

# Paradoks Kekayaan Berlipat dan Indeks Kelaparan yang Mandek

## Kesenjangan Terparah Sepanjang Sejarah, Anggaran Kemiskinan Tidak Efektif

**Setyo Budiantoro**

Jauh dari pujian internasional sebagai negara ekonomi raksasa masa depan, kinerja Indonesia paling dasar yaitu menanggulangi masalah kelaparan ternyata paling buruk di Asia Tenggara. Berdasarkan data Global Hunger Index (GHI) atau Indeks Kelaparan Global, Indonesia tak mengalami perbaikan berarti selama sembilan tahun terakhir. Jangankan dibandingkan Malaysia, Thailand, Vietnam atau Filipina, kinerja Indonesia bahkan jauh di bawah Laos dan Kamboja.

Paradoksnya, pada kurun waktu hampir bersamaan jumlah orang kaya di Indonesia meningkat lima kali lipat. Indonesia adalah negara paling spektakuler dengan peningkatan jumlah orang kaya tercepat di dunia dalam dekade ini. Akumulasi total 40 orang terkaya telah setara dengan kekayaan 77 juta penduduk pada tahun 2011. Kesenjangan Indonesia kini terburuk sepanjang sejarah dengan koefisien Gini yang telah mencapai 0,41. Situasi ini sangat mendesak untuk diperbaiki sebelum ketidakpuasan

meledak akibat rasa keadilan sosial yang makin terkoyak.

### Stagnasi Indeks Kelaparan

Dalam kurun waktu 2003 hingga 2012, posisi Indonesia dalam Indeks Kelaparan Global hanya turun dari 12,47 menjadi 12. Selisih penurunan yang hanya bernilai 0,47 tersebut sangat jauh di bawah negara-negara Asia Tenggara lain. Kinerja Vietnam 15 kali lebih baik, Thailand 9 kali, Malaysia 4 kali, dan bahkan Laos 9 kali lipat lebih baik (lihat tabel).

Indeks Kelaparan Global adalah indeks untuk memantau kemajuan dan kegagalan dunia dalam mengatasi kelaparan berdasarkan ukuran kinerja negara per negara<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Global Hunger Index (GHI)* adalah indeks yang dikembangkan *International Food Policy Research Institute (IFPRI)* yaitu sebuah lembaga riset berperingkat 11 terbaik dunia dalam kategori pembangunan internasional menurut Universitas Pennsylvania tahun 2011. GHI kemudian dikerjakan bersama *Welthungerhilfe* dan *Concern Worldwide*, organisasi non pemerintah di Jerman

### Negara-negara Asia Tenggara dalam Indeks Kelaparan Global

Negara	2001	2003	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Penurunan 2003-2012
Indonesia	14,2	12,47	11,57	11,3	14,8	13,2	12,2	12	0,47
Malaysia	6,6	7,23	6,5	6,5	<5	<5	<5	5,2	2,03
Laos	23,6	23,83	23,23	20,6	19	18,9	20,2	19,7	4,13
Thailand	9,2	12,36	12,03	9,9	8,2	8,5	8,1	8,1	4,26
Philipina	14,2	17,55	16,23	14	13,2	13	11,5	12,2	5,35
Vietnam	15,5	18,37	17,7	12,6	11,9	11,5	11,2	11,2	7,17
Kamboja	26	30,73	27,57	23,2	21,2	20,9	19,9	19,6	11,13

Sumber : *Global Hunger Index (GHI)* berbagai tahun, diolah

Keterangan:

Skala indeks dari 0 (terbaik) hingga 100 (terburuk). Indeks dibawah 4,9 artinya "kelaparan rendah", indeks 5 - 9,9 artinya "kelaparan sedang", indeks 10 - 19,9 artinya "kelaparan serius", indeks 20-29,9 artinya "mengkhawatirkan" dan indeks diatas 30 artinya "sangat mengkhawatirkan".

Indikator yang diukur adalah persentase kekurangan makanan dari populasi, prevalensi berat balita di bawah standar dan tingkat kematian balita. Indeks berskala 0 (terbaik) hingga 100 (terburuk) dengan beberapa kategori dari tingkat kelaparan rendah hingga sangat mengkhawatirkan (lihat keterangan tabel). Indeks Indonesia berada pada nilai 12 artinya negeri ini masih dalam kategori tingkat "kelaparan serius".

Adanya dua dari tiga indikator memfokuskan pada balita memperlihatkan perhatian yang kuat pada keberlangsungan generasi. Tumbuh kembang anak di bawah 5 tahun adalah masa krusial pertumbuhan yang menentukan perkembangan jasmani maupun otak. Stagnasi Indonesia selama 9 tahun terakhir, tanpa perubahan berarti pada kisaran skor indeks 12 dengan kategori "kelaparan serius" memperlihatkan

dan Irlandia.

ancaman terjadinya kehilangan generasi (*lost generation*).

Ironisnya, selama dua tahun dalam kurun waktu 2001 hingga 2003 Indonesia sebenarnya mencetak prestasi luar biasa dalam mengurangi kelaparan. Indeks pada kurun waktu itu turun dari 14,2 menjadi 12,47 atau indeks turun 1,73. Hebatnya lagi, prestasi Indonesia ini dicapai bahkan ketika negara-negara lain di Asia Tenggara justru indeks kelaparannya meningkat. Sungguh sayang, sembilan tahun sesudah itu indeks kelaparan Indonesia hampir tak bergerak. Bahkan, prestasi selama dua tahun tersebut ternyata hampir 4 kali lipat dari yang dihasilkan selama sembilan tahun setelahnya.

#### Bonsai Subsidi Pangan dan Pertanian

Meski kelaparan masih menjadi persoalan hebat, namun pemerintah kurang melihat

hal ini sebagai persoalan serius. Hal ini terlihat dari alokasi anggaran pada subsidi pangan dan pertanian pada postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2013. Subsidi yang termasuk dalam kategori subsidi non energi tersebut dianggarkan Rp 41,4 triliun. Subsidi tersebut lebih rendah dari APBNP 2012 yang mencapai Rp 42,7 triliun atau turun Rp 1,3 triliun.

Subsidi pupuk dan benih hanya berjumlah sebesar Rp 16 triliun atau sebesar 0,01% dari APBN 2013. Alokasi yang kecil ini, paradoks dengan realita sektor pertanian merupakan sektor penggerak utama ekonomi. Pertanian adalah tumpuan tenaga kerja dan mirisnya sekaligus menjadi "sarang kemiskinan". Parahnya lagi, sudah subsidi pupuk dan benih sangat kecil, subsidi tersebut sering tidak dinikmati petani. Berita di berbagai media tentang hal ini, telah begitu banyak muncul.

Secara lebih khusus, subsidi pangan yang bertujuan untuk meringankan beban konsumsi masyarakat miskin juga mengalami penurunan. Anggaran subsidi pangan dalam APBN 2013 hanya sebesar Rp 17,2 triliun. Jumlah tersebut berkurang Rp 3,7 triliun dibandingkan pagu belanja subsidi pangan dalam APBNP tahun 2012 sebesar Rp 20,9 triliun, yang sebenarnya sudah sangat kecil (0,2 persen terhadap PDB)<sup>2</sup>.

Belanja subsidi APBN 2013 yang seharusnya menjadi instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat miskin ternyata mengalami disfungsi. Pemerintah ternyata abai dengan hal ini. Tak mengherankan bila persoalan kelaparan masih begitu buruk, di tengah gemerlap pertumbuhan ekonomi.

### Keajaiban Penambahan Orang Kaya

Meski Indonesia mengalami stagnasi dalam mengatasi persoalan kelaparan, di sisi lain negara ini mengalami keajaiban dalam penambahan orang kaya. Dalam laporan *Credit Suisse Global Wealth Report* (2010) disebutkan bahwa jumlah orang kaya Indonesia meningkat 5 kali lipat selama sepuluh tahun terakhir. Hal itu berarti peningkatan jumlah orang kaya Indonesia (dan Rusia) adalah tercepat dan paling spektakuler di dunia dalam satu dekade, bahkan melampaui China yang "hanya" meningkat 3 kali lipat.

Bukan hanya itu saja, laporan *Credit Suisse Global Wealth Report* (2012) bahkan memproyeksikan penambahan orang kaya di Indonesia lima tahun berikutnya akan terus melejit dua kali lipat. Tahun 2012 orang kaya dengan kekayaan di atas satu juta dolar (sekitar Rp 9,5 miliar) berjumlah 104 ribu orang, pada tahun 2017 akan berlipat menjadi 207 ribu orang. Penambahan ini termasuk tercepat di dunia, bersama Brazil, Malaysia, Polandia dan Rusia.

2 Berly Martawardaya, Review atas RAPBN 2013, Komisi Anggaran Independen (KAI), 2012

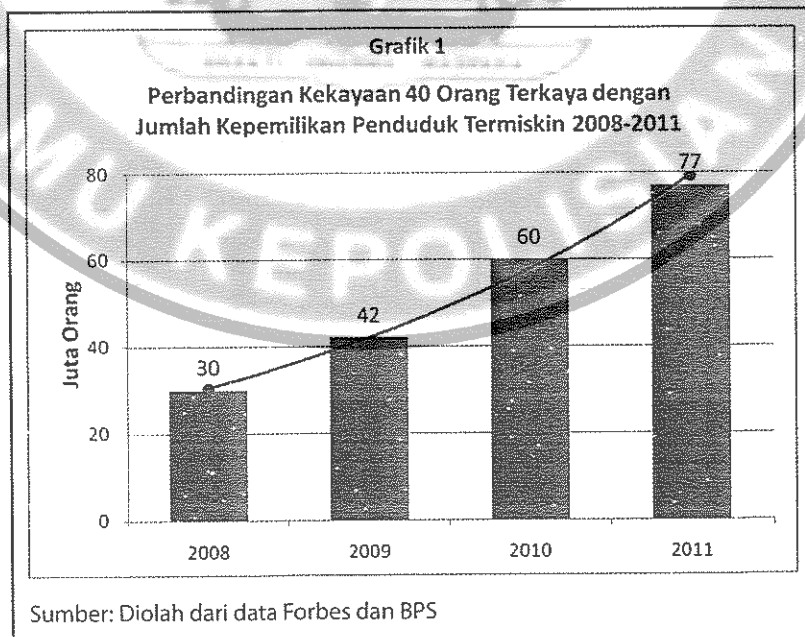
Meski *Global Wealth Report* menggambarkan optimisme berlipatnya jumlah orang kaya, dalam laporan tersebut juga diakui bahwa dalam hal jumlah kekayaan sebenarnya masih belum berkualitas dan timpang. Kepemilikan kekayaan di bawah 10 ribu dolar (sekitar Rp 95 juta), atau relatif miskin, masih mendominasi dan mencapai 82 persen dari populasi. Hal ini masih jauh dari proporsi rata-rata global yang mencapai 69 persen.

Proksi lain melihat ketimpangan kepemilikan kekayaan, juga dapat dilihat dari struktur kepemilikan simpanan di bank yang nyaris tak pernah berubah beberapa tahun ini. Total jumlah simpanan nasabah di bank mencapai lebih dari Rp 3.000 triliun dimiliki lebih dari 111 juta rekening.<sup>3</sup> Hampir Rp 1.300 triliun atau 42 persen simpanan hanya dikuasai kurang dari 60 ribu rekening. Lalu, kurang dari 1,4 persen rekening telah menguasai hampir Rp 2.400 triliun atau 78 persen jumlah simpanan.

**Kesenjangan Terparah sepanjang Sejarah**

Di samping meningkatnya jumlah orang kaya, kekayaan 40 orang terkaya di Indonesia juga naik berlipat. Dalam waktu 3 tahun, yaitu tahun 2008 hingga 2011, kekayaan 40 orang terkaya naik lebih dari 4 kali lipat. Tahun 2008 jumlah total kekayaan 40 orang terkaya sekitar USD 20 miliar (sekitar Rp 190 triliun) dan tahun 2011 telah melejit menjadi USD 85 miliar (sekitar Rp 800 triliun)<sup>4</sup>.

Nilai Rp 190 triliun yang dimiliki oleh 40 orang terkaya pada tahun 2008 artinya setara dengan 30 juta orang miskin. Lalu, total kepemilikan 40 orang terkaya sebanyak Rp 800 triliun artinya telah setara dengan 77 juta orang (lihat grafik 1). Akumulasi kekayaan 40 orang terkaya pada tahun 2011 juga hampir setara dengan 70% dari



3 Distribusi Simpanan Bank Umum, Agustus 2012, Lembaga Penjamin Simpanan

4 Data berasal dari Majalah Forbes berbagai tahun

nilai Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) pada tahun yang sama.

Sementara itu, koefisien Gini (indikator pengukur kesenjangan) Indonesia pada tahun 2011 sudah mencapai 0,41, artinya telah melewati "batas aman" 0,4. Hal ini juga menunjukkan bahwa kesenjangan telah mencapai rekor tertinggi sejak Indonesia merdeka. Laporan *Asian Development Bank*, juga memperlihatkan laju kesenjangan Indonesia termasuk salah satu yang tercepat di Asia<sup>5</sup>.

Meski kesenjangan telah melewati batas aman, namun pemerintah tetap tidak menganggap hal ini adalah persoalan serius. Hal ini ditunjukkan dengan penolakan pemerintah untuk memasukkan penurunan kesenjangan sebagai salah satu target terukur pembangunan<sup>6</sup>. Padahal, kesenjangan yang tinggi justru akan menjadi ancaman bagi keberlanjutan pembangunan karena kerawanan sosial.

Kesenjangan yang terlalu tinggi juga akan membatasi pertumbuhan. Kemampuan daya beli yang tinggi dan hanya dimiliki sebagian kecil masyarakat, akan membuat agregat permintaan terbatas. Hal ini bisa mengakibatkan interupsi keberlanjutan pertumbuhan.

Simulasi yang dilakukan Asian Development Bank juga menunjukkan bahwa kesenjangan ternyata merintangai penanggulangan kemiskinan. Dengan kategori kemiskinan US\$ 1,25/hari, kemiskinan di Indonesia kini mencapai 16,3 persen. Bila kesenjangan tak meningkat, maka kemiskinan seharusnya hanya 6,1 persen<sup>7</sup>. Sebuah perbedaan yang sangat besar.

### **Pengurangan Kemiskinan Makin Tidak Efektif**

Pemerintah sebenarnya mempunyai komitmen untuk mengurangi kemiskinan melalui berbagai program dan dukungan anggaran. Bila kemiskinan relatif bisa diatasi maka pada akhirnya kesenjangan juga akan relatif berkurang. Dan bukan hanya itu saja, bila kemiskinan berhasil ditangani terutama pada level paling bawah, maka indeks kelaparan dengan sendirinya juga akan berkurang.

Keseriusan pemerintah dalam mengurangi kemiskinan dapat dilihat dari alokasi anggaran yang terus membesar dari tahun ke tahun. Semenjak tahun 2005 alokasi untuk anggaran pengurangan kemiskinan meningkat drastis. Alokasi anggaran pengurangan kemiskinan dari Rp 23,4 triliun pada tahun 2005 dan melonjak hingga mencapai

5 *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*, Asian Development Bank, 2012

6 <http://skalanews.com/news/detail/126904/8/indikator-kesejahteraan-tidak-masuk-uu-apbn-2013.html>

7 *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*, Asian Development Bank, 2012



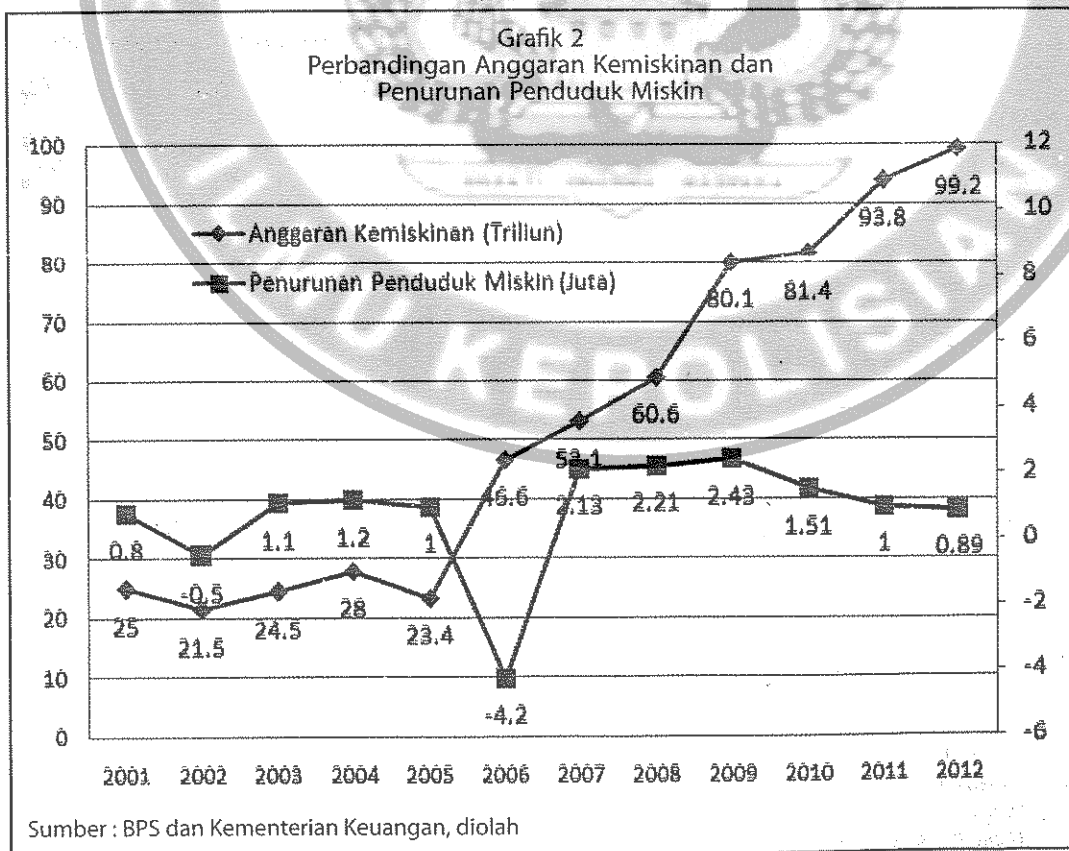
hampir Rp 100 triliun pada tahun 2012. Atau, meningkat lebih dari 4 kali lipat.

Meski anggaran terus meningkat, namun sejak tahun 2009 anggaran untuk mengurangi kemiskinan terus mencapai rekor dari segi ketidakefisienan dan ketidakefektifan. Bila pada tahun 2008 untuk mengurangi satu orang keluar dari kemiskinan membutuhkan biaya sekitar 30 juta, namun pada tahun 2012 biaya yang dibutuhkan sudah lebih dari 3 kali lipat. Pada tahun 2012 anggaran hampir mencapai Rp 100 triliun, namun kemiskinan yang diturunkan tak sampai 1 juta orang. Artinya untuk

mengurangi satu orang miskin keluar dari kemiskinan membutuhkan biaya sekitar Rp 100 juta (lihat grafik 2).

Ukuran kemiskinan tahun 2012 adalah seseorang yang mempunyai pengeluaran kurang dari Rp 249 ribu/bulan atau sekitar Rp 3 juta/tahun. Bila dibutuhkan biaya Rp 100 juta untuk mengeluarkan satu orang keluar dari kemiskinan, artinya ongkos pengurangan kemiskinan nilainya sudah lebih 30 kali lipat dari ukuran kemiskinan itu sendiri. Tentu saja efisiensi dan efektifitas penanggulangan kemiskinan dalam hal ini sangatlah patut untuk dipertanyakan.

Grafik 2  
Perbandingan Anggaran Kemiskinan dan Penurunan Penduduk Miskin



## Audit Independen Kinerja Anggaran Kemiskinan

Meski kinerja penanggulangan kemiskinan terus memburuk selama hampir empat tahun terakhir, namun evaluasi dan audit menyeluruh mengenai mengapa hal ini bisa terjadi masih belum pernah dilakukan. Sebaliknya, pemerintah justru terlihat membanggakan program-program penanggulangan kemiskinan misalnya Program Nasional Pemberdayaan Mandiri (PNPM). Program ini bernilai puluhan triliun dengan komponen utang dari luar negeri yang cukup tinggi. Utang dari Bank Dunia saja untuk PNPM telah mencapai lebih dari Rp 25 triliun hingga tahun 2011<sup>8</sup>.

Bila melihat laporan-laporan hasil penelitian dari Bank Dunia, PNPM dianggap berhasil kinerjanya. Akan tetapi pertanyaan yang sederhana, bila program tersebut berhasil mengapa pengurangan kemiskinan makin mengecewakan? Argumen bahwa PNPM bukan satu-satunya faktor penyebab lambatnya penurunan tingkat kemiskinan mestinya justru perlu dipertanyakan kembali, bahwa jika demikian, mengapa terus menerus terjadi peningkatan anggaran dan jenis PNPM?<sup>9</sup>

Hanya ada relatif sedikit penelitian independen tentang PNPM, salah satunya adalah audit sosial dan analisa kemanfaatan (*benefit analysis*) yang dilakukan konsorsium beberapa organisasi non pemerintah<sup>10</sup>. Penelitian di 4 propinsi tersebut mengakui bahwa PNPM memiliki kontribusi dalam pengadaan sarana dan prasarana, mendorong partisipasi warga dan memperkuat aparat desa dalam perencanaan pembangunan. Namun demikian, tujuan dan jangkauan mengangkat warga miskin ternyata belum dapat dikatakan efektif. Padahal, tujuan PNPM adalah melakukan pemberdayaan masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan.

Perlunya audit independen terhadap kinerja PNPM hanyalah salah satu contoh, tentu audit program-program penanggulangan kemiskinan yang lain juga perlu dilakukan untuk perbaikan ke depan. Hal ini sangat mendesak karena alokasi anggaran kemiskinan yang meraksasa seakan sia-sia, namun anggaran terus saja ditumpahkan. Padahal seperti dikatakan Einstein, melakukan hal yang sama berulang-ulang dan mengharap hasil yang berbeda adalah sebuah kegilaan.

## Rekomendasi

Persoalan kesenjangan, kemiskinan dan

8 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/INDONESIA/INBAHASA/EXTN/0,,contentMDK:22950451~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:447244,00.html>

9 Pernyataan ini sering muncul dalam berbagai forum diskusi tentang PNPM

10 Zulfikri et al, *Audit Sosial PNPM antara Retorika dan Realita*, INFID dan Yayasan TIFA, 2012

mengatasi kelaparan adalah hal yang krusial untuk ditangani. Potensi ledakan sosial dan hilangnya generasi (*lost generation*) adalah ancaman nyata yang sudah di depan mata. Untuk mengatasi hal tersebut, berikut ini adalah rekomendasi tindakan yang perlu dilakukan :

1. Anggaran subsidi non energi yaitu pupuk, benih dan pangan perlu ditingkatkan paling tidak dua kali lipat dan transfer subsidi langsung harus diberikan kepada petani dan atau subyek penerima tanpa perantara, melalui kartu subsidi yang ditransfer langsung dari bank. Transfer langsung ini secara signifikan akan mengurangi salah sasaran serta potensi penyelewengan yang disebabkan anggaran justru diambil lebih besar kepada perantara, bukan pada subyek sasaran.
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) perlu membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk memeriksa dan mengevaluasi kinerja anggaran penanggulangan kemiskinan. Pansus tersebut bisa menunjuk Tim Ahli independen yang akan melakukan audit dan evaluasi kinerja penanggulangan kemiskinan. Audit ini dimaksudkan untuk memeriksa dampak, efektifitas, efisiensi, kebocoran,

ataupun penyelewengan dari anggaran penanggulangan kemiskinan. Temuan audit ini akan menjadi rekomendasi bagi pemerintah untuk melakukan berbagai tindakan yang diperlukan.

3. Dalam waktu dua tahun, Direktorat Jenderal Pajak perlu menambah paling tidak 20 Kantor Pelayanan Pajak Wajib Besar Orang Pribadi (KPP WP Besar OP) baru yang khusus menangani para miliarder dan orang super kaya atau sering disebut *High Wealth Individual* (HWI). Pada saat ini hanya sekitar 2.000 HWI yang dilayani oleh KPP WP Besar OP, padahal seperti dilaporkan Credit Suisse, diperkirakan jumlah HWI di Indonesia ada 104 ribu (2012) dan akan meningkat dua kali lipat lima tahun berikutnya.

KPP WP Besar OP tersebut bukan hanya ditugaskan untuk meningkatkan penerimaan pajak dari orang kaya, namun juga memeriksa dan mengawasi pembayaran kewajiban pajak. Bila tingkat kepatuhan dan kolektabilitas pajak pada orang kaya cukup tinggi, hampir bisa dipastikan bahwa penerimaan pajak akan meningkat signifikan. Dengan penerimaan pajak yang tinggi, berbagai program redistribusi dapat dibuat berskala lebih besar untuk mengurangi kesenjangan.