatan yang terbatas. Sebagai akibatnya, sebagian besar investasi infrastruktur didanai dari APBD, yang tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur kota-kota di Indonesia. Sejak tahun 2013, pajak properti yang sebelumnya dikelola oleh pemerintah pusat telah dilimpahkan kepada pemerintah kabupaten dan kotamadya, membawa lebih banyak pendapatan kepada pemerintah daerah. Tabel 7.1 menunjukkan sumber pendanaan alternatif bagi berbagai jenis infrastruktur, termasuk KPS, obligasi pemerintah, dan pendanaan perantara.

Tabel 7.1: Alternatif pendanaan berbagai jenis infrastruktur perkotaan

KPS untuk infrastruktur komersial	Jalan tol, bandara, pelabuhan, pasar. Investasi yang layak menerima kredit swasta sangat terbatas, tampaknya tidak lebih dari 10-15 persen pada lingkungan KPS yang paling matang.
Pinjaman langsung dari bank umum atau pasar obligasi untuk kota besar dan provinsi dengan keuangan yang kuat.	Pendanaan kesatuan dan bukan proyek. Sampai saat ini masih merupakan pasar yang belum dikembangkan di Indonesia.
Investasi yang lebih besar, tahun jamak melalui perantara keuangan (seperti air bersih, sanitasi, pengelolaan limbah padat, drainase, transportasi perkotaan) pada kota-kota berukuran besar, menengah, dan kecil.	Layak secara ekonomi ketimbang layak secara keuangan, yaitu tanpa aliran pendapatan langsung. Tidak ada sumber pendanaan terpercaya, 'bagian tengah yang hilang'. Terbatasnya anggaran nasional dan pendanaan ritel multi-lateral tidak dapat diprediksi dan tidak memadai, model (Subsidiary Loan Agreements, SLAs) yang tidak berkelanjutan. Pendanaan perantara keuangan dapat mengadakan pendanaan berbasis kesatuan ukuran besar (pinjaman kepada pemerintah daerah), dan pada jangka menengah mengakses sumber pendanaan swasta melalui pengumpulan obligasi dan instrumen terkait.

Meningkatkan kualitas belanja

Pelengkap yang dibutuhkan dalam peningkatan lebih banyak sumber daya ke bidang-bidang yang tepat adalah peningkatan kualitas belanja. Kualitas belanja diukur melalui efisiensi dan efektivitas belanja—yaitu seberapa baik masukan (belanja) menjelma menjadi keluaran (output) dan hasil yang dikehendaki—secara berkelanjutan. Selama dekade lalu, peningkatan belanja oleh pemerintah daerah hanya memiliki keterkaitan yang lemah (atau tidak sama sekali) dengan peningkatan hasil realisasinya (Gambar 8.12 dan 8.13).¹¹⁶

116 Bukti ini juga dijumpai pada penetapan fokus di daerah-daerah yang kaya sumber daya, yang mencatat peningkatan belanja tertinggi. Sejalan dengan mekanisme DBH, pemerintah daerah yang kaya sumber daya mencatat peningkatan anggaran yang besar. Peningkatan pendapatan dari sumber daya ini terkait dengan peningkatan belanja untuk infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan. Keterkaitan itu semakin didukung oleh penelitian Bank Dunia yang sedang berjalan pada industri ekstraktif dan pembangunan di Sulawesi, yang menunjukkan bahwa peningkatan dalam pendapatan sumber daya umumnya dialokasikan kepada belanja modal (infrastruktur). Namun peningkatan bagian pendapatan sumber daya hanya memiliki keterkaitan yang lemah dengan peningkatan hasil realisasi bidang sosial.

Peningkatan kualitas belanja membutuhkan peningkatan pada ketidakefisienan alokasi dalam sektor terkait alokasi belanja lintas program dan bidang dalam suatu sektor.

Sebagai contoh, peningkatan yang signifikan dalam belanja pendidikan pada dekade lalu sebagian besar digunakan untuk gaji guru karena peningkatan dalam penerimaan guru (Indonesia kini memiliki salah satu rasio guru-siswa paling rendah di dunia) dan sertifikasi (guru dengan sertifikat memperoleh gaji dengan jumlah dua kali lipat). Namun terdapat bukti bahwa jumlah dan sertifikasi guru tidak terkait dengan realisasi hasil pendidikan yang lebih baik, seperti diukur melalui prestasi siswa; prestasi belajar siswa Indonesia untuk membaca, matematika, dan ilmu pengetahuan tetap rendah dibanding negara-negara lain dan belum meningkat pada periode ini.¹¹⁷ Di sektor jalan, belanja jalan daerah telah meningkat namun pembangunan jalan baru lebih diprioritaskan dibanding pemeliharaan jalan sehingga jalan kabupaten yang berada dalam kondisi buruk atau rusak mencapai 40 persen. Namun bukti-bukti menunjukkan bahwa investasi dalam pemeliharaan infrastruktur perdesaan membawa tingkat pengembalian yang lebih tinggi dibanding peningkatan infrastruktur yang cenderung menjadi fokus pemerintah daerah.¹¹⁸ Alokasi ulang anggaran jalan pemerintah kabupaten sehingga lebih condong kepada pemeliharaan dibanding peningkatan dapat secara signifikan meningkatkan kualitas jalan dan kepuasan masyarakat.

Klarifikasi misi, fokus ulang birokrasi agar akuntabel terhadap hasil

Penyediaan layanan terkendala oleh ketidakjelasan penugasan tanggung jawab layanan antar tingkatan pemerintahan. Berdasarkan pengalaman internasional, ketidakjelasan penugasan fungsional diketahui akan menurunkan efisiensi dan akuntabilitas belanja daerah. Di Indonesia, masalah utamanya terletak pada penugasan fungsional lintas tingkatan pemerintahan yang berbeda dalam kaitannya dengan kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur. Badan-badan pemerintah pusat menghabiskan anggaran mereka pada fungsi-fungsi lokal melalui mekanisme transfer fiskal dana dekonsentrasi (Dekon) dan tugas pembantuan (TP). Penelitian terakhir menunjukkan bahwa belanja TP pusat menekan belanja modal yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Dana-dana yang dialokasikan untuk investasi modal disimpan atau dihabiskan untuk kegiatan-kegiatan yang kurang penting. Selain itu, penugasan yang tidak jelas dalam tanggung jawab membatasi pemberdayaan kewenangan daerah dan potensi keterlibatan masyarakat sipil.

Fokus ulang birokrasi agar bertanggung jawab terhadap hasil juga akan mendukung penyediaan layanan berkualitas tinggi. Birokrasi (baik pusat maupun daerah) sangat condong kepada pengendalian masukan (input), yang menekankan kepada kepatuhan. Kerangka akuntabilitas yang menekankan pada kepatuhan akan merintangi fokus pada hasil dan kinerja penyediaan layanan. Pemerintah pusat memang memantau penyediaan layanan dan kinerja pertumbuhan daerah, namun hanya memberi insentif terbatas untuk mendorong atau mengharuskan perbandingan kinerja belanja daerah dengan hasil realisasinya. Suatu budaya yang memberi imbalan kepada pemerintah daerah atas pencapaian hasil-hasil yang baik dapat meningkatkan persaingan antar pemerintah daerah dan mendorong peningkatan penyediaan layanan. Pergeseran paradigma ke pengelolaan sumber daya yang lebih berfokus pada hasil harus pula terwujud pada tingkat pemerintah pusat, selain juga penekanan pada pengendalian masukan dan kepatuhan.

117 Bank Dunia (2013): *Spending More or Spending Better: Improving Education Financing in Indonesia*.

118 Pemerintah Indonesia (PNPM): 2010: *Village Capacity in Maintaining Infrastructure: Evidence from Rural Indonesia*.

Pada gilirannya, fokus pada hasil akan memaksa pemerintah pusat untuk memperhatikan (seperti pada sistem keuangan antar-pemerintahan) perbedaan ukuran dan karakteristik unik dari setiap daerah, bergeser dari pendekatan saat ini yang cenderung seragam bagi seluruh daerah. Sebagai contoh, sejumlah daerah memiliki kesenjangan akses yang signifikan sementara daerah lain hanya memiliki masalah kualitas layanan dan tidak memiliki masalah akses. Yang ideal adalah alokasi anggaran dan fokus program harus disesuaikan dengan setiap keadaan yang berbeda. Contohnya, pada sektor pendidikan, sejumlah daerah tidak membutuhkan tambahan guru namun membutuhkan alokasi untuk meningkatkan kurikulum program. Rencana sentralisasi penerimaan dan penempatan guru akan bertentangan dengan kebutuhan untuk menyesuaikan alokasi anggaran dengan kebutuhan daerah. Juga dari sudut pandang fiskal, terdapat argumen kuat yang mendukung penerapan perlakuan yang berbeda bagi daerah yang besar dibanding dengan daerah yang lebih kecil atau daerah-daerah perdesaan.

Memperkuat program yang diprakarsai oleh masyarakat serta akuntabilitas sisi permintaan

Desentralisasi ikut berperan dalam memberikan kesempatan yang lebih luas kepada peningkatan keterlibatan masyarakat sipil, pemuka masyarakat, dan sektor swasta dalam membentuk masa depan mereka sendiri. Peningkatan akses ke informasi, peningkatan dialog sektor pemerintah-swasta, dan keterlibatan dalam proses politik daerah membawa peningkatan dalam pembangunan dan tata kelola ekonomi setempat. Walau belum ada solusi yang jelas dan efektif dalam mengelola tekanan sisi permintaan untuk penyediaan layanan yang lebih baik, terdapat sejumlah cerita keberhasilan di daerah dimana pergerakan sisi permintaan telah membantu meningkatkan penyediaan layanan barang dan jasa masyarakat. Misalnya saja, melalui tekanan terhadap pemimpin setempat untuk menetapkan kebijakan daerah baru atau menerapkan kebijakan yang telah ada.

Sejumlah kebijakan dirancang sedemikian rupa dalam rangka mendukung keterlibatan penduduk dan masyarakat sipil dalam inisiatif pembangunan, termasuk peningkatan kualitas layanan di daerah terkait. Yang terbesar adalah PNPM-Mandiri Perdesaan, yang memberikan infrastruktur umum berskala kecil yang menggunakan pendekatan berbasis masyarakat yang mana masyarakat itu: merencanakan, memprioritaskan, dan memutuskan kebutuhan mereka sendiri; menerapkan proyek-proyek; mengelola dan bertanggung jawab atas dana; dan memelihara aset-aset yang dibangun.¹¹⁹ Sejak proyek percontohnya pada tahun 1998, program itu telah tumbuh, di bawah program payung PNPM-Mandiri, hingga memiliki cakupan nasional yang melingkupi lebih dari 6.000 kecamatan di seluruh Indonesia. Program itu telah mendanai pembangunan lebih dari 100.000 km jalan desa; 17.000 jembatan kecil; 40.000 sistem air bersih; dan rehabilitasi atau pembangunan 43.000 fasilitas kesehatan dan sekolah. Program itu juga mendukung lebih dari 301.000 kegiatan usaha yang dilakukan oleh perempuan sejak pembentukannya dengan jumlah komitmen sebesar 3,6 miliar dolar AS (Rp 33 triliun) selama periode tahun 1998-2015.

¹¹⁹ PNPM-Mandiri Perdesaan memiliki sub-komponen bernama PNPM Generasi, yang memberi insentif terhadap masyarakat untuk menggunakan layanan pendidikan dan kesehatan dasar, memberikan sumber daya untuk memfasilitasi tindak nyata masyarakat dalam menyediakan layanan dasar tertentu dan memantau penyampaian layanan. PNPM Generasi kini ditingkatkan untuk mencakup setidaknya 500 daerah miskin di perdesaan pada tahun 2014. Pemerintah juga merencanakan tahap kedua dari program PNPM Peduli yang inovatif, yang menyediakan dukungan sumber daya dan kapasitas bagi organisasi masyarakat sipil Indonesia yang bekerja untuk memberdayakan kelompok terpinggirkan.

Inpres No. 3/2010 menetapkan bahwa proses perencanaan partisipatif yang diprakarsai oleh masyarakat yang digunakan pada PNPM Mandiri, program utama Pemerintah untuk pemberdayaan masyarakat, akan digunakan sebagai dasar pengembangan rencana terpadu pembangunan desa jangka menengah. Inpres No. 15/2010 mengidentifikasi peran badan pemerintah nasional dan daerah dalam mengkoordinir dan mengawasi pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat dan pengentasan kemiskinan.

Kotak 7.1: UU Desa yang baru dan penyediaan layanan dasar

Setelah pembahasan selama beberapa tahun, UU tentang Desa disetujui oleh DPR pada bulan Desember 2013. UU itu dirancang oleh Pemerintah sebagai alat untuk menangani lemahnya pengaturan tata kelola yang ada di perdesaan dan untuk memberdayakan masyarakat guna memenuhi kebutuhan pembangunan mereka sendiri, termasuk pengaturan infrastruktur dasar dan pengawasan belanja publik. Salah satu gagasan utama di belakang UU itu adalah melembagakan PNPM Mandiri (program nasional pemberdayaan masyarakat yang didukung oleh Bank Dunia) dengan menetapkan prinsip-prinsip pembangunan yang diprakarsai masyarakat ke dalam suatu kerangka hukum. Sebagai bagian dari hal tersebut, dan setelah UU itu diterapkan secara penuh pada tahun 2015, desa-desa akan menerima peningkatan transfer finansial yang signifikan. Transfer ini akan mendukung pelaksanaan rencana-rencana pembangunan jangka menengah untuk desa yang disusun secara partisipatif oleh anggota masyarakat. Hal ini dapat mencakup infrastruktur wilayah dan fasilitas skala desa untuk penciptaan lapangan kerja. UU itu juga memberikan tanggung jawab tata kelola desa yang lebih besar kepada penduduk desa, melalui Dewan Desa yang dipilih secara demokratis dan melalui Rapat Desa tahunan yang dapat meningkatkan kualitas belanja desa. Namun UU itu belum menyertakan aturan yang akan memperkuat akuntabilitas pemerintah kabupaten atau fasilitas gugus depan untuk pemerintah dan masyarakat desa. Kebutuhan ini harus ditanggapi oleh amandemen UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang masih dalam penyusunan.

Ke depan, pemberdayaan “agen perubahan” yang lebih besar dapat semakin membantu penyediaan layanan pada tingkat desa. Pertama, lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau lembaga non-pemerintah dapat menggunakan strategi yang berbeda untuk menggerakkan permintaan, termasuk keterlibatan yang konstruktif, pendekatan konfrontatif dan adversarial, dan bantuan teknis/penelitian. Namun LSM juga memiliki kelemahan, karena banyak LSM yang bekerja secara tidak terkoordinir dengan kapasitas yang umumnya rendah, terpusat di Jawa, dan mungkin memiliki perilaku yang elitis dan tidak terhubung dengan keprihatinan umum. Buehrer (2011, 2013) juga mengusulkan bahwa pengaruh sejumlah LSM hanya terbatas pada penetapan agenda dan tahap persetujuan dari siklus kebijakan, namun jarang berlanjut hingga tahap implementasi kebijakan karena anggota-anggota LSM tidak memiliki perwakilan pada jabatan pemerintahan.¹²⁰ Masalah-masalah lain dengan LSM adalah masalah “peningkatan” lembaga tersebut. Sangat sedikit agen masyarakat yang memiliki skala dan kemampuan untuk bekerja secara efektif pada tingkat nasional, sehingga belum mampu membentuk jumlah masyarakat yang dapat membuat perubahan. Pengecualian yang nyata ada pada program PNPM dan komite-komite sekolah dalam bidang pendidikan.

120 Buehler, Michael. 2011. Indonesia's Law on Public Services No. 25/2009: Changing State-Society Relations or Continuing Politics as Usual? *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 47, No. 1, 65-86; Buehrer, Michael, *Elite Competition and Changing State-Society Relations: Sbari'a Policymaking in Indonesia*, akan datang.

Dunia usaha. Masyarakat dunia usaha seringkali menjadi sosok pendukung yang efektif dalam menyediakan barang untuk masyarakat maupun sebagai “agen perubahan”, terutama dalam bidang pengadaan infrastruktur dan iklim usaha yang bersahabat. Sebagai contoh, masyarakat dunia usaha memprakarsai diskusi tentang masalah logistik yang dimulai pada tahun 2008, yang kemudian berkembang menjadi penyusunan rencana nasional oleh Pemerintah untuk meningkatkan logistik dalam negeri. Namun belum ada bukti yang kuat dan tersebar luas yang mengangkat masyarakat dunia usaha sebagai agen perubahan yang kuat pada tingkat daerah. Hal ini mungkin terkait dengan sejumlah kendala yang dihadapi oleh sektor swasta dalam kaitannya dengan negara, termasuk ketergantungan dengan Pemerintah untuk mendapatkan kontrak, kepatuhan pada UU pajak, dan sampai taraf mana keterkaitan usaha mewakili keragaman usaha yang hendak mereka wakili.

Perempuan. Perempuan memainkan peran sosial yang penting di Indonesia, dalam keadaan damai maupun dalam penyelesaian konflik. Organisasi massa perempuan sangat aktif dalam pengarusutamaan isu gender pada proses pembangunan, termasuk advokasi bagi pengelolaan fiskal yang peka gender. Sebagian berkat UU No. 2/2008 tentang Partai Politik dan UU No. 10/2008 tentang Pemilihan Umum, yang menetapkan 30 persen partisipasi perempuan pada DPR, yang mendorong naik tingkat partisipasi politik perempuan dari 11 persen pada tahun 2004 menjadi 18 persen pada tahun 2009. Dekade lalu juga mencatat pencapaian utama dalam kerangka peraturan tentang kesetaraan gender dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan. Sebagai contoh, jalur analisis gender telah diwajibkan dalam pengembangan pembangunan nasional dan daerah tahunan dan anggarannya. Walau pelaksanaan kerangka tersebut masih tetap belum jelas, potensi bagi perempuan untuk berperan penting sebagai agen perubahan tetaplah besar.¹²¹

121 Puskapol, “Representasi Politik Perempuan Anggota DPRD di Tiga Provinsi: Studi Kasus DPRD Banten, DKI Jakarta, dan Jawa Barat” presentasi hasil riset, Pusat Kajian Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Indonesia, Jakarta, 8 Mei 2013.

Bab VIII. Memperkuat Perlindungan Sosial



Bab VIII. Memperkuat Perlindungan Sosial

Semua penduduk Indonesia menghadapi berbagai risiko selama hidupnya. Guncangan dapat mendorong penduduk jatuh ke dalam kemiskinan, menurunkan pendapatan mereka secara signifikan, atau membuat mereka mengurangi investasi dalam pendidikan dan kesehatan anak-anak. Dibutuhkan perlindungan sosial yang lebih luas agar seluruh penduduk Indonesia dapat bertahan menghadapi guncangan-guncangan tersebut. Hal ini termasuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan reformasi jaminan sosial yang sedang berlangsung dan, untuk melengkapinya, memperkuat program-program bantuan sosial. Meskipun Indonesia berhasil menurunkan tingkat kemiskinan, melambatnya laju penurunan tingkat kemiskinan pada beberapa tahun terakhir dan tingginya kerentanan masih tetap menjadi kekhawatiran. Program-program bantuan sosial yang lebih kuat dapat menjawab tantangan ini dengan cara melindungi kaum yang rentan dari guncangan yang akan mendorong mereka ke dalam kemiskinan, sementara membantu mereka yang berada di bawah garis kemiskinan untuk keluar dari batas kemiskinan tersebut.

Bab ini menekankan bahwa akses ke jaminan sosial yang komprehensif bagi mereka yang mampu membayar, dan akses ke bantuan sosial yang komprehensif, atau jaring pengaman, bagi mereka yang tidak mampu membayar sangatlah dibutuhkan. Bab ini membahas tantangan-tantangan dalam memperkuat sistem perlindungan sosial di Indonesia dan faktor-faktor penting yang akan menentukan keberhasilan reformasi sistem perlindungan sosial di Indonesia.

1. Membangun Kerangka Jaminan Sosial yang Efektif dan Berkelanjutan

Perlindungan sosial yang lebih mumpuni berarti bahwa perluasan jaminan sosial yang akan datang harus dirancang dan diterapkan secara efektif dan berkelanjutan. Perlindungan sosial yang universal telah ditetapkan secara hukum untuk bidang kesehatan (pada tahun 2014) dan ketenagakerjaan (pada tahun 2015) dengan UU No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan UU No. 24/2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Agar dapat efektif dan berkelanjutan, sistem tersebut akan membutuhkan tingkat manfaat yang sesuai, pengelolaan risiko fiskal yang sehat, pengelolaan dan pengembangan kelembagaan yang kuat, dan cakupan kaum miskin dan rentan yang tidak dipungut iuran, sementara, pada saat yang sama, memungut iuran dari mereka yang mampu membayar.

Dibutuhkan kepemimpinan yang kuat agar pelaksanaan berjalan efektif, mengingat banyaknya jumlah pemangku kepentingan dengan kepentingan berbeda-beda, dampak yang signifikan dari program-program ini terhadap struktur sosial Indonesia, dan potensi dampak yang signifikan terhadap anggaran negara, pasar tenaga kerja dan ekonomi makro. Sangatlah penting untuk menyusun peta langkah (*roadmap*) yang menguraikan kegiatan-kegiatan, peran, dan tanggung jawab untuk menjamin kelancaran transformasi yang efektif, serta untuk mengawasi kemajuan pelaksanaan tersebut.

Program-program SJSN yang berskala nasional akan memiliki rancangan dan cakupan yang berbeda dari program-program yang sudah ada dan akan menyertakan suatu program pensiun manfaat pasti yang baru. Kerumitan dalam membuat rancangan manfaat yang baru dan menetapkan besaran iuran bagi program-program SJSN harus memperhitungkan

karakteristik, kebutuhan, serta kemampuan dan kerelaan untuk membayar iuran yang berbeda-beda antara pekerja di sektor formal dan informal.

Transformasi PT Jamsostek dan PT Askes menjadi BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan adalah pekerjaan yang besar. Perubahan yang signifikan dalam bidang hukum, tata kelola, cakupan pekerjaan, proses usaha, dan sistem TI akan dibutuhkan ketika lembaga-lembaga itu berubah dari perusahaan penjaminan milik negara berorientasi laba yang mengelola program-program untuk segmen pasar tenaga kerja tertentu menjadi badan hukum pemerintah nirlaba yang mengelola program-program nasional yang mencakup ribuan pemilik perusahaan dan jutaan pekerja sektor informal. Selain itu, penerapan program pensiun yang baru akan membutuhkan serangkaian keterampilan yang baru pula—baik teknis maupun operasional. Jamsostek saat ini tidak menawarkan dan mengelola program pensiun manfaat pasti apapun.

UU BPJS memperbaiki struktur hukum dan keuangan dari sistem jaminan sosial dengan memisahkan, secara hukum, aset-aset para pengelola dari aset-aset dana jaminan sosial yang mereka kelola. Pemilahan aset-aset ini ke dalam beberapa badan hukum berbeda dan penggunaan wali amanat untuk menyimpan dana aset merupakan upaya perlindungan penting bagi penyedia dana dan sejalan dengan praktik standar internasional. Namun, memastikan bahwa struktur hukum diterapkan dengan baik dan sistemnya bekerja sesuai rencana merupakan suatu tantangan besar. Untuk menjamin bahwa aset-aset dikelola dengan baik, Pemerintah harus menerbitkan peraturan pengelolaan risiko dan investasi yang menetapkan kerangka keuangan dan struktur tata kelola sistem baru tersebut. Perlu diperhatikan bahwa kebijakan investasi dan struktur biaya yang berbeda akan sesuai dengan dana-dana yang berbeda pula, demikian pula integrasi cadangan, kebijakan investasi, dan pengelolaan aset-liabilitas untuk setiap jenis dana harus terjamin.

Sangatlah penting bagi Pemerintah untuk menyusun dan menerapkan kebijakan dan prosedur untuk menjamin keberlanjutan fiskal dari dana jaminan sosial SJSN dan memastikan bahwa risiko-risiko keuangan dari program-program jaminan sosial dikelola dengan tepat. Jika besaran iuran ditetapkan terlalu rendah dibanding manfaat yang dijanjikan, atau jika iuran dan/atau manfaat tidak disesuaikan secara berkala, atau bila dana program salah dikelola, dana jaminan sosial dapat menjadi insolven. Implementasi SJSN ini menciptakan potensi kewajiban kontinjensi yang besar ke anggaran negara, yang merupakan penjamin akhir dari solvabilitas dana. Karenanya, Pemerintah memiliki insentif yang tinggi untuk menjamin bahwa program-program dikelola dengan baik. Hal ini akan membutuhkan kemampuan mengelola risiko di pihak Pemerintah, serta pengawasan dan pengendalian yang kuat atas operasi BPJS untuk melindungi hak-hak para peserta, mencegah penggelapan dan korupsi, memastikan pengelolaan keuangan yang baik, dan mengendalikan biaya operasional.

Tata kelola yang baik dan pengawasan sistem merupakan hal yang penting, mengingat besarnya jumlah uang yang akan mengalir ke dalam lima jenis dana, dan pentingnya peran program-program tersebut di dalam sistem perlindungan sosial Indonesia. Program-program tersebut merupakan salah satu kunci menuju pertumbuhan inklusif dan peningkatan pemerataan. Undang-undang menyatakan bahwa Otoritas Jasa Keuangan (OJK), bersama-sama dengan DJSN dan BPK, bertanggung jawab atas pengawasan eksternal, namun tidak menjelaskan peranan dan fungsi mereka masing-masing.

Perlu dijabarkan peran dan tanggung jawab pengawasan yang lebih jelas bagi OJK dan DJSN dalam peraturan dan/atau keputusan pelaksanaan. Peran dan tanggung jawab mereka masing-masing harus dinyatakan dengan jelas.

Pungutan iuran menimbulkan sejumlah kekhawatiran baru. Sementara mekanisme pungutan iuran bagi pekerja formal sudah ada, belum tersedia mekanisme bagi pekerja sektor informal. Pungutan yang efektif dari pekerja sektor informal diperlukan untuk menjamin partisipasi yang tinggi dari sektor informal, dan untuk menghindari anti-seleksi yang tinggi yang akan terjadi jika hanya mereka yang berisiko tinggi saja yang memilih bergabung dengan program-program SJSN. Pemerintah harus mempelajari sejumlah kemungkinan mekanisme pungutan, mempelajari pengalaman negara-negara lain, dan melakukan uji coba terhadap pilihan-pilihan yang mungkin dalam memungut iuran dari pekerja sektor informal.

Yang paling penting, sistem dan operasi yang terintegrasi bagi kedua BPJS merupakan suatu keharusan. Tidak masuk akal jika masing-masing BPJS menerbitkan nomor identifikasi yang terpisah dan memungut iuran dari peserta yang sama. Sebaliknya, mereka harus bekerja sama untuk memastikan bahwa nomor identifikasi diterbitkan dan hanya satu sistem yang digunakan untuk memungut iuran dari para peserta, para pemilik perusahaan, dan Pemerintah untuk kelima program SJSN. Iuran yang terkumpul kemudian harus secara otomatis dipisahkan dan dipindahkan ke jenis dana jaminan sosial yang tepat.

Program-program SJSN dapat dilengkapi pada tingkat daerah dengan cara meningkatkan pajak tembakau dan menggunakan tambahan pendapatan tersebut untuk mendanai program kesehatan. Kasus penggunaan pajak tembakau untuk menurunkan tingkat kematian yang disebabkan oleh penggunaan tembakau dan untuk mengurangi kemiskinan memang sangat nyata di Indonesia seperti diuraikan pada Kotak 8.1.

Kotak 8.1: Kasus penggunaan pajak tembakau untuk meningkatkan status kesehatan dan kemiskinan

Penurunan penggunaan produk tembakau membawa sejumlah manfaat yang berarti bagi masyarakat dan konsumen Indonesia: tingkat kesehatan yang lebih baik; penurunan kematian prematur; belanja layanan kesehatan yang lebih rendah; dan lebih banyak dana yang dapat digunakan untuk pengeluaran lain untuk rumah tangga. Penggunaan tembakau merupakan salah satu ancaman kesehatan publik yang paling tinggi, dan faktor risiko utama bagi sejumlah penyakit kronis, termasuk kanker, penyakit paru-paru, dan kardiovaskular.¹²² Prevalensi orang dewasa yang merokok setiap hari cukup tinggi di Indonesia, yaitu pada tingkat 29 persen. Sejalan dengan angka itu, 14 persen dari seluruh kematian di Indonesia diperkirakan berkaitan dengan konsumsi tembakau menurut Badan Kesehatan Dunia (WHO).¹²³ Merokok tembakau sebagai faktor risiko untuk hilangnya penyesuaian harian tahun hidup (daily adjusted life years, DALY) mencapai 7,3 persen dari seluruh DALY yang hilang, dengan perokok pasif menambahkan 0,99 persen, sehingga jumlahnya menjadi 8,24 persen.¹²⁴

Karena keluarga miskin menghabiskan sebagian besar pendapatan mereka untuk tembakau, merokok juga meningkatkan kemiskinan individu dan keluarga dengan cara mengalihkan penggunaan pendapatan rumah tangga dari kebutuhan pokok manusia, seperti pangan, perumahan, pendidikan dan kesehatan. Sifat kecanduan tembakau mengalahkan belanja rumah tangga yang lebih produktif.¹²⁵ Pengeluaran rumah tangga Indonesia untuk tembakau termasuk besar dan berdampak penting terhadap tingkat kesejahteraan.¹²⁶ Pada tahun 2005, rumah tangga dengan perokok menghabiskan rata-rata 11,5 persen dari pendapatan rumah tangga tersebut untuk produk-produk tembakau (7,3 persen dari seluruh rumah tangga dan 11,9 persen dari rumah tangga pada kuintil dengan pendapatan terendah), dibanding 11 persen untuk gabungan belanja daging, ikan, telur, dan susu; 2,3 persen untuk kesehatan; dan 3,2 persen untuk pendidikan. Penelitian Bank Dunia tahun 2006 menemukan bahwa di kalangan kaum miskin di Indonesia, rokok menduduki peringkat kedua, hanya di belakang beras, sebagai komoditas terbesar yang dikonsumsi.¹²⁷ Menggeser belanja rumah tangga dari tembakau ke sembako akan mengurangi kemiskinan.

Bukti-bukti menunjukkan bahwa pajak rokok di negara-negara Asia bermanfaat bagi kesehatan publik dan keuangan publik dan memihak kaum miskin dalam manfaat kesehatan. Suatu penelitian Bank Pembangunan Asia (ADB 2012) di Tiongkok, India, Filipina, Thailand, dan Vietnam menemukan bahwa kenaikan pajak cenderung memberikan manfaat kesehatan langsung maupun tidak langsung yang lebih besar dibanding dengan dampaknya terhadap pendapatan kaum miskin di negara-negara tersebut. Kaum paling miskin di tiap negara tersebut hanya menanggung bagian pajak yang kecil namun menerima paling banyak manfaat kesehatan. Rasio manfaat kesehatan yang dibayarkan kepada kaum miskin terhadap tambahan pajak yang harus dibayar oleh kaum miskin berkisar dari 1,4 hingga 9,5.

Bagi Indonesia, pajak tembakau adalah cara yang paling efektif dari segi biaya untuk menurunkan angka kematian akibat penggunaan tembakau dan secara bersamaan mengurangi kemiskinan. Pajak yang menaikkan harga tembakau sebesar 10 persen berhubungan dengan penurunan konsumsi tembakau hingga 8 persen di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah.¹²⁸ Di Indonesia, penerapan tingkat pajak tembakau yang paling tinggi yang diperbolehkan secara hukum dapat mencegah antara 1,7 dan 4,0 juta kematian akibat tembakau di kalangan perokok, dan meningkatkan ruang fiskal dengan cara menghasilkan tambahan penerimaan sebesar 3,2 sampai 6,5 miliar dolar AS. Sementara kenaikan pajak tembakau hingga dua kali lipat dapat memberikan dampak negatif terhadap enam sektor ekonomi, suatu simulasi penelitian menunjukkan bahwa pertumbuhan di 60 sektor lainnya akan terstimulasi.¹²⁹ Laporan MDG Pemerintah Indonesia tahun 2004 dan 2005 membahas dampak kemiskinan dari penggunaan tembakau, dan menggarisbawahi tingginya tingkat belanja untuk produk-produk tembakau di kalangan rumah tangga miskin — sumber daya yang seharusnya dapat dibelanjakan untuk kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, dan keperluan lainnya. Kedua laporan ini mengusulkan pajak tembakau untuk menaikkan harga sebagai cara untuk mengurangi pengaruh negatif konsumsi tembakau terhadap kesehatan dan kesejahteraan.

¹²² World Health Organization (2013). Tobacco Fact Sheet No. 339. July 2013.

¹²³ World Health Organization (2013). Report on the Global Tobacco Epidemic. 2013.

¹²⁴ Institute for Health Metrics and Evaluation (2013). Global Burden of Disease Tool. 2010 data

¹²⁵ Asian Development Bank (2012). Tobacco Taxes: A Win-Win Measure for Fiscal Space and Health. November 2012.

¹²⁶ Barber S, Adioetomo SM, Ahsan A, Setyonaluri D. (2008). Tobacco Economics in Indonesia. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease.

¹²⁷ Bank Dunia (2006). Making Services Work for the Poor in Indonesia: Focusing on Achieving Results on the Ground. Washington, DC.

¹²⁸ World Health Organization (2013). Report on the Global Tobacco Epidemic. 2013.

¹²⁹ Barber S, Adioetomo SM, Ahsan A, Setyonaluri D. (2008). Tobacco Economics in Indonesia. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease.

2. Memperkuat jaring pengaman Indonesia yang baru bagi kaum miskin

Bagi mereka yang tidak mampu mengatasi guncangan dengan upaya mereka sendiri atau tidak memiliki akses ke jaminan sosial, maka diperlukan pula suatu perluasan bantuan sosial. Bantuan sosial—dalam bentuk program-program pemerintah tanpa iuran yang membantu melindungi kaum miskin dari guncangan, berinvestasi dalam modal manusia, dan mendorong mereka keluar dari kemiskinan—bersama dengan jaminan sosial, merupakan komponen penting dalam kerangka perlindungan sosial yang komprehensif. Indonesia harus mereformasi program-program yang ada, mengisi kesenjangan yang ada, dan mengintegrasikan program-program ke dalam suatu sistem.

Jaring pengaman memiliki dampak langsung dalam mengurangi kemiskinan ekstrim

Meskipun Indonesia berhasil mengurangi kemiskinan, perlambatan laju penurunan kemiskinan dan kerentanan yang tinggi masih menjadi kekhawatiran (lihat Bab 2). Program-program bantuan sosial dapat menjawab tantangan ini dengan melindungi kaum rentan dari guncangan yang akan mendorong mereka kembali masuk ke dalam kemiskinan, sementara membantu mereka yang berada di bawah garis kemiskinan untuk melampaui garis itu.

Jaring pengaman memungkinkan rumah tangga untuk membuat investasi yang lebih baik pada masa depan untuk membantu generasi berikutnya agar keluar dari kemiskinan. Keberadaan bantuan sosial meringankan rumah tangga untuk dapat membuat investasi yang tidak akan mereka lakukan tanpa bantuan sosial tersebut. Ketika rumah tangga miskin mengalami kesulitan pangan, mereka umumnya tidak mampu mencadangkan dana untuk sekolah atau biaya kesehatan. Program-program jaring pengaman, seperti Bantuan Siswa Miskin (BSM) dan Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), dapat membantu keluarga miskin mengatasi biaya-biaya tersebut, dan masih memiliki dana untuk membeli makanan. Dengan cara ini, program-program jaring pengaman membantu keluarga miskin berinvestasi yang akan mencegah terjadinya hal negatif seperti kekurangan gizi dan rendahnya investasi dalam pendidikan, dan membantu berinvestasi dalam aset-aset yang produktif. Bantuan sosial juga mengurangi ketimpangan dengan cara memberikan akses bagi kaum miskin dan rentan ke layanan dan sumber daya yang mereka butuhkan untuk berpindah ke kelas menengah.

Jaring pengaman mencegah penduduk jatuh ke dalam kemiskinan, mengurangi keberuntungan mereka terhadap perilaku buruk dalam mengatasi masalah. Ketika keluarga miskin mengalami guncangan yang berakibat pada penurunan pendapatan atau harta mereka, biasanya mereka terpaksa menggunakan strategi terakhir untuk mengatasi guncangan tersebut. Upaya terakhir ini biasanya memiliki biaya yang tinggi. Sebagai contoh, ketika tulang punggung suatu keluarga meninggal, keluarga tersebut kadang terpaksa harus menjual harta mereka yang paling produktif, seperti ternak atau tanah, untuk membantu menutupi kekurangan pendapatan jangka pendek. Jaring pengaman yang baik dapat membantu keluarga miskin mengurangi dorongan untuk mengambil strategi pemecahan masalah yang negatif seperti ini (termasuk mengeluarkan anak dari sekolah dan menyuruhnya untuk bekerja guna menambah pendapatan keluarga) yang pada jangka panjang dapat lebih merugikan dibanding menguntungkan keluarga-keluarga miskin.

Dibutuhkan reformasi lebih lanjut untuk memperkuat jaring pengaman

Sejak krisis keuangan Asia tahun 1997/98, Indonesia telah meluncurkan serangkaian program jaring pengaman guna menangani berbagai risiko yang dihadapi oleh keluarga miskin. Program-program tersebut dapat membentuk landasan bagi sistem jaring pengaman sosial yang kuat yang melindungi rumah tangga yang lebih miskin, sementara juga membantu mereka menolong diri mereka sendiri.

Perbaiki penargetan mendukung efektivitas bantuan sosial bagi kaum miskin. Indonesia telah menerapkan sistem penargetan yang baru untuk mengidentifikasi kaum miskin dan memastikan bahwa mereka menerima manfaat tersebut.¹³⁰ Sistem penargetan nasional ini dibangun berdasarkan basis data terpadu (*Unified Data Base*, UDB), yang merupakan daftar 40 persen rumah tangga yang paling miskin, termasuk rumah tangga miskin dan mereka yang memiliki risiko terbesar untuk jatuh ke dalam kemiskinan. Semua program-program utama kini menggunakan UDB untuk penargetan. Namun dibutuhkan perbaikan penargetan yang berkelanjutan. Informasi rumah tangga harus diperbarui dan divalidasi secara tepat. Sistem pengaduan dan keluhan merupakan langkah penting berikutnya.

Pastikan bahwa program-program memberikan manfaat yang mencukupi. Agar dapat secara memadai mengatasi siklus risiko-risiko dan guncangan-guncangan yang dihadapi oleh rumah tangga, tingkat manfaat program harus dapat mengatasi risiko-risiko secara mencukupi sesuai dengan yang ditargetkan. Sudah terdapat bukti bahwa tingkat manfaat sejumlah program tidaklah mencukupi. Untuk BSM misalnya, manfaat biasanya tidak memperhitungkan berbagai biaya tambahan (seperti biaya transportasi atau buku pelajaran) yang harus dikeluarkan oleh rumah tangga ketika mereka memilih untuk menyekolahkan anak-anak ke sekolah dasar atau menengah.¹³¹ Pemerintah mengambil langkah-langkah positif dengan meningkatkan manfaat bagi BSM dan PKH (program bantuan langsung tunai bersyarat Indonesia) pada tahun 2013 sebagai bagian dari paket kompensasi sebagai konsekuensi dari reformasi subsidi BBM. Ke depan, tingkat-tingkat manfaat ini harus diperbaiki sejalan dengan meningkatnya biaya pendidikan dan kesehatan.

Bantuan juga harus diterima oleh rumah tangga miskin dan rentan pada waktu yang tepat. Sekali lagi, kita gunakan program BSM sebagai contoh. Walau program ini memberikan bantuan tunai kepada kaum miskin untuk membantu mereka membayar biaya tambahan dan biaya-biaya lain yang terkait pendidikan anak, uang tunai tersebut kadang diterima setelah tahun ajaran dimulai. Hal ini berarti bahwa kaum miskin masih harus mencari jalan untuk membayar biaya sekolah yang timbul sebelum manfaat diterima. Cara yang baik untuk mereformasi BSM dan program-program lain adalah memastikan bahwa dana diberikan kepada keluarga pada waktu yang tepat.

Isi kesenjangan cakupan dengan cara memperluas program-program yang bagus ke kelompok rentan lainnya yang belum tercakup, termasuk manula dan penyandang cacat. Program-program, seperti BSM dan PKH, mencakup banyak rumah tangga rentan, namun belum secara memadai mencakup kelompok-kelompok yang sangat rentan. Penduduk usia tua juga berisiko, terutama ketika kemampuan mereka untuk mencari nafkah berada pada titik yang

¹³⁰ Lihat Bank Dunia (2012a) *Targeting Poor and Vulnerable Households in Indonesia*.

¹³¹ Lihat Bank Dunia (2012b) *Protecting Poor and Vulnerable Households in Indonesia* and World Bank (2012c) *Raskin Subsidized Rice*

rendah. Demikian pula, para penyandang cacat sering membutuhkan bantuan khusus untuk memungkinkan mereka bersekolah, mencari layanan kesehatan yang sesuai, dan menjadi bagian yang aktif dari angkatan kerja. Membangun sistem bantuan sosial yang komprehensif akan membutuhkan perluasan program bantuan tunai dan bantuan natura untuk melayani kelompok-kelompok rentan seperti ini.

Program-program yang sudah terbukti juga harus diperluas. Program PKH, misalnya, pertama kali mencakup 810.000 rumah tangga pada tahun 2007 dan sejak itu telah berkembang hingga mencakup 2,4 juta rumah tangga di 33 provinsi. Meskipun ada rencana untuk memperluas cakupan program ke 3,2 juta rumah tangga pada tahun 2014, masih dibutuhkan dukungan pemerintah untuk menjamin bahwa rencana tersebut dapat terlaksana. Selain itu, bahkan pada tingkat cakupan yang direncanakan untuk tahun 2014, program ini hanya akan mencakup 5 persen dari rumah tangga Indonesia. Bantuan langsung tunai bersyarat seperti PKH telah terbukti efektif dalam mengurangi kemiskinan dan ketimpangan di Meksiko (*Progres/ Oportunidades*) dan Brasil (*Bolsa Familia*), tetapi cakupan program-program ini mencapai sekitar seperempat dari seluruh jumlah penduduk di negara-negara tersebut.

Ujicobakan program-program, seperti program anak usia dini dan padat karya, untuk memantau dan menangani risiko-risiko yang belum dicakup oleh program-program yang ada. Sejumlah risiko-risiko yang dihadapi oleh kaum miskin di Indonesia masih belum tercakup, sehingga banyak keluarga yang masih belum terlindungi dan rentan. Indonesia tidak menyediakan cakupan yang memadai untuk dukungan kognitif, gizi, dan psiko-sosial untuk masa usia dini. Program pendidikan dan pengembangan anak usia dini harus diujicoba untuk mengatasi kesenjangan cakupan yang penting ini pada tahap paling awal dari siklus kehidupan. Pemerintah juga saat ini belum memiliki program untuk melindungi keluarga dari gangguan sementara atau jangka panjang. Program-program padat karya dapat memberikan lapangan kerja sementara untuk menambah pendapatan rumah tangga, terutama selama krisis bagi pekerja perkotaan, dan antar musim tanam bagi pekerja perdesaan.

Indonesia juga tidak memiliki sistem pemantauan dan tanggap krisis yang formal dengan jaring pengaman yang otomatis bekerja untuk melindungi rumah tangga ketika timbul guncangan yang berarti. Protokol pengelolaan krisis nasional telah dibentuk untuk mengawasi informasi sektor keuangan antar berbagai lembaga pemerintahan, dan mengkoordinasikan tanggapan bila dibutuhkan. Namun sistem-sistem ini hanya memungkinkan Pemerintah untuk bertindak menanggapi krisis yang menghadang sistem keuangan dan pasar komoditas. Pemerintah dapat membantu rumah tangga dalam menanggapi guncangan dengan cara yang sama ketika pemerintah menanggapi guncangan yang mempengaruhi sistem keuangan. Sistem seperti ini pada tingkat rumah tangga akan sangat membantu Pemerintah untuk meningkatkan sistem pengawasan dan mengkoordinasikan tanggapan secara lebih efektif.

Alokasikan anggaran yang lebih besar untuk membangun sistem bantuan sosial yang terintegrasi dan komprehensif yang sepadan bagi negara berpenghasilan menengah. Indonesia menghabiskan sekitar 0,5 persen dari PDB untuk bantuan sosial. Negara-negara berpenghasilan menengah lainnya secara rata-rata menghabiskan hingga tiga kali lipat untuk program-program tersebut. Perbaikan sistem tampaknya akan membutuhkan jauh lebih banyak sumber daya dibanding yang sekarang dikeluarkan oleh Pemerintah.

3. Pelihara Pengawasan Nasional untuk Menjamin bahwa Bantuan Sosial Terkoordinasi dan Terintegrasi dengan Baik

Belanja pemerintah pusat kini terbagi ke sekitar 12 kementerian, 22 program, dan 87 kegiatan. Untuk memastikan bahwa layanan tersampaikan secara tepat, Pemerintah harus melanjutkan upayanya dalam menghapus fragmentasi dan duplikasi antar program.

Jaga agar pengawasan dan koordinasi tetap pada tataran eksekutif untuk memberikan kepemimpinan yang jelas dan menjamin integrasi program antar lembaga. Menjaga pengawasan tetap berada pada tataran eksekutif akan membantu menurunkan ketidakefisienan. Pada tahun 2010, Pemerintah meningkatkan pengawasan strategi kemiskinan ke Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), yang dikepalai oleh Wakil Presiden. Pekerjaan tim ini didukung oleh suatu Sekretariat yang bertanggung jawab untuk menyusun kebijakan (dengan prioritas pada reformasi bantuan sosial), menetapkan sistem penargetan nasional melalui UDB, dan mengintegrasikan kegiatan pengawasan dan evaluasi antar seluruh program. Hal ini merupakan langkah awal yang penting dalam membantu menetapkan jenis-jenis pengaturan kelembagaan yang akan memudahkan integrasi lebih lanjut. Konsolidasi dan sinergi lebih luas antar program masih dibutuhkan. Di negara-negara lain, model yang disederhanakan dan terkonsolidasi untuk memberikan bantuan sosial memiliki dampak positif pada efisiensi dan akuntabilitas antar seluruh program. Di Chili, Program Jembatan memberikan berbagai layanan kepada keluarga dalam satu payung.

Bangun mekanisme perlindungan yang sama untuk sosialisasi, keluhan, serta pengawasan dan evaluasi antar seluruh program. Penentuan bagaimana bantuan diterapkan dan diberikan akan sangat berpengaruh. Program jaring pengaman yang kokoh akan memiliki suatu sistem yang mendaftarkan para peserta, memberikan manfaat, dan pada akhirnya “meluluskan” mereka dari program bantuan. Harus ada kampanye penjangkauan yang kuat, mekanisme penyaringan yang kuat, mekanisme untuk menangani keluhan, dan pengawasan berkala terhadap hasil penargetan. Suatu sistem bantuan sosial yang terintegrasi harus menjamin keseragaman mekanisme perlindungan untuk seluruh jajaran program. Pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang bagaimana bantuan sosial dapat diakses dan untuk siapa akan diterapkan dapat disebarluaskan secara lebih baik bila terdapat suara yang seragam dalam menjalankan sosialisasi. Sebagai contoh, 80 persen pemegang kartu kesehatan Jamkesmas tidak mengetahui jenis-jenis manfaat yang dapat diterima. Sejalan dengan itu, sistem pengaduan juga harus seragam, sehingga masyarakat memiliki satu cara yang mudah untuk berhubungan dengan sistem dan menjamin bahwa keluhan mereka akan diperhatikan. Penyebaran kartu perlindungan sosial (KPS) kepada para penerima manfaat program Raskin, Jamkesmas, BSM dan PKH adalah langkah maju yang penting dalam proses integrasi, namun distribusi dan pendaftaran masih tetap menjadi suatu tantangan tersendiri.

Perkuat kapasitas lembaga-lembaga untuk memberikan layanan secara efisien dan bertanggung jawab. Seleksi yang efektif dan penyertaan peserta ke dalam program jaring pengaman membutuhkan kapasitas administratif yang memadai. Termasuk di dalamnya adalah: aturan dan peraturan mengenai program dan proses usaha yang jelas dan terdefinisi dengan baik; jumlah pegawai terlatih dan terampil yang mencukupi; kondisi fisik (tempat dan peralatan), serta sistem komunikasi dan informasi yang memadai untuk pencatatan dan pemrosesan data. Indonesia

dapat mengalokasikan lebih banyak sumber daya untuk meningkatkan kapasitas lembaga-lembaga yang menjalankan program-program sosial. Sejumlah program telah diperluas tanpa meningkatkan biaya administrasi. Hal ini menyebabkan timbulnya berbagai kesulitan saat pelaksanaan ketika lembaga-lembaga terkait diminta untuk berbuat lebih banyak namun dengan jumlah sumber daya yang tetap.

Bab IX. Mengelola risiko- risiko bencana, membangun ketahanan



Chapter IX. Mengelola risiko-risiko bencana, membangun ketahanan

Menjaga hasil-hasil pengentasan kemiskinan di Indonesia membutuhkan peningkatan pengelolaan risiko-risiko bencana dan pembangunan ketahanan lebih lanjut secara terus menerus. Indonesia terletak di salah satu zona bencana teraktif di dunia. Sejumlah jenis bencana alam, seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, tanah longsor dan kebakaran hutan, seringkali terjadi. Menurut analisis risiko global oleh Bank Dunia¹³², Indonesia berada di antara 35 negara berisiko mortalitas tertinggi dari berbagai ancaman bencana. Risiko mengancam sekitar 40 persen penduduk, atau lebih dari 90 juta jiwa. Ke depan, peningkatan penduduk dan harta benda yang berisiko terhadap bencana alam, bersama-sama dengan peningkatan jumlah dan intensitas kejadian hidro-meteorologis sebagai akibat perubahan iklim, dapat semakin meningkatkan dampak bencana-bencana alam terhadap ekonomi dan kependudukan.

Ibukota Indonesia, Jakarta, sangatlah berisiko, dengan penurunan ketinggian permukaan tanah yang didorong oleh urbanisasi sebagai ancaman yang lebih besar dibanding perubahan iklim terkait dengan naiknya permukaan air laut. Secara khusus, cepatnya pertumbuhan jumlah bangunan (untuk perkantoran dan pertokoan) dan perumahan belakangan ini, ketidakpatuhan terhadap persyaratan bangunan dan peraturan tata ruang, serta penggunaan daerah “terbuka” yang sebetulnya diperuntukkan bagi kawasan resapan air, tidak hanya membuat kota-kota di Indonesia meningkatkan ancaman risiko bencana alam, namun juga menciptakan ancaman baru, seperti banjir dan genangan air laut pada daerah-daerah pesisir yang rendah. Cepatnya laju pembangunan aset-aset fisik di daerah perkotaan membutuhkan kerangka peraturan yang terpercaya dan pasar yang sehat untuk mengimbangi dinamika ekonomi melalui pencegahan dan pengelolaan risiko investasi.

Bab ini menjelaskan bagaimana urbanisasi yang pesat mengubah profil risiko bencana Indonesia dan mengidentifikasi investasi preventif dalam penurunan risiko dan persiapan darurat, yang sesungguhnya dapat efektif secara biaya dan menurunkan dampak bencana alam.

1. Urbanisasi dan profil risiko bencana dan biaya

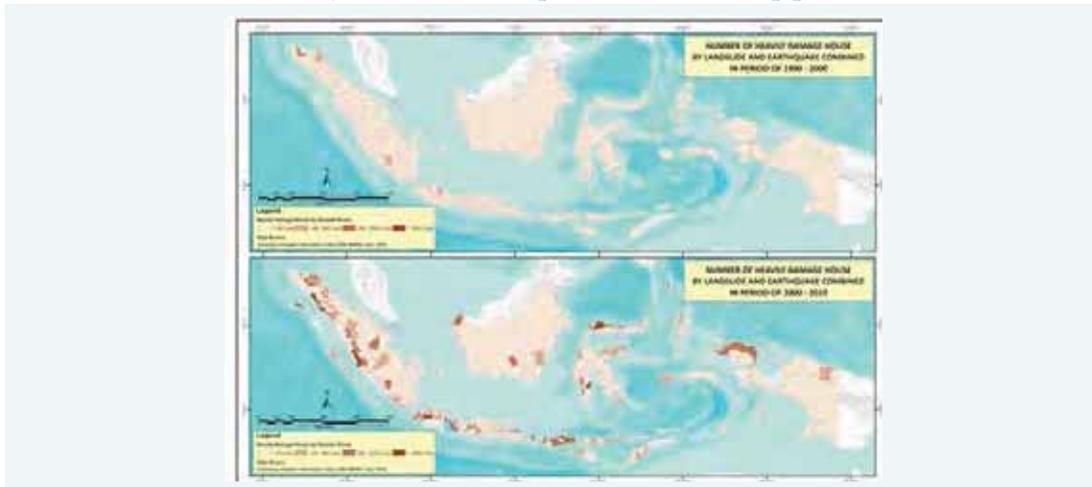
Ketahanan kota-kota di Indonesia terhadap bencana alam telah melemah akibat pesatnya laju pembangunan aset-aset fisik di daerah perkotaan dan lemahnya penegakan persyaratan bangunan dan peraturan tata ruang. Pembangunan aset-aset fisik (gedung, rumah, dll) yang cepat dan tidak selalu direncanakan dengan baik di daerah-daerah perkotaan menimbulkan tantangan tertentu terhadap keberlanjutan. Kota-kota Indonesia telah mencatat laju permintaan yang cepat untuk perumahan dan ruang komersial perkotaan pada dekade lalu.

132 Lihat Bank Dunia, *Natural Disaster Hotspots, A Global Risk Analysis* (Washington, DC: Disaster Risk Management Series, 2005), tabel 1.2. Untuk tinjauan menyeluruh tentang risiko-risiko bencana di wilayah Asia Timur dan Pasifik dan pilihan kebijakannya, lihat Abhas K. Jha dan Zuzana Stanton-Geddes, Editors (2012): *Strong, Safe, and Resilient A Strategic Policy Guide for Disaster Risk Management in East Asia and the Pacific*. World Bank.

Sektor swasta (real estat dan konstruksi) telah menanggapi dengan cepat. Namun pembangunan fisik yang pesat seringkali berarti bahwa banyak bangunan baru dibangun tanpa pertimbangan persyaratan bangunan yang matang. Selain itu, pada wilayah yang sangat padat, rencana pembangunan seringkali terbatas oleh kurangnya ruang yang tersedia untuk menjaga fungsi yang tepat dari ekosistem perkotaan, seperti drainase dan ruang terbuka umum.

Data kejadian bencana dan dampaknya terhadap perumahan menunjukkan bahwa provinsi-provinsi dengan daerah perkotaan yang lebih besar di Indonesia menjadi lebih rentan terhadap bencana alam seperti gempa bumi dan tanah longsor.¹³³ Seperti ditunjukkan oleh perbandingan pada peta bagian atas dan bawah pada Gambar 9.1, jumlah terjadinya kerusakan pada bangunan dan rumah yang disebabkan oleh bencana besar di kota-kota pulau Jawa telah meningkat dengan cukup pesat pada dekade lalu.

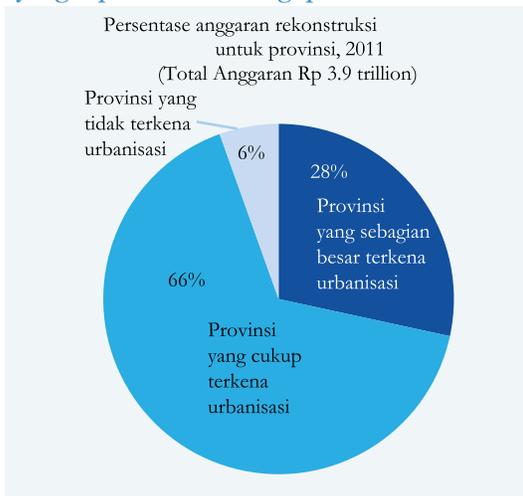
Gambar 9.1: Perubahan wilayah distribusi dampak bencana terhadap perumahan



Sumber: Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

¹³³ Data dan Informasi Bencana Indonesia (DiBI), Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

Gambar 9.2: Proporsi anggaran rekonstruksi yang diperuntukkan bagi provinsi urban



Dampak bencana terhadap perumahan dapat digunakan untuk menggambarkan tingkat kerentanan.¹³⁴ Selama lima tahun terakhir, Pemerintah telah menghabiskan antara 20 dan 50 persen dari anggaran rekonstruksi untuk perumahan. Hal ini menunjukkan tidak hanya peningkatan proporsi dampak bencana pada aset-aset perkotaan, namun juga investasi pemerintah sesungguhnya dalam memperbaiki aset-aset, idealnya dengan standar yang lebih ketat. Menilik proporsi belanja pasca bencana Pemerintah antara provinsi-provinsi yang lebih urban dan yang non-urban,¹³⁵ juga terdapat kecenderungan belanja yang lebih besar pada provinsi-provinsi yang lebih urban, seperti ditunjukkan pada Gambar 9.2. Selain itu, terdapat

indikasi dampak yang disproportional pada aset-aset daerah perkotaan dan bukan perkotaan (yaitu antara bangunan permanen dan non-permanen).

Walaupun relatif rendah dibanding ukuran ekonomi nasional, rata-rata biaya tahunan bencana alam berjumlah signifikan di tingkat daerah. Selama 10 tahun terakhir, rata-rata biaya tahunan bencana alam di Indonesia diperkirakan pada 0,3 persen dari PDB nasional atau 1,5 miliar dolar AS. Dampak ekonomi dari gempa tahun 2004 di provinsi Aceh diperkirakan pada 4,5 miliar dolar AS, yaitu 1 persen dari PDB nasional, namun membentuk 54 persen dari PDB provinsi. Begitu juga gempa tahun 2006 di provinsi Yogyakarta yang menyebabkan perkiraan kerugian sebesar 30 persen dari PDB provinsi. Seperti ditunjukkan pada tabel 9.1, bencana-bencana yang belakangan terjadi membawa dampak ekonomi yang besar di tingkat provinsi.

Tabel 9.1: Dampak beberapa bencana alam terhadap PDB daerah

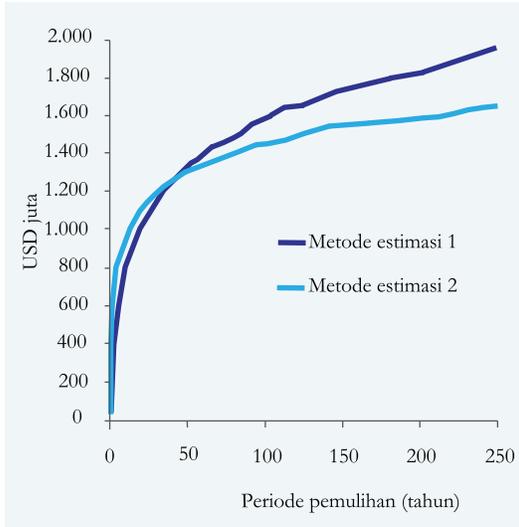
Kejadian	Provinsi	Perkiraan kerugian	Estimated Losses (% regional GDP)
Tsunami (2004)	Aceh	4,5	54 persen
Gempa bumi (2006)	Yogyakarta	3,1	41 persen
Gempa bumi (2009)	Sumatra Barat	2,3	30 persen

Sumber: EMDAT CRED dan Bank Dunia.

134 Rumah adalah bentuk properti yang kualitas konstruksinya mencerminkan gabungan pengaruh kepatuhan warga negara pada aturan bangunan, efektivitas peraturan, dan kerelaan pasar untuk berinvestasi pada ketahanan. Dalam banyak bencana, tanggapan Pemerintah terhadap dampak bencana perumahan menunjukkan kewajiban kontinjensi dana pemerintah pada sektor perumahan. Dengan kata lain, proporsi belanja publik pada sektor ini dibanding dengan yang lain juga menunjukkan tingkat tanggung jawab yang diasumsikan oleh Pemerintah tentang kualitas perumahan swasta yang ada.

135 Klasifikasi provinsi yang urban dan yang non-urban adalah berdasarkan persentase penduduk urban dari data BPS.

Gambar 9.3: Profil fiskal risiko bencana untuk Pemerintah – kurva terlampauinya probabilitas¹³⁷



Analisis pendahuluan terhadap fiskal risiko bencana menunjukkan bahwa kerugian fiskal bencana tahunan berada dalam kisaran 420-500 juta dolar AS dan bahwa setiap 100 tahun sekali kerugian itu mendekati 1,5-1,6 miliar dolar AS. Menggunakan data belanja pemerintah terhadap kejadian-kejadian pada masa lalu, dari jumlah gedung-gedung yang hancur dan rusak, untuk mensimulasikan kemungkinan kebutuhan belanja masa depan (atau kerugian fiskal) terkait dengan bencana alam, dapat diperkirakan bahwa dalam setahun rata-rata kerugian fiskal berkisar 420-550 juta dolar AS. Setiap 10 tahun mereka dapat melampaui 800-950 juta dolar AS, sementara setiap 100 tahun kerugian dapat melampaui 1,5-1,6 miliar dolar AS. Gambar 9.3 di bawah menunjukkan kurva indikatif keterlampaian kerugian fiskal, indikatif perkiraan kerugian tahunan (annual expected loss, AEL), dan

kemungkinan kerugian maksimum (probable maximum loss, PML) terpilih, dengan menggunakan teknik aktuarial.¹³⁶ Perkiraan-perkiraan ini memberikan ukuran indikatif dari kewajiban keuangan yang mungkin harus dihadapi Pemerintah bila peristiwa itu terjadi pada masa yang akan datang.

Metrik risiko indikatif	Metode Aktuaris 1 Juta dolar AS	Metode Aktuaris 2 Juta dolar AS
Kerugian tahunan yang diperkirakan	423	554
Kemungkinan kerugian maksimum:		
Periode pengembalian 10 tahun	796	945
Periode pengembalian 50 tahun	1.320	1.299
Periode pengembalian 100 tahun	1.570	1.448
Periode pengembalian 150 tahun	1.725	1.550
Periode pengembalian 250 tahun	1.947	1.647

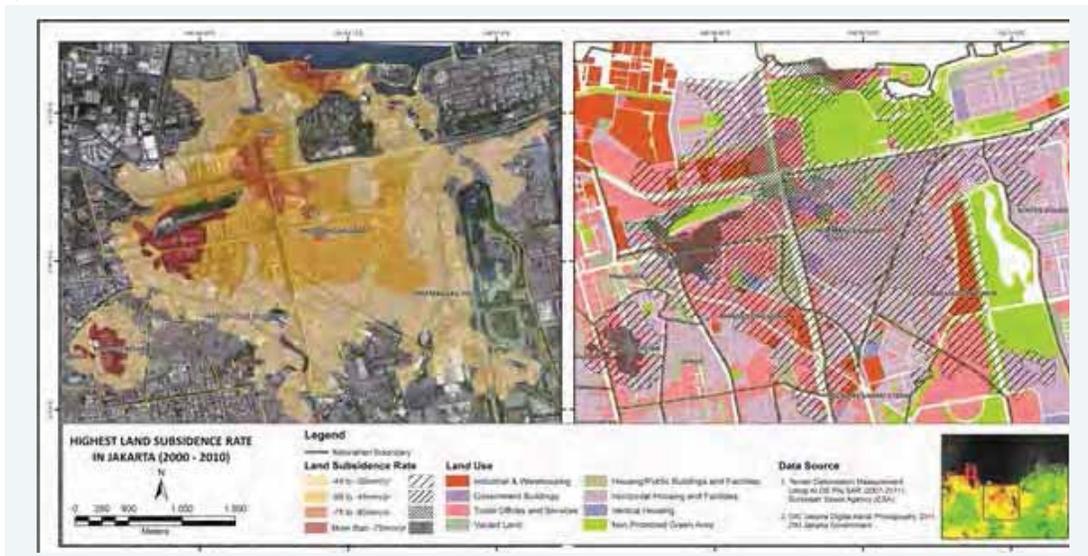
¹³⁶ Teknik-teknik aktuarial umumnya digunakan oleh industri asuransi untuk menentukan kewajiban finansial dan harga premi asuransi, dalam hal ini menggunakan rata-rata kerugian tahunan (annual average loss, AEL) dan kemungkinan kerugian maksimum (*probable maximum loss*, PML). AEL adalah perkiraan kerugian rata-rata tahunan jangka panjang, setelah memperhitungkan tren historis di dalam data historis. PML didefinisikan sebagai perkiraan kerugian maksimum yang tampaknya akan timbul bila terjadi suatu peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diperkirakan berada dalam ranah kemungkinan, di luar kebetulan yang jarang terjadi dan bencana yang hampir tidak mungkin terjadi.

¹³⁷ Dua metode aktuaris ditunjukkan pada gambar, pertama data kerugian fiskal historis selama periode 2004-2009 digunakan untuk memuat distribusi parametris (Metode Aktuaris 1); kedua, data kerugian fiskal historis, disesuaikan pada periode tahun 2000-2009 dengan menggunakan tren linear, digunakan untuk memuat suatu distribusi parametris (Metode Aktuaris 2).

2. Urbanisasi dan kerentanan terhadap Ancaman Baru

Selain meningkatkan kerentanan daerah perkotaan, urbanisasi yang pesat juga membawa ancaman baru terhadap keberlanjutan. Penyedotan air tanah yang cepat dan masif di Jakarta, misalnya, memberi kontribusi yang signifikan terhadap penurunan permukaan tanah. Penelitian yang menggunakan alat posisi geodetik yang teliti menunjukkan bahwa laju penurunan permukaan tanah di Jakarta berkisar antara 1 hingga 15 cm per tahun, dengan beberapa lokasi bahkan mencatat penurunan hingga 20-25 cm per tahun.¹³⁸ Penelitian itu juga mengidentifikasi empat penyebab utama penurunan permukaan tanah, yaitu penyedotan air tanah, beban bangunan di atas tanah, konsolidasi alami tanah aluvial, dan penurunan tektonis. Analisis spasial cepat yang baru dilakukan oleh Badan Angkasa Eropa (*European Space Agency*, ESA) dan Bank Dunia dengan menggunakan data historis satelit memudahkan pembedaan distribusi spasial antar daerah-daerah dengan laju penurunan tanah yang tinggi.¹³⁹ *Overlay* penurunan permukaan tanah dan penggunaan lahan pada salah satu daerah dengan penurunan permukaan tanah tertinggi dalam bentuk peta dijabarkan pada Gambar 7.4, yang menunjukkan daerah-daerah yang berisi perkantoran dan properti komersial, serta daerah industri dan pergudangan (Gambar 9.4).

Gambar 9.4: Overlay area penurunan permukaan tanah yang tinggi dan penggunaan lahan di Jakarta



Sumber: Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

Hal ini tampaknya mengkonfirmasi bahwa urbanisasi yang cepat tidak hanya meningkatkan kerentanan, namun juga membawa ancaman baru dengan potensi konsekuensi jangka panjang yang besar, seperti banjir dan genangan air laut pada daerah-daerah pesisir yang rendah.¹⁴⁰ Dengan asumsi tidak ada lagi pertambahan laju peningkatan (dengan kata lain, tidak ada lagi perubahan fungsi lahan, dan penyedotan air tanah tetap pada tingkat sekarang), pada tahun 2030, daerah yang disoroti ini akan mengalami

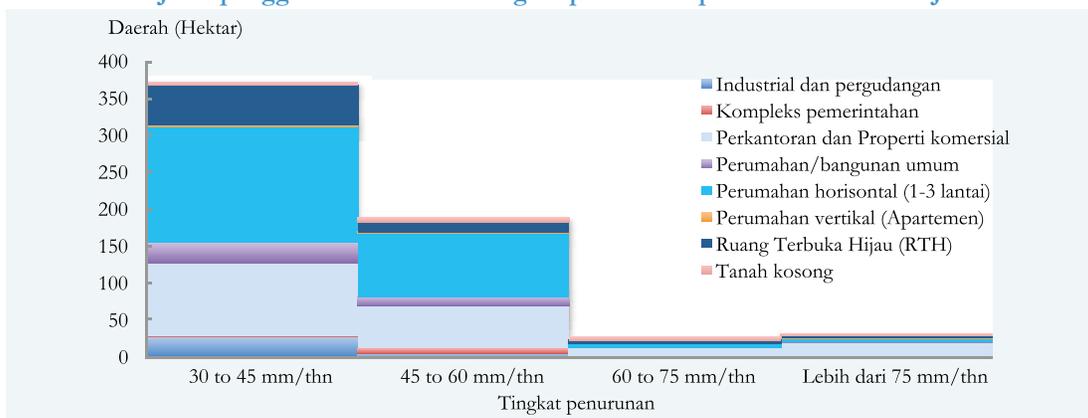
138 Abidin, dkk., 2009. Land Subsidence and Urban Development in Jakarta (Indonesia). 7th FIG Conference, Hanoi, Vietnam, 19-22 Oktober 2009.

139 EO Information Services in Support of Analysis of Land Subsidence in the Agglomeration of Jakarta. Presentasi disusun oleh Altamira Information, untuk European Space Agency dan Bank Dunia, Februari 2012.

140 Ancaman ini bersifat universal, karena banyak kota-kota di dunia juga menghadapi masalah-masalah banjir berulang yang merugikan ekonomi dan lingkungan. Lihat "Cities and Flooding: A Guide to Integrated Urban Flood Risk Management in 21st Century", Jha, Abhas, dkk. (2012).

penurunan permukaan tanah antara 60 dan 225 cm dari tingkatannya sekarang. Bila dibandingkan dengan proyeksi peningkatan air laut sebesar 15 hingga 18 cm secara rata-rata untuk periode waktu yang sama,¹⁴¹ maka penurunan ketinggian permukaan tanah yang disebabkan oleh urbanisasi jelas merupakan ancaman yang lebih serius untuk Jakarta ketimbang perubahan iklim yang didorong oleh peningkatan permukaan air laut.

Gambar 9.5: Jenis penggunaan lahan dan tingkat penurunan permukaan tanah di Jakarta Pusat



Sumber: Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

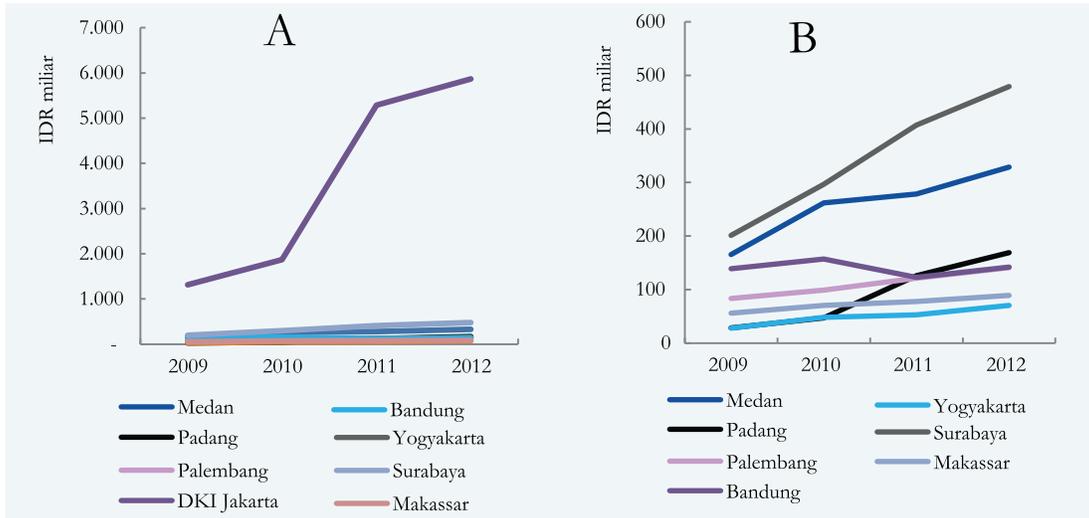
Tidak semua isu urbanisasi di Indonesia merupakan cerita buruk bagi pengelolaan risiko bencana. Dengan penduduk yang kesejahteraannya meningkat dan semakin sadar akan risiko-risiko bencana, kerelaan mereka untuk mengeluarkan dana bagi pencegahan pun turut meningkat. Salah satu indikator yang berguna untuk mengukur peningkatan strategi pengelolaan risiko penduduk adalah tingkat asuransi bencana. Industri asuransi menggunakan sistem yang serupa di seluruh dunia untuk mengumpulkan pengendalian risiko bencana alam dengan *Catastrophic Risk Evaluation Standardizing Target Accumulation* (CRESTA) guna menentukan zona-zona risiko bagi harga premi asuransi. Statistik asuransi bencana dengan zona CRESTA memberikan indikasi yang berguna tentang penetrasi asuransi di daerah-daerah yang sangat membutuhkan asuransi tersebut.

Untuk Indonesia, data statistik terakhir bagi asuransi gempa bumi per Desember 2012 seperti diterbitkan oleh konsorsium asuransi bencana nasional, PT Maipark, menunjukkan peningkatan pembelian premi yang signifikan di kota-kota besar selama empat tahun terakhir.¹⁴² Jakarta mencatat peningkatan sebesar lima kali lipat selama dua tahun terakhir (Gambar 9.6 A). Pertumbuhan yang cepat itu mencerminkan peningkatan keyakinan pada pasar asuransi dan menandakan kesadaran dari sisi pihak yang diasuransikan tentang kelayakan pengelolaan risiko-risiko bencana melalui sarana keuangan. Tujuh kota besar lainnya, yaitu Surabaya, Medan, Bandung, Palembang, Makassar, Yogyakarta, dan Padang, juga mencatat kenaikan premi yang signifikan (Gambar 9.6B). Padang pada khususnya mencatat lonjakan pada tahun 2010 setelah terjadinya gempa bumi yang merusak pada bulan September 2009. Hal ini menunjukkan bahwa kesadaran risiko bersama-sama dengan industri asuransi yang tanggap dapat mempercepat dan memperdalam penetrasi asuransi.

141 Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR), Scientific Basis: Analysis and Projection of Sea Level Rise and Extreme Weather Event, Republik Indonesia, Maret 2010.

142 Laporan Statistik Asuransi Gempa Bumi Indonesia per 31 Desember 2012. PT Maipark.

Gambar 9.6: Premi asuransi per zona CRESTA pada kota-kota utama di Indonesia



Sumber: Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

3. Pilihan kebijakan

Laju perkembangan aset-aset fisik perkotaan yang pesat membutuhkan kerangka peraturan yang kokoh dan pasar yang sehat agar dapat mewujudkan potensi pertumbuhan ini menjadi investasi yang preventif dan dalam rangka pengelolaan risiko. Sejumlah pilihan kebijakan yang konkrit dapat dipertimbangkan agar Indonesia mampu meraup manfaat urbanisasi seoptimal mungkin, sekaligus menggunakan pertumbuhan untuk membangun ketahanan yang lebih kokoh.

- Program nasional tentang tata wilayah mikro bagi daerah bencana, yang memberikan instrumen terperinci untuk menyertakan ketahanan ke dalam rancangan lokasi pembangunan dan standar konstruksi pembangunan;
- Kerangka pendanaan untuk pembangunan perkotaan, perumahan, dan properti yang memberi insentif bagi investasi yang telah menyertakan ketahanan terkait dengan asuransi bencana; dan
- Program nasional peningkatan daerah perkotaan dan rehabilitasi ekosistem untuk meningkatkan ketahanan permukiman dan infrastruktur perkotaan yang telah ada, sebagai bagian dari peningkatan masa depan pertumbuhan Indonesia yang ramah lingkungan.

Daftar Pustaka

- Abhas K, J., & Stanton-Geddes, Z. (Eds.). (2012). *Strong, Safe, and Resilient: A Strategic Policy Guide*. Washington, DC: Disaster Risk Management in East Asia and the Pacific, World Bank.
- Abidin, H. Z., Andreas, H., Gumilar, I., Gamal, M., Fukuda, Y., & Deguchi, T. (2009). Land Subsidence and Urban Development in Jakarta (Indonesia). *7th FIG Conference*. Hanoi.
- ADB. (2012). *Tobacco Taxes: A Win-Win Measure for Fiscal Space and Health*. Asian Development Bank.
- ADB, JICA, & World Bank. (2005). *Connecting East Asia: A New Framework for Infrastructure*. Tokyo.
- Agénor, P. R., & Moreno-Dodson, B. (2006). Public Infrastructure and Growth: New Channels and Policy Implications. *Policy Research Working Paper Series*.
- Altamira Information. (2012). EO Information Services in Support of Analysis of Land Subsidence in the Agglomeration of Jakarta. European Space Agency and World Bank.
- Bank Dunia. (2005). *Natural Disaster Hotspots, A Global Risk Analysis*. Disaster Risk Management Series. Washington, DC: World Bank.
- Bank Dunia. (2006). *Equity and Development*. World Development Report. Washington, DC: World Bank.
- Bank Dunia. (2006). *Making Services Work for the Poor in Indonesia: Focusing on Achieving results on the Ground*. Washington, DC: World Bank.
- Bank Dunia. (2009). *Investing in a More Sustainable Indonesia*. Country Environmental Analysis. Jakarta: World Bank.
- Bank Dunia. (2010). *Towards Better Jobs and Security for All*. Indonesia Jobs Report. Jakarta: World Bank.
- Bank Dunia. (2011). *Conflict, Security, and Development*. World Development Report. Washington, DC: World Bank.
- Bank Dunia. (2012). *Investing in Indonesia's Road: improving Efficiency and Closing the financing Gap*. Road Sector Public Expenditure Review. World Bank.
- Bank Dunia. (2012). *Optimizing Sub-national Performance for Better Service and Faster Growth*. Indonesia Sub-national Public Expenditure Review. Jakarta: World Bank.
- Bank Dunia. (2012, Desember). Policies in Focus. *Indonesia Economic Quarterly*.
- Bank Dunia. (2012). *Protecting Poor and Vulnerable Households in Indonesia*. Jakarta: World Bank.
- Bank Dunia. (2012). *Putting Higher Education to Work*. Skills and Research for Growth in East Asia. World Bank.
- Bank Dunia. (2012). *Raskin Subsidized Rice Delivery*. Jakarta: World Bank.
- Bank Dunia. (2012). *Targeting Poor and Vulnerable Households in Indonesia*. Jakarta: World Bank.
- Bank Dunia. (2013, Oktober). Continuing Adjustment. *Indonesia Economic Quarterly*.
- Bank Dunia. (2013). *Creating More and Better Jobs*. Philippines Development Report. World Bank.

- Bank Dunia. (2013, Maret). Pressure Mounting. *Indonesia Economic Quarterly*.
- Bank Dunia. (2013). *Spending More or Spending Better: Improving Education Financing in Indonesia*. East Asia Pacific Region Report. Jakarta: World Bank.
- Bank Dunia. (yang akan datang). *Inequality of Income and Consumption in Indonesia*.
- Barber, S., Adioetomo, S. M., Ahsan, A., & Setyonaluri, D. (2008). *Tobacco Economics in Indonesia*. Paris: International Union against Tuberculosis and Lung Disease.
- Bhattacharyya, S., & Williamson, J. G. (2013, August). Distributional Impact of Commodity Price Shocks: Australia over a Century. *CEPR Discussion Paper 9582*.
- Blöndal, J., Hawkesworth, I., & Choi, H. (2009). Budgeting in Indonesia. *OECD Journal on Budgeting*, 9(2), 1-31.
- Cerdan-Infantes, P., & Mileiva, S. (Forthcoming). Analysis of the relevance of Higher Education Using Labor Market Outcomes of Graduates.
- Chen, D. (2009, Januari). Vocational Schooling, Labor Market Outcomes, and College Entry. *Policy Research Working Paper, East Asia Pacific Region, World Bank*.
- Chenery, H. B., & Syrquin, M. (1975). *Patterns of Development, 1950-1970*. Oxford: Oxford University Press.
- Chenery, H. B., Robinson, S., & Syrquin, M. (1986). *Industrialization and Growth: A Comparative Study*. New York: Oxford University Press.
- Clarke, G. R. (1995, Agustus). More Evidence on Income Distribution and growth. *Journal of Development Economics*, 47(2), 403-427.
- Data dan Informasi Bencana Indonesia (DiBI). (n.d.). Data and Information on Disasters in Indonesia. National Agency for Disaster Management (BNPB).
- de Barros, R. P., Francisco, H. G., Molinas-Vega, J. R., & Saavedra Chanduri, J. (2009, December). Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean. *Journal of Economic Literature*, 47(4), 1152-1154.
- Dharmawan, I. (2012, Agustus). The Effect of Air Transport to Economic Development in Indonesia. Erasmus University of Rotterdam, Erasmus School of Economics.
- di Gropello, E., Aurelien, K., & Prateek, T. (2011). *Skills for the Labor Market in Indonesia: Trends in Demand, Gaps, and Supply*. World Bank.
- Doing Business Sub-national. (2012). *Doing Business in Indonesia 2012: Comparing Regulation for Domestic Firms in 20 Cities and with 183 Economies*. World Bank and International Financial Corporation.
- Economist Intelligent Unit. (2012). World Investment Service.
- Feridhanusetyawan, T., & Pangestu, M. (2003). Managing Indonesia's Debt. *Asian Economic Papers*, 2(3), 128-154.
- Forbes, K. J. (2000, September). A Reassessment of the relationship between Inequality and Growth. *American Economic Review*, 90(4), 869-887.
- Ghosh, S. R. (2001). *Managing Financial Integration, Lessons from East Asia: Indonesia Case Study*.

- Ghosh, S. R. (2013). East-Asian Crisis of 1997. In G. Caprio (Ed.), *The Evidence and Impact of Financial Globalization* (Vol. 3, pp. 669-688). Oxford: Elsevier Inc.
- Hadiwidjaja, G., Paladines, C., & Wai-Poi, M. (2013). *The Many Dimensions of Child Poverty in Indonesia*.
- ICCSR. (2012). *Scientific Basic: Analysis and Projection of Sea Level Rise and Extreme Weather Event*. Indonesia Climate change Sectoral Roadmap, Republik Indonesia.
- IMF. (2010). *Indonesia Selected Issues: IMF Country Report No.10/285*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2011). *Indonesia Selected Issues: IMF Country Report No.11/310*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2012). *Indonesia Selected Issues: IMF Country Report No.12/277*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2012). *Indonesia Selected Issues: IMF Country Report No.12/278*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2013). *World Economic Outlook: Hopes, Realities, and Risks*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2013). *World Economic Outlook: Special Focus*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Institute for Health Metrics and Evaluation. (2013). *Global Burden of Disease Tool: 2010 Data*.
- Jha, A. K., Bloch, R., & Lamond, J. (2012). *Cities and Flooding: A Guide to Integrated Urban Flood Risk Management in 21st Century*. World Bank.
- Kuznets, S. (1955). Economic growth and Income Inequality. *The American Economic review*, XLV.
- Lewis, B. D. (2014). Urbanization and Economic Growth in Indonesia: Good News, Bad News and (Possible) Local Government Mitigation. *Regional Studies*, Vol. 41(1), 192-207.
- Lucas, R. E. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Lucas, R. J. (1988, July). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3-42.
- Mansoor, A. M., Takagi, S., Barnes, K., & Cohen, B. H. (2003). *The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, and Brazil*. IMF Independent Evaluation Office Report.
- McKinsey Global Institute. (2012). *The Archipelago Economy: Unleashing Indonesia's Potential*. McKinsey & Company.
- Michael, B. (2011). Indonesia's Law on Public Service No.25/2009: Changing State-Society Relations or Continuing Politics as Usual. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 47(1), 65-86.
- Michael, B. (2013). Elite Competition and Changing State-Society Relations: Shari'a Policy-making in Indonesia.
- OECD. (2012). *OECD Review of Agricultural Policies: Indonesia*. OECD Publishing.
- PNPM, G. (2010). *Village Capacity in Maintaining Infrastructure: Evidence from Rural Indonesia*.

- PT. Maipark. (2012). *Laporan Statistik Asuransi Gempa Bumi Indonesia per 31 Desember 2012*. Statistical Report of Earthquake in Indonesia.
- Puskapol. (2013). Women's Political Representation in Provincial Parliament (Provincial DPRD): Study in DPRD of Banten, DPRD of West Java, and DPRD of DKI Jakarta. *Research Result Presentation*. Centre for Political Studies, Faculty of Social and Political Sciences, University of Indonesia.
- RISKESDAS. (2010). Riset Kesehatan Dasar. Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, Kementerian Kesehatan RI.
- Robert, B. J. (1990, Januari). Human Capital and Growth: Theory and Evidence: A Comment. *Carnegie Conference Series on Public Policy*, 32(1), 287-291.
- Robert, B. J. (2000, Maret). Inequality and growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic growth*, 5(1), 5-32.
- Romer, D. (1986, November). A Simple General Equilibrium Version of the Baumol-Tobin Model. 101(4), pp. 663-685.
- Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1037.
- Rumbaugh, T. (Ed.). (2012). *Indonesia: Sustaining Growth during Global Volatility*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- SIGMA . (2004). *Coordination at the Center of Government: the Functions and Organization of the Government Office. Paper 35*. Paris: OECD.
- Van der Eng, P. (2008). Capital Formation and Capital Stock in Indonesia, 1950-2007. *Trade and Development*.
- World Health Organization. (2013). *Report on the global Tobacco Epidemic*. World Health Organization.
- World Health Organization. (2013, July). Tobacco Fact Sheet No.339.

