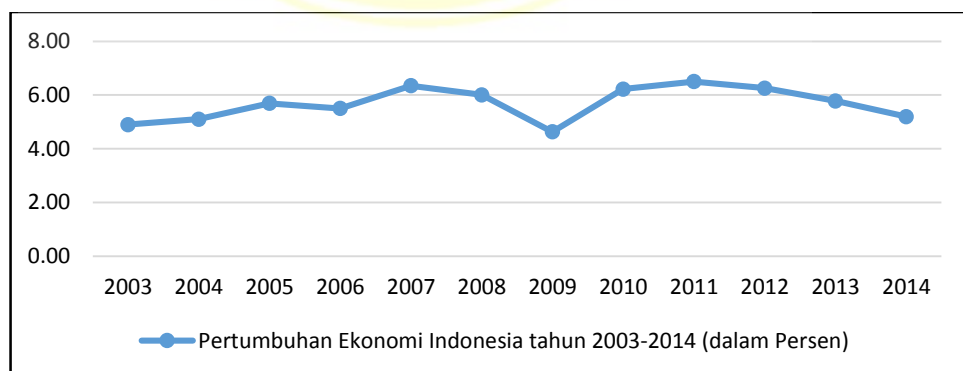


# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

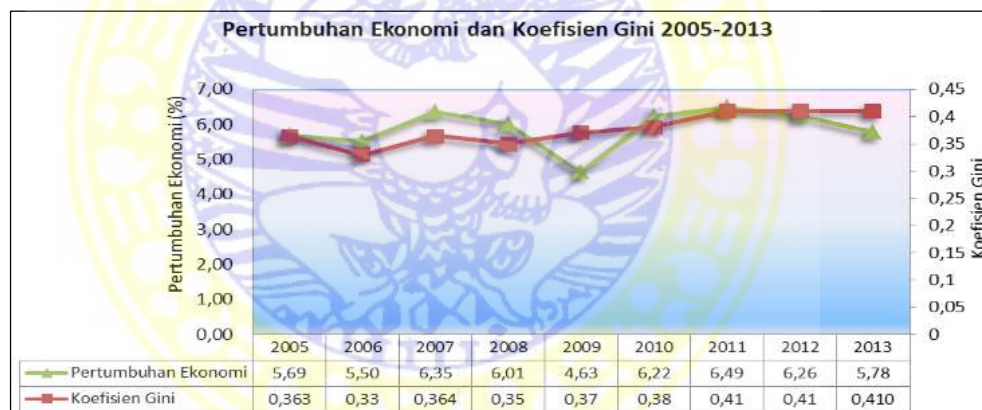
Pemerataan hasil pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi merupakan tujuan pembangunan yang ingin dicapai suatu negara. Menurut Todaro (2012:16), pembangunan harus dipahami sebagai suatu proses multi-dimensi yang melibatkan perubahan besar dalam struktur sosial, sikap populer dan lembaga rasional percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan dan pemberantasan kemiskinan absolut. Naiknya pendapatan per kapita dapat mencerminkan bahwa negara tersebut, atau masyarakat di negara tersebut, lebih makmur dibandingkan negara lain (Manurung dan Rizky, 2009: 13). Pendapatan perkapita dapat dinyatakan sebagai bentuk nyata dari pertumbuhan ekonomi, artinya pendapatan perkapita dapat dijadikan tolak ukur pertumbuhan ekonomi karena mempunyai ukuran yang jelas.



Sumber: Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN, 2014 dan OECD, 2015

**Gambar 1.1**  
**Pertumbuhan Ekonomi Indonesia tahun 2003-2014 (dalam Persen)**

Berdasarkan Gambar 1.1 (halaman 1) terlihat bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia mulai tahun 2003-2014 mengalami fluktuasi. Pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2003 hingga tahun 2007 cenderung mengalami peningkatan, namun pada tahun 2008 dan 2009 pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami penurunan akibat adanya krisis global pada tahun 2008 hingga mencapai 4,63 persen dan kembali mengalami peningkatan pada tahun 2010 dan 2011 yaitu berturut-turut sebesar 6,22 persen dan 6,50 persen, selanjutnya pertumbuhan ekonomi sedikit menurun pada beberapa tahun berikutnya hingga tahun 2014 mencapai 5,20 persen.



Sumber: Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN, 2014

**Gambar 1.2**  
**Pertumbuhan Ekonomi dan Koefisien Gini Indonesia Tahun 2005-2013**

Pertumbuhan ekonomi suatu negara yang tinggi belum cukup menjadi jaminan bahwa kesejahteraan masyarakat akan meningkat secara merata. Pelaksanaan pembangunan ekonomi diupayakan dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi disertai dengan pemerataan (growth with equity). Tantangan Indonesia dalam melaksanakan pemerataan pembangunan yang dapat dinikmati

seluruh lapisan masyarakat dengan jumlah penduduk ratusan juta menjadi kian kompleks. Keterbatasan akses dan perbedaan kemampuan ekonomi masyarakat sebagai pelaku ekonomi dalam memenuhi kebutuhan hidupnya mendorong terjadinya ketimpangan ekonomi yang melebarkan kesenjangan antara golongan masyarakat ekonomi atas dan bawah.

Mengacu pada Gambar 1.2, yang merangkum perbandingan antara tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia dan koefisien gini, terlihat bahwa angka pertumbuhan ekonomi Indonesia terbilang cukup tinggi, namun tingginya pertumbuhan tersebut tidak diiringi dengan rendahnya tingkat kesenjangan. Koefisien gini merupakan koefisien yang digunakan untuk mengukur ketimpangan atau ketidakmerataan agregat yang dapat bervariasi antara 0 sampai 1 (0 menunjukkan adanya pemerataan sepenuhnya). Dari Gambar 1.2, dapat dilihat meskipun pertumbuhannya meningkat, kesenjangan ekonominya pun juga semakin tinggi. Pertumbuhan ekonomi antara tahun 2005 hingga tahun 2013 mengalami peningkatan, yang semula adalah 5,69 persen di tahun 2005 kemudian menjadi 5,78 persen di tahun 2013. Koefisien gini antara tahun 2005 hingga tahun 2013 juga mengalami peningkatan, yang semula 0,36 di tahun 2005 kemudian menjadi 0,41 di tahun 2013.

Gambar 1.3 menunjukkan detail proporsi ketimpangan hasil pembangunan tahun 2009-2013. Sebanyak 20 persen penduduk berpenghasilan tertinggi menikmati 41,24 persen dari “kue” pembangunan dan rata-rata meningkat hingga tahun 2013 menjadi 48,5 persen. Sebanyak 40 persen penduduk berpenghasilan

terendah hanya menikmati sebagian kecil sisa “kue” pembangunan yang terus menurun hingga tahun 2013.



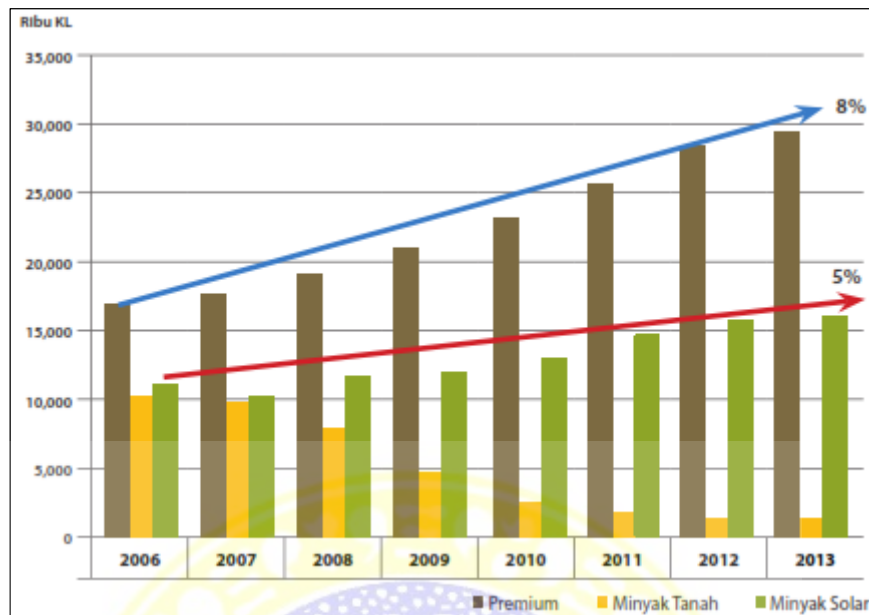
Sumber: Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN, 2014

### Gambar 1.3 Ketimpangan Distribusi Pendapatan di Indonesia Tahun 2009-2013

Salah satu faktor yang memperburuk distribusi pendapatan adalah pengelolaan belanja yang belum efektif, khususnya untuk kebijakan subsidi terutama subsidi yang bersifat universal yang artinya semua orang dari golongan manapun dapat menikmati (tidak ada sasaran golongan yang spesifik). Menurut Suparmoko (2000: 34), subsidi merupakan salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang berupa transfer sehingga subsidi akan menambah pendapatan penerimanya atau mengalami peningkatan pendapatan riil apabila mengkonsumsi barang atau jasa yang disubsidi pemerintah. Berdasarkan pengertian tersebut, subsidi memiliki peran penting dalam mencapai tujuan pembangunan perekonomian. Namun apabila kebijakan subsidi yang dikeluarkan Pemerintah menyebabkan semakin kurangnya keberpihakan pada kalangan bawah dan bahkan lebih menguntungkan golongan atas, justru akan mendorong ketimpangan pendapatan kian melebar. Salah satu kebijakan yang dimaksud adalah subsidi bahan bakar minyak (BBM).

Bahan bakar minyak (BBM) merupakan salah satu komoditas penting dalam kehidupan manusia dan memegang peranan yang vital dalam segala aktivitas ekonomi yang menjadi penggerak pembangunan perekonomian nasional. Sebagai Negara berkembang, pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia tentunya menuntut ketersediaan energi yang memadai. Kebutuhan akan BBM yang tinggi mendorong sebagian akan kebutuhan BBM dalam negeri harus mengandalkan pasokan dari luar negeri atau impor dengan harga yang lebih mahal sehingga diberlakukanlah subsidi BBM.

Kebijakan subsidi BBM disini bersifat universal, artinya subsidi yang bisa dikonsumsi siapa saja. Cornia dan Steward (1993) menjelaskan bahwa subsidi universal bisa memberikan lebih besar keuntungan absolut pada kelompok yang lebih kaya daripada kelompok miskin karena kelompok kaya mampu untuk mengkonsumsi lebih banyak. Hal ini juga didukung oleh laporan World Bank (2014: 64), bahwa 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 menengah ke bawah. Informasi tersebut, menunjukkan bahwa kebijakan subsidi BBM justru lebih menguntungkan kelompok kaya yang cenderung lebih memiliki kemampuan untuk membeli kendaraan bermotor daripada kelompok miskin sehingga semakin memperburuk distribusi pendapatan di Indonesia.



Sumber: Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, 2014

**Gambar 1.4**

### **Pertumbuhan Konsumsi Volume BBM Bersubsidi Indonesia Tahun 2006-2013**

Adanya disparitas harga antara BBM bersubsidi dengan BBM non-subsidi menyebabkan meningkatnya volume BBM yang harus disubsidi karena masyarakat cenderung memilih BBM bersubsidi yang lebih murah. Gambar 1.4 memperlihatkan pertumbuhan volume BBM bersubsidi yang terdiri dari premium, minyak tanah, dan solar dari tahun 2006-2013. Konsumsi premium meningkat sekitar 8 persen per tahun dan solar sekitar 5 persen per tahun. Sebaliknya, pertumbuhan konsumsi minyak tanah menurun karena adanya konversi minyak tanah ke liquefied petroleum gas (LPG).

Pertumbuhan konsumsi premium dan solar yang cukup tinggi dari tahun ke tahun disebabkan karena semakin meningkatnya jumlah angkutan darat seiring

meningkatnya pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi negara. Tabel 1.1 memperlihatkan bahwa sektor angkutan darat menyumbang proporsi terbesar dalam data sektor pengguna BBM bersubsidi tahun 2010-2013. Ini menjelaskan bahwa sektor angkutan darat yang paling banyak mengkonsumsi BBM bersubsidi dibandingkan dengan keempat sektor lainnya dari tahun ke tahun, yaitu sebanyak 89 persen pada tahun 2010, meningkat menjadi 97,33 persen pada tahun 2011 kemudian sedikit turun pada tahun 2013 menjadi 92 persen. Proporsi ini sangat kontras apabila melihat keempat sektor lainnya yang hanya mengkonsumsi BBM bersubsidi kurang dari 10 persen saja, bahkan pada tahun 2011 sektor angkutan air, usaha kecil, dan perikanan hanya menyumbang proporsi kurang dari 1 persen.

**Tabel 1.1**  
**Sektor Pengguna BBM Bersubsidi Indonesia Tahun 2010-2013 (dalam Persen)**

Sektor Pengguna	Tahun		
	2010	2011	2013
Angkutan darat	89	97,33	92
Angkutan air	1	0,12	1
Usaha kecil	3	0,20	-
Perikanan	1	0,11	5
Rumah Tangga	6	2,25	2

Sumber: Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, 2012, 2014a, 2014b.

Penyebab utama tingginya pertumbuhan kendaraan bermotor dan konsumsi BBM pada sub sektor transportasi darat adalah harga bensin premium dan minyak solar ditetapkan oleh Pemerintah dengan harga subsidi. Hal ini menyebabkan penggunaan energi alternatif sebagai substitusi BBM seperti BPG dan biofuel

(bioethanol dan biodiesel) menjadi terhambat (BPPT, 2014). Peningkatan konsumsi BBM yang tidak diiringi dengan peningkatan produksi dalam negeri menyebabkan impor BBM meningkat yang menjadikan Indonesia resmi menjadi negara net oil importer sejak tahun 2004. Sebagai akibatnya, belanja subsidi BBM semakin membengkak hingga mencapai Rp 210,70 triliun pada tahun 2014 (Direktorat Jenderal Anggaran, 2014a). Alokasi untuk subsidi BBM yang sangat besar menjadi beban berat bagi APBN dan memperburuk keseimbangan fiskal. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Fikriah dan Mahendra (2011), subsidi BBM selalu mendapat proporsi paling besar dalam belanja subsidi Negara.

Besarnya proporsi subsidi BBM ini hanya akan menggerogoti keuangan negara dalam APBN karena kebijakan tersebut tidak tepat sasaran, yaitu lebih menguntungkan masyarakat golongan kaya dan memperlebar ketimpangan pendapatan. Apabila kebijakan subsidi BBM di sektor angkutan darat (jenis premium dan solar) terus dilanjutkan maka jumlah masyarakat yang memiliki angkutan darat akan semakin meningkat dan meningkatkan konsumsi BBM bersubsidi yang mana memberikan efek multiplier dalam meningkatkan volume subsidi BBM, akibatnya APBN semakin membengkak. Dengan dialokasikannya dana yang besar untuk kebutuhan subsidi BBM maka akan membatasi ruang gerak pemerintah karena memangkas anggaran program-program diluar subsidi BBM. Hal ini membuat Negara kesulitan melakukan investasi publik sehingga berimbas pada terhambatnya pertumbuhan dan pemerataan pembangunan.

Berbagai paparan di atas menjelaskan betapa pentingnya pengurangan subsidi BBM di sektor angkutan darat yang diiringi dengan adanya kebijakan realokasi



anggaran subsidi seperti yang baru dilakukan oleh Pemerintah Indonesia sejak akhir tahun 2014 lalu. Hal ini juga didukung Dartanto (2013) yang mengatakan pentingnya pencabutan subsidi BBM secara bertahap. Dengan mengurangi subsidi BBM di sektor angkutan darat, ruang anggaran menjadi lebih lebar sehingga dapat dialihkan untuk program-program kebijakan yang lebih dekat dengan peningkatan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat secara umum. Porsi pengeluaran yang dikurangi dari subsidi BBM tersebut lebih baik direalokasikan pada sektor-sektor yang lebih produktif. Sektor-sektor ini harus bersifat *growth with equity* yaitu selain meningkatkan pertumbuhan juga memberikan dampak distribusi pendapatan yang lebih merata pada berbagai kelompok rumah tangga. Menurut Samudra dkk (2014), kenaikan dalam pendapatan rumah tangga ini akan berimplikasi terhadap dua hal: (1) peningkatan konsumsi rumah tangga, dan (2) peningkatan investasi dalam perekonomian sebagai dampak naiknya fraksi yang dapat ditabung oleh setiap rumah tangga. Kedua hal ini secara teori akan mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Studi empiris mengenai subsidi BBM dengan menggunakan data SNSE pernah dilakukan oleh Hartono dan Resosudarmo (2008) yang bertujuan untuk menganalisis dampak dari peningkatan efisiensi penggunaan energi, pengurangan subsidi BBM dan pembatasan penggunaan energi pada rumah tangga dan industri-industri terhadap perekonomian Indonesia, khususnya pada distribusi pendapatan rumah tangga.. Simulasi yang digunakan dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu: (1) melalui peningkatan efisiensi penggunaan energi (setiap industri dan kelompok rumah tangga mengurangi konsumsi energi sebesar 10 persen); (2) melalui

peningkatan efisiensi penggunaan energi (setiap industri dan kelompok rumah tangga mengurangi konsumsi energi sebesar 10 persen) dan pengurangan subsidi BBM oleh pemerintah sebesar 20 persen kemudian mendistribusikan 50 persen dananya kepada golongan rumah tangga miskin; (3) melalui pembatasan penggunaan energi (seperti hotel, restoran dan aktivitas jasa publik tutup pukul 01.00). Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada tahun data dan simulasi kebijakan yang digunakan, sedangkan persamaannya ada pada alat analisis yang digunakan.

Simulasi kebijakan pengurangan subsidi dalam penelitian ini direalokasikan pada sektor-sektor lapangan kerja utama yang dianggap sebagai sektor produktif karena memiliki dampak langsung maupun tidak langsung terhadap peningkatan kesejahteraan rumah tangga secara umum. Sektor-sektor lapangan kerja utama dalam kerangka Sistem Neraca Sosial Ekonomi (SNSE) merupakan sektor-sektor produksi yang terdapat dalam neraca sektor produksi. Perbandingan hasil simulasi kemudian akan memperlihatkan simulasi mana yang menghasilkan peningkatan pendapatan rumah tangga paling tinggi dengan distribusi yang paling merata pada berbagai kelompok rumah tangga.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang perumusan masalah yang telah dikemukakan, terdapat beberapa pokok permasalahan, antara lain:

1. Bagaimana pola distribusi pendapatan rumah tangga pada sektor-sektor produksi dalam SNSE tahun 2008?

2. Bagaimana kecenderungan pengeluaran rata-rata sektor-sektor produksi dalam SNSE tahun 2008?
3. Bagaimana dampak total kebijakan realokasi subsidi bbm di sektor angkutan darat ke sektor-sektor produksi terhadap distribusi pendapatan rumah tangga?
4. Bagaimana rincian jalan dampak kebijakan realokasi subsidi bbm di sektor angkutan darat ke sektor-sektor produksi terhadap distribusi pendapatan rumah tangga?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Menghitung dan menganalisis pola distribusi pendapatan rumah tangga pada sektor-sektor produksi dalam SNSE tahun 2008.
2. Menghitung dan menganalisis kecenderungan pengeluaran rata-rata sektor-sektor produksi dalam SNSE tahun 2008.
3. Menghitung dan menganalisis dampak total kebijakan realokasi subsidi bbm di sektor angkutan darat ke sektor-sektor produksi terhadap distribusi pendapatan rumah tangga.
4. Menghitung dan menganalisis rincian jalan dampak kebijakan realokasi subsidi bbm di sektor angkutan darat ke sektor-sektor produksi.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Sebagai masukan atau informasi dalam mengetahui dampak kebijakan realokasi subsidi BBM di sektor angkutan darat ke sektor-sektor produksi terhadap distribusi pendapatan rumah tangga, sehingga dapat dijadikan pertimbangan dalam menyusun strategi dan arah pembangunan melalui realokasi subsidi BBM pada sektor produktif oleh pengambil kebijakan yang terkait.
2. Sebagai acuan bagi penelitian lanjutan yang sejenis, yang membahas masalah terkait realokasi subsidi BBM di sektor angkutan darat atau yang menggunakan data SNSE.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

### **Bab 1: Pendahuluan**

Bab 1 ini memuat latar belakang yang menguraikan mengenai permasalahan yang menjadi dasar dalam melakukan penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penulisan, dan sistematika penulisan.

### **Bab 2: Tinjauan Pustaka**

Bab ini memaparkan tentang landasan teori yang digunakan dan penelitian sebelumnya, untuk membangun model analisis dan kerangka berfikir.

### **Bab 3: Metode Penelitian**

Bab ini meliputi pendekatan penelitian yang digunakan, identifikasi variabel, definisi operasional variabel, jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan

dan pengolahan data, serta teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini.

#### **Bab 4: Hasil dan Pembahasan**

Bab ini berisi uraian tentang gambaran umum objek penelitian, deskripsi hasil perhitungan dari penelitian dan pembahasan yang akan menjawab permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini berdasarkan perhitungan dan landasan teori yang relevan.

#### **Bab 5: Simpulan dan Saran**

Bab ini menguraikan tentang simpulan dan saran yang diajukan peneliti berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan.

