

ANALISIS EFEKTIVITAS BIAYA STIMULUS FISKAL SEKTOR PERHUBUNGAN

(Studi Kasus Propinsi Sulawesi Selatan)

Adrianus Dwi Siswanto *)

ABSTRACT

Infrastructure in the transport sector plays an important role in the dynamics of economic development. Infrastructure does not just provide support for the mobility of goods and services but also the first to have an impact on employment creation as infrastructure projects are implemented. This study analyzed the effectiveness of job creation policies of fiscal stimulus in the communications sector.

This study uses the methodology Effectiveness Cost Analysis (CEA), which describes how far the level of effectiveness of budget allocations that are available to job creation directly. Furthermore, the existing data obtained from indices that portray the effectiveness of the budget / cost required to create an employment. The data used are secondary data.

The survey results revealed that the project on the fiscal stimulus communications sector has a relatively low level of effectiveness. This is shown by the indicators of financial performance, and actual physical labor absorption is relatively inconsistent. The percentage of employment is reflected in the realization of the plan that the use of labor absorption is relatively low compared to the realization of financial and physical absorption. This means that employment is expected for fiscal stimulus project in South Sulawesi Province, is not commensurate with its financial absorption.

Keywords: *Infrastructure, Cost Analysis Effectiveness, the transportation sector, financial performance, physical performance and labor.*

PENDAHULUAN

Krisis keuangan global yang terjadi di Amerika yang kemudian bergerak ke negara-negara Eropa, mulai dirasakan dampaknya oleh negara-negara seperti Indonesia. Laporan Direktorat Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kompas, Kamis 5 Maret 2009), menyebutkan sebanyak 16,329 buruh telah dirumahkan karena pabrik mulai beroperasi dibawah kapasitas terpasang. Ancaman krisis tersebut telah nyata dan menggerakkan pemerintah untuk melakukan langkah-langkah strategis untuk menghindari atau sekurang-kurangnya mengurangi dampak krisis. Kepala Badan Kebijakan Fiskal menyatakan bahwa implementasi stimulus fiskal untuk infrastruktur ditargetkan bisa berlangsung pada kuartal I - 2009, sehingga bisa membantu menggerakkan perekonomian di tengah imbas krisis ekonomi global.

Krisis ekonomi global mulai dirasakan dampaknya sejak triwulan III Tahun 2008 dan *second round effect*-nya mulai meningkat intensitasnya pada awal Tahun 2009. Kekhawatiran mulai muncul karena dampak krisis akan berpengaruh secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, penyediaan kesempatan kerja, dan kemiskinan. Untuk itu kemudian diambil langkah-langkah di bidang fiskal yang didasarkan pada Undang-Undang No. 41 Tahun 2008 tentang APBN Tahun 2009 yang menyatakan bahwa dalam keadaan darurat...dst

pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan langkah-langkah yang diwujudkan dalam bentuk kebijakan *countercyclical* atau dikenal dengan istilah stimulus fiskal. Tujuan utama dari kebijakan stimulus fiskal adalah untuk memelihara dan atau meningkatkan daya beli masyarakat untuk menjaga agar konsumsi rumah tangga tumbuh di atas 4,0 persen, menjaga daya tahan perusahaan/ sektor usaha menghadapi krisis global, serta meningkatkan daya serap tenaga kerja dan mengatasi Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) melalui kebijakan pembangunan infrastruktur padat karya.

Hasil pembahasan terakhir dengan Dewan Perwakilan Rakyat diputuskan bahwa alokasi anggaran untuk program stimulus fiskal bagi program pembangunan infrastruktur adalah sebesar Rp. 11,936 triliun dengan rincian sebagaimana terlihat pada tabel 1 di bawah ini :

Tabel 1. Stimulus Fiskal 2009
Untuk Peningkatan Infrastruktur Padat Karya (Miliar Rupiah)

No	Program	Alokasi
I	Belanja Kementerian/ Lembaga (K/L)	11.215,0
	1. Pembangunan Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum	6.601,2
	2. Pembangunan Infrastruktur Bidang Perhubungan	2.198,8
	3. Pembangunan Infrastruktur Bidang Energi	500,0
	4. Pembangunan Infrastruktur Bidang Perumahan Rakyat	400,0
	5. Pembangunan Infrastruktur Perumahan Khusus	100,0
	6. Pembangunan dan Rehabilitasi Infrastruktur Jalan Usaha tani dan Irigasi Tingkat Usaha Tani	650,0
	7. Pembangunan Infrastruktur Pasar	315,0
	8. Peningkatan Pelatihan Bidang Ketenagakerjaan	300,0
	9. Pembangunan Infrastruktur Bidang Kesehatan	150,0
II	Belanja Non K/L	
	1. Revitalisasi dan Rehabilitasi Gudang Komoditi Primer di Daerah Sentra produksi Pangan	120,0
	2. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)	601,5

Sumber : Kementerian Keuangan RI - 2009.

Pembangunan infrastruktur bidang perhubungan menduduki peringkat kedua setelah infrastruktur bidang pekerjaan umum (Tabel 1). Alokasi anggaran yang mencapai Rp. 2,198 triliun tersebut digunakan untuk keperluan pembangunan dan rehabilitasi jaringan kereta api sebesar Rp. 300 miliar, program/kegiatan pelabuhan udara, seperti perpanjangan *runway* dan rehabilitasi bandara dan pembangunan bandara, sebesar Rp. 859,192 miliar. Untuk sektor pelabuhan laut dialokasi anggaran sebesar Rp. 881,808 miliar. Sedangkan untuk perhubungan darat dialokasikan anggaran stimulus sebesar Rp. 57,8 miliar.

Alokasi anggaran yang relatif cukup besar tersebut digunakan untuk pembangunan infrastruktur yang tersebar di seluruh propinsi di Indonesia. Propinsi terbesar yang memperoleh alokasi anggaran adalah Sumatera Utara selanjutnya Propinsi Sulawesi Selatan. Secara lebih rinci alokasi anggaran stimulus sektor perhubungan yang tersebar di seluruh Indonesia terlihat pada tabel 2.

**Tabel 2. Pagu Alokasi Anggaran Stimulus Fiskal Departemen Perhubungan
Tahun Anggaran 2009**

No	Propinsi/Kantor/Kegiatan	Alokasi Anggaran	
		Rp (Juta)	%*
1	SUMATERA UTARA	165,634,901,000	7.53
2	SUMATERA BARAT	10,000,000,000	0.45
3	RIAU	5,000,000,000	0.23
4	KEPULAUAN RIAU	35,000,000,000	1.59
5	BANGKA BELITUNG	25,000,000,000	1.14
6	BENGKULU	5,777,602,000	0.26
7	SUMATERA SELATAN	5,000,000,000	0.23
8	DKI JAKARTA	25,000,000,000	1.14
9	JAWA BARAT	64,129,001,000	2.92
10	BANTEN	60,940,405,000	2.77
11	JAWA TENGAH	245,156,000,000	11.15
12	JAWA TIMUR	311,800,000,000	14.18
13	DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	82,362,600,000	3.75
14	KALIMANTAN BARAT	18,600,002,000	0.85
15	KALIMANTAN TENGAH	59,000,000,000	2.68
16	KALIMANTAN SELATAN	14,000,000,000	0.64
17	KALIMANTAN TIMUR	162,981,835,000	7.41
18	GORONTALO	38,000,000,000	1.73
19	SULAWESI TENGAH	79,215,200,000	3.60
20	SULAWESI SELATAN	99,517,400,000	4.53
21	SULAWESI BARAT	20,000,000,000	0.91
22	SULAWESI TENGGARA	30,000,000,000	1.36
23	MALUKU	18,000,000,000	0.82
24	MALUKU UTARA	176,741,700,000	8.04
25	BALI	36,609,220,000	1.66
26	NUSA TENGGARA TIMUR	82,222,022,000	3.74
27	P A P U A	249,892,335,000	11.36
28	PAPUA BARAT	73,219,777,000	3.33
	JUMLAH	2,198,800,000,000	100.00

Sumber : Kesepakatan Panja DPR - Kemenkeu, 2009 - diolah

Dengan memperhatikan besarnya alokasi dana pada setiap propinsi untuk proyek yang dikelola oleh Kementerian Perhubungan diharapkan memberikan kontribusi bagi tercapainya tujuan sebagaimana tercantum dalam dokumen kebijakan fiskal hasil kesepakatan antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sulawesi Selatan sebagai pusat pertumbuhan di kawasan Indonesia bagian timur merupakan daerah yang pertumbuhan ekonomi relatif lebih tinggi dibanding propinsi lain. Sebagai pusat pertumbuhan, Sulawesi Selatan juga menghadapi persoalan yang relatif sama dengan propinsi lain, yaitu persoalan tingginya angka pengangguran. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, angka pengangguran di Propinsi Sulawesi Selatan mencapai 15 persen dari total angkatan kerja. Dengan demikian Propinsi ini sesungguhnya menghadapi persoalan serius terkait dengan masalah ketenagakerjaan. Sebagai propinsi yang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang memiliki angka pengangguran yang relatif tinggi, akan berpotensi menimbulkan persoalan-persoalan turunan lainnya seperti kerawanan sosial. Untuk itu penelitian ini akan mengetahui sejauhmana kebijakan fiskal, khususnya yang terkait dengan kebijakan stimulus fiskal, memberikan dampak bagi turunnya angka pengangguran di Propinsi Sulawesi Selatan.

Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan pada penelitian ini adalah sebagai berikut : **“Mengetahui kinerja kebijakan stimulus fiskal terhadap penciptaan lapangan kerja pada proyek-proyek sektor perhubungan di Sulawesi Selatan”.**

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan mengetahui sejauhmana alokasi dana stimulus fiskal yang digunakan untuk proyek-proyek sektor perhubungan di Propinsi Sulawesi Selatan pada Tahun Anggaran 2009 dapat menciptakan lapangan kerja secara langsung.

Landasan Teori

Sistem Pengukuran Kinerja

Dalam pelaksanaan kegiatan yang dibiayai oleh negara, landasan atas penggunaan anggaran adalah UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Pasal 3 ayat 1, menyatakan bahwa Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan...dst. Atas dasar tersebut maka kegiatan-kegiatan proyek pemerintah perlu memperhatikan beberapa aspek penting, terutama aspek efisiensi, ekonomis dan efektivitas. Ketiga aspek tersebut merupakan indikator untuk mengukur kinerja keuangan negara.

Dalam rangka pengelolaan keuangan negara berdasarkan UU Keuangan Negara, disyaratkan perlu suatu sistem yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dan pengendalian agar setiap alokasi anggaran yang disediakan dapat terukur hasilnya. Menurut Mardiasmo (2002) pentingnya alat untuk mengukur kinerja guna menghindari terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), tidak adanya kepastian hukum dan stabilitas politik dan ketidakjelasan arah kebijakan pembangunan.

Dengan adanya alat untuk mengukur kinerja maka diharapkan dapat dievaluasi setiap alokasi anggaran yang disediakan. Pengukuran kinerja memberikan ruang bagi lebih transparansinya pengelolaan keuangan negara. Sebagaimana dikutip oleh Mardiasmo, indikator pengukuran kinerja yang baik mempunyai karakteristik *relevant, unambiguous, cost-effective* dan *simple*.

Mengukur efektivitas biaya dalam suatu kegiatan proyek pemerintah relatif tidak sulit mengingat satuan biaya yang tersedia sudah ditetapkan pada saat pembahasan alokasi anggaran yang dilaksanakan sebagai bagian dari perencanaan keuangan pemerintah. Efektivitas kegiatan proyek merupakan bagian dari kinerja proyek itu sendiri, baik dalam lingkup mikro maupun dalam skala nasional. Oleh karena itu pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan menggunakan metode *cost - effective*. Namun demikian tetap harus memperhatikan tiga hal utama, yaitu produk, proses dan orang (mereka yang terlibat). Langkah selanjutnya adalah melakukan perbandingan antara anggaran atau target yang diputuskan pada tahap perencanaan dengan realisasinya. Selanjutnya akan diketahui bagaimana hasil perbandingan tersebut untuk diambil tindakan alternatif untuk memperoleh alternatif terbaik.

Proyek-proyek pemerintah merupakan proyek yang menyediakan barang dan jasa publik yang diharapkan mendukung aktivitas kegiatan masyarakat, terutama aktivitas ekonomi. Karena swasta tidak berminat untuk memproduksi barang publik maka pemerintah harus menyediakannya untuk menjamin tersedianya ekonomi masyarakat. Pemerintah melalui kebijakan fiskal yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, berupaya menyediakan barang dan jasa publik yang lebih efisien, yang diharapkan jauh dari pemborosan dan kebocoran.

Masyarakat selama ini berpandangan bahwa penyediaan barang dan jasa publik oleh pemerintah, diduga bersifat inefisiensi, pemborosan dan bocor diberbagai lini. Guna menekan dan mengevaluasi agar alokasi anggaran tidak mengalami kondisi tersebut maka proyek-proyek pemerintah perlu memperhatikan *input*, *output* dan *outcome* yang merupakan elemen dalam *value for money*. Sebagai elemen dasar dari *value for money* tersebut maka penting untuk melakukan pengukuran kinerja berdasarkan tingkat efisiensi yang diperolehnya. Dalam kaitan tersebut efisiensi terbagi dalam dua pengertian.

Pengertian pertama, efisiensi alokasi adalah terkait dengan kemampuan mendayagunakan sumber daya input pada tingkat kapasitas optimal. Sumber daya input yang digunakan pada level kapasitas optimal akan menjamin terjadinya alokasi pada penggunaan terbaik. Efisiensi alokasi mengandung makna bahwa sumber-sumber ekonomi yang terbatas akan diarahkan pada penggunaan yang terbaik dimana biaya alternatif (*opportunity cost*) terendah. Dengan demikian maka input, baik dalam rupa material maupun uang, dialokasikan untuk penggunaan terbaik. Atas pilihan tersebut biaya pengorbanan yang dipilih adalah biaya yang terendah.

Pengertian kedua, efisiensi diartikan sebagai tepat atau sesuai dengan sesuatu tanpa menimbulkan pemborosan waktu, tenaga dan biaya. Dalam studi ini unsur biaya menjadi variabel penting untuk mengukur efisiensi. Untuk itu penelitian ini mengukur bagaimana dari biaya yang tersedia, yaitu dari alokasi anggaran yang diberikan oleh pemerintah, menghasilkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Apakah tujuan-tujuan yang diharapkan tersebut tercapai atau tidak.

Dari berbagai pemahaman dan penjelasan tersebut maka penelitian ini mencoba menggambarkan kinerja alokasi anggaran stimulus fiskal yang dilaksanakan pada Kementerian Perhubungan, khususnya untuk proyek-proyek yang dilaksanakan di Propinsi Sulawesi Selatan. Fokus perhatian penelitian ini adalah efektivitas biaya yang dikaitkan dengan hasil sebagaimana yang tercantum dalam keputusan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah atas pelaksanaan proyek-proyek tersebut. Dengan membandingkan antara biaya yang dikeluarkan dan hasil yang menjadi target pada proyek-proyek tersebut maka akan diketahui efektivitas dari biaya yang telah ditetapkan tersebut.

METODOLOGI

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang diperoleh dari hasil kunjungan lapangan ke Satuan Kerja di Propinsi Sulawesi Selatan, yaitu Kantor Wilayah Perbendaharaan Negara Propinsi Sulawesi Selatan di Makassar. Survei dilakukan pada bulan Oktober 2009 dan data yang diperoleh merupakan data realisasi per 31 Oktober 2009.

Digunakannya data realisasi per 31 Oktober 2009 dengan mempertimbangkan akurasi data yang mencerminkan kondisi riil di lapangan, terutama yang terkait dengan penciptaan lapangan kerja pada saat proyek sedang berjalan. Dengan melihat realisasi keuangan dan serapan tenaga kerja pada saat proyek tersebut maka diperoleh fakta yang relatif mencerminkan perilaku biaya dan tujuan dari kebijakan tersebut.

Alat analisis dalam penelitian ini adalah *Cost-Effectiveness Analysis* (CEA) yang digunakan untuk mengetahui efektivitas proyek-proyek sektor perhubungan khususnya yang berada di Propinsi Sulawesi Selatan, dalam hal penciptaan lapangan kerja. Sebagai proyek yang dilaksanakan dalam skema kebijakan stimulus fiskal, maka proyek tersebut dibuat berdasarkan kebijakan-kebijakan tertentu yang telah memiliki tujuan-tujuan tertentu pula sebagaimana tertuang dalam dokumen keputusan panitia anggaran DPR.

Mengingat kebijakan stimulus ini dikeluarkan dengan beberapa tujuan seperti memelihara dan atau meningkatkan daya beli masyarakat untuk menjaga agar konsumsi rumah tangga tumbuh di atas 4 persen, mencegah pengangguran akibat krisis global, menjaga daya saing dan meningkatkan daya serap tenaga kerja dan mengatasi PHK melalui kebijakan pembangunan infrastruktur padat karya maka untuk memudahkan analisis kajian ini hanya memusatkan perhatian pada upaya mencegah pengangguran akibat krisis global. Dengan demikian pendekatan CEA digunakan sebagai alat analisis untuk mengulas efektivitas kebijakan stimulus fiskal terhadap penyerapan tenaga kerja pada proyek-proyek yang disurvei.

CEA didefinisikan sebagai *a form of economic analysis that compares the relative costs and outcomes (effects) of two or more courses of action*.⁵ Dengan membandingkan antara biaya dan dampak yang didapat maka dapat dianalisis sejauhmana tingkat efektivitas suatu kebijakan. Semakin besar dampak yang dihasilkan akan mendorong semakin tinggi tingkat efektivitas kebijakan tersebut. Jadi CEA dapat digunakan untuk mengukur apakah suatu proyek memberikan manfaat sebagaimana yang diharapkan atau tidak yang tercermin dari kemampuannya menciptakan lapangan kerja.

Untuk mengukur kemampuannya dalam menciptakan lapangan kerja, dalam analisis ini juga digunakan angka indeks CEA yang menjelaskan besarnya kebutuhan dana yang dikeluarkan dalam rangka menciptakan 1 kesempatan kerja. Adapun rumusan dari indeks CEA sebagai berikut ;

$$\text{Indeks CEA} = \frac{\text{BTK}_i}{\text{QTK}_i} \dots\dots\dots (1)$$

BTK = Total Biaya Tenaga Kerja proyek i;

QTK = Jumlah Realisasi Tenaga Kerja proyek i;

Dengan memperhatikan kondisi keterbatasan data, penciptaan lapangan kerja diukur dari penciptaan lapangan kerja secara langsung atas pelaksanaan proyek stimulus sektor perhubungan. Bukan penciptaan lapangan kerja setelah proyek tersebut ada. Dengan demikian yang diukur adalah pengaruh pertama (first round) atas terlaksananya proyek dimaksud. Adapun data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh dari Kantor Wilayah Perbendaharaan Propinsi Sulawesi Selatan, Badan Pusat Statistik, dokumen Panitia Anggaran DPR dan Kementerian Keuangan. Data yang digunakan merupakan data realisasi per Oktober 2009.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proyek stimulus fiskal sektor perhubungan di Sulawesi Selatan merupakan proyek yang ditangani oleh dua Direktorat Jenderal. Yaitu Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (DJPL) dan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara (DJPU). Untuk proyek DJPL di Sulawesi Selatan, total nilai proyek mencapai Rp 64, 5 miliar. Sedangkan untuk proyek DJPU, total nilai proyek mencapai Rp 35, 017 miliar. Dana yang tersedia tersebut akan digunakan untuk 12 paket kegiatan yang tersebar lokasinya. Sembilan proyek merupakan kegiatan yang dilakukan Satuan Kerja di bawah DJPL dan 3 proyek dilakukan oleh Satuan Kerja DJPU.

Dari hasil survei diperoleh data realisasi kinerja proyek stimulus fiskal dalam bentuk penyerapan tenaga kerja, realisasi keuangan dan realisasi fisik. Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa penyerapan tenaga kerja belum sesuai dengan rencana diterapkannya program stimulus fiskal. Hal ini ditunjukkan dari tabel 3. yang memperlihatkan bahwa seluruh proyek yang bersifat pembangunan fisik tersebut, menyerap tenaga kerja dibawah target yang diharapkan pada saat proyek berjalan.

Dengan adanya fakta tersebut maka dapat disimpulkan bahwa proyek stimulus fiskal yang dilaksanakan belum sepenuhnya memberikan kinerja sebagaimana yang diharapkan. Alokasi anggaran yang diberikan sebagai upaya untuk menciptakan lapangan kerja baru masih rendah. Dengan demikian maka proyek stimulus tersebut belum efektif mendorong terciptanya lapangan kerja baru. Dari tabel 4.1. terlihat bahwa penciptaan lapangan kerja atas proyek stimulus fiskal sektor perhubungan di Sulawesi Selatan relatif masih jauh dibawah rencana yang diharapkan sebagaimana tabel berikut di bawah ini.

Dari rencana penyerapan tenaga kerja sebesar 100 orang pada proyek fasilitas pelabuhan laut Takalar hanya terealisasi sebanyak 15 orang pekerja pada kondisi realisasi keuangan telah mencapai lebih dari 32 persen. Dengan demikian realisasi penyerapan tenaga kerja baru mencapai 15 persen dari target yang diharapkan. Hal yang sama terjadi pada proyek-proyek lainnya yang rendah realisasi penyerapan tenaga kerjanya.

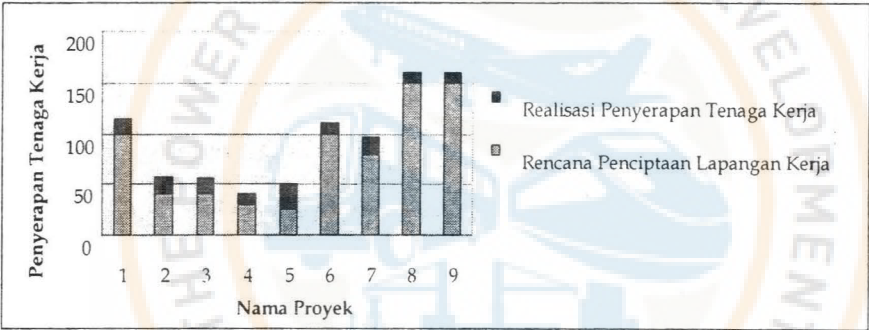
Tabel 3. Dampak Stimulus Fiskal Terhadap Penciptaan Lapangan Kerja
Untuk Proyek Stimulus Fiskal di Sulawesi Selatan (Per 30 Oktober 2009)
(Orang)

Nama Proyek	Penyerapan Tenaga Kerja	
	Rencana	Realisasi
DIREKTORAT PERHUBUNGAN LAUT		
Pembangunan faspel laut Takalar	100	15
Lanjutan pembangunan faspel laut Kayuadi	40	18
Pembangunan faspel laut Kalatua	40	16
Lanjutan Pembangunan Faspel Laut Siwa	30	11
Lanjutan pembangunan dermaga Jeneponto	25	25
Rehabilitasi Trestle di Pelabuhan Laut Larea - rea	100	10
Lanjutan pembangunan faspel laut Maccini Baji	80	17
Lanjutan pembangunan faspel laut Pamatata	150	10
Lanjutan pembangunan faspel laut Bonerate	150	10
DIREKTORAT PERHUBUNGAN UDARA		
Pembangunan Landasan dan Fasilitasnya	70	14
Rehabilitasi Landasan dan Fasilitasnya	218	44
Pembangunan/ pengadaan/ peningkatan sarana dan prasarana	431	22
Pembangunan Landasan dan Fasilitasnya	291	65

Sumber : Laporan Realisasi Kanwil Pertendahaaran Propinsi Sulawesi Selatan 2009, diolah.

Dari tabel 4.1. tersebut diketahui bahwa untuk proyek yang relatif membutuhkan jumlah tenaga kerja yang sama, seperti pembangunan fasilitas pelabuhan laut Takalar, Rehabilitasi Trestle di Pelabuhan Laut Larea – Rea, jumlah realisasi tenaga kerja yang terserap relatif rendah. Fakta tersebut dapat dengan jelas terlihat di gambar 4.1. di bawah ini. Pada saat survei dilakukan, yaitu bulan Oktober, rata-rata realisasi fisik telah mencapai 26,58 persen. Pada saat yang sama, rata-rata realisasi keuangan telah mencapai 22 persen. Dengan demikian realisasi fisik lebih cepat dibandingkan dengan realisasi keuangannya. Namun demikian realisasi penyerapan tenaga kerja relatif lebih rendah dibandingkan realisasi fisik dan keuangan. Proyek secara total diharapkan mampu memberikan lapangan kerja bagi 1725 orang. Namun dengan memperhatikan perkembangan realisasi keuangan dan fisik ternyata realisasi lapangan kerja yang tercipta baru mencapai 16,06 persen. Dengan demikian proyek tersebut relatif lambat dalam mencapai target stimulus fiskal dalam hal penciptaan lapangan kerja.

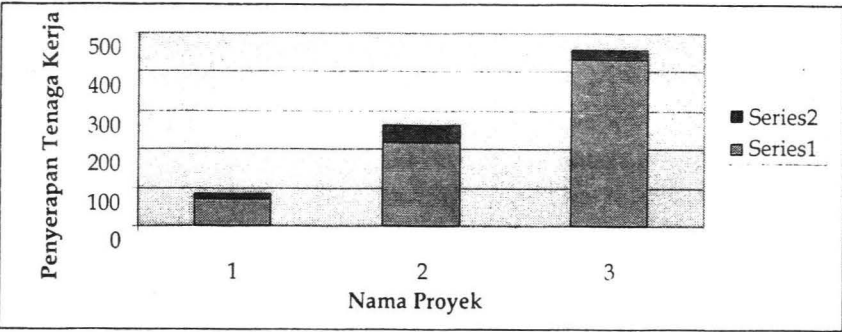
Gambar 1. semakin memperjelas bahwa kemajuan proyek stimulus fiskal untuk segera menciptakan lapangan kerja relatif rendah. Dari 9 proyek yang dikerjakan di Propinsi Sulawesi Selatan, tidak ada satunya kegiatan yang dapat memenuhi target realisasi penciptaan lapangan kerja sebagaimana yang diharapkan.



Gambar 1. Dampak Stimulus Fiskal Terhadap Penciptaan Lapangan Kerja Pada Proyek di Direktorat Perhubungan Laut

Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa efektivitas stimulus fiskal untuk mengurangi angka pengangguran di Sulawesi Selatan relatif rendah. Fakta yang relatif sama ditemukan pula pada proyek di Direktorat Perhubungan Udara Sulawesi Selatan. Bahkan penyerapan tenaga kerja baru mencapai 13,94 persen atau baru mencapai 131 orang dari rencana semula 940 tenaga kerja yang terserap.

Hal yang relatif sama terjadi pada proyek perhubungan udara dimana realisasi penyerapan tenaga kerja sangat rendah pada saat realisasi keuangan dan fisik relatif tidak berbeda. Realisasi keuangan proyek Bandar Udara Aroepala di Selayar mencapai 59,78 persen atau senilai Rp. 4,022 miliar dari total nilai proyek Rp. 10 miliar. Ternyata realisasi penyerapan tenaga kerja baru mencapai 44 orang dari rencana 218 orang. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa proyek tersebut belum menciptakan lapangan kerja sebagaimana yang diharapkan. Dengan sisa waktu yang tersedia maka sulit dapat diharapkan proyek tersebut dapat mencapai target penyerapan tenaga kerja 100 persen.



Gambar 2. Dampak Stimulus Fiskal Terhadap Penciptaan Lapangan Kerja Pada Proyek di Direktorat Perhubungan Udara

Dengan menghubungkan antara realisasi penyerapan tenaga kerja dan realisasi keuangan sebagaimana pada gambar 2 dapat dinyatakan bahwa efektivitas biaya yang tercipta atas proyek stimulus fiskal relatif rendah. Atau dengan kata lain dibutuhkan biaya yang relatif cukup besar untuk menciptakan 1 lapangan kerja baru bagi 1 orang. Apabila digunakan asumsi bahwa porsi belanja tenaga kerja rata-rata 5 persen dari nilai proyek maka untuk menciptakan 1 lapangan kerja baru, rata-rata dibutuhkan biaya Rp 7,658 juta.

Biaya tertinggi untuk menciptakan 1 lapangan kerja mencapai Rp. 12,154 juta dan biaya terendah mencapai Rp. 1,003 juta. Secara lengkap dapat dilihat pada tabel 3. berikut ini yang memperlihatkan indeks CEA yang mencerminkan tingkat efektivitasnya dalam menciptakan lapangan. Semakin tinggi indeks CEA menunjukkan bahwa semakin tidak efektifnya proyek tersebut dalam menciptakan lapangan kerja. Hal ini mencerminkan semakin mahalnya stimulus fiskal menciptakan 1 lapangan kerja bagi 1 orang pekerja.

Tabel 3. Realisasi Keuangan Proyek Stimulus Fiskal TA 2009
Propinsi Sulawesi Selatan

(Per 30 Oktober 2009)

NO	NAMA SATKER	TOTAL	REALISASI	%	Saldo
1	ADMINISTRATOR PELABUHAN UJUNG PANDANG	9.000.000.000	2.960.075.800	32,89	6.039.924.200
2	KANTOR PELABUHAN SELAYAR	13.000.000.000	2.471.993.800	19,02	10.528.006.200
3	KANTOR PELABUHAN POLEWALI	5.000.000.000	4.742.400.000	94,85	257.600.000
4	KANTOR PELABUHAN BIRINGKASI	10.000.000.000	5.777.332.929	57,77	4.222.667.071
5	BANDAR UDARA AROEPALA - SELAYAR	10.000.000.000	5.977.950.000	59,78	4.022.050.000
6	ADBANDARA HASANUDDIN - MAKASAR	14.937.400.000	2.986.953.800	20,00	11.950.446.200
7	PEMBANGUNAN FASPEL LAUT PASANG KAYU DAN BUDONG-BUDONG SULBAR	15.000.000.000	8.535.037.100	56,90	6.464.962.900
8	KANTOR PELABUHAN JAMPEA	20.000.000.000	11.921.391.800	59,61	8.078.608.200
9	KANTOR PELABUHAN SINJAI	5.000.000.000	2.974.471.500	59,49	2.025.528.500
10	BANDAR UDARA ANDIJEMA DI MASAMBA	10.080.000.000	1.976.884.600	19,61	8.103.115.400
11	KANTOR PELABUHAN JANEPONTO	2.500.000.000	1.467.556.500	58,70	1.032.443.500
12	KANTOR PELABUHAN SIWA	5.000.000.000	971.000.000	19,42	4.029.000.000

Sumber : Laporan Realisasi Kanwil Perbendaharaan Propinsi Sulawesi Selatan

Dengan memperhatikan Tabel 3 dan 4, dapat diketahui proyek-proyek yang tingkat realisasi keuangannya relatif tinggi belum menjamin bahwa proyek tersebut efektif dalam menciptakan lapangan kerja. Sebagai contoh proyek pembangunan fasilitas pelabuhan laut Kalatooa, realisasi keuangan mencapai 94 persen namun penyerapan tenaga kerja baru mencapai 16 orang dari target yang diharapkan mampu menciptakan 40 kesempatan kerja.

Tabel 4. Indeks CEA Pada Masing-Masing Proyek

Nama Proyek	Indeks CEA
Pembangunan faspel laut Takalar	5.351.433,33
Lanjutan pembangunan faspel laut Kayuadi	10.791.388,89
Pembangunan faspel laut Kalatoa	6.235.625,00
Lanjutan Pembangunan Faspel Laut Siwa	4.413.636,36
Lanjutan pembangunan dermaga Jeneponto	1.003.200,00
Rehabilitasi Trestle di Pelabuhan Laut Larea - rea	4.861.500,00
Lanjutan pembangunan faspel laut Maccini Baji	5.829.411,76
Lanjutan pembangunan faspel laut Pamatata	12.154.800,00
Lanjutan pembangunan faspel laut Bonerate	2.925.400,00
Pembangunan Landasan dan Fasilitasnya	1.691.428,57
Rehabilitasi Landasan dan Fasilitasnya	1.688.409,09
Pembangunan/pengadaan/peningkatan sarana dan prasarana	6.788.531,36
Pembangunan Landasan dan Fasilitasnya	2.281.020,69

Sumber : Hasil olahan - 2009.

Dari table 4 dapat dinyatakan bahwa untuk setiap 1 lapangan kerja yang tercipta, anggaran terendah yang dibutuhkan sebesar Rp. 1,003 juta dan tertinggi mencapai Rp. 12,154 juta. Semakin tinggi angka indeks maka mencerminkan semakin besar alokasi anggaran yang dibutuhkan untuk setiap 1 lapangan kerja yang tercipta. Artinya semakin besar alokasi anggaran yang harus disediakan untuk penciptaan lapangan kerja tersebut.

Sebagai contoh, dalam rangka pembangunan fasilitas pelabuhan laut Kalatoa, alokasi anggaran yang dibutuhkan sebesar Rp. 6,235 juta agar tercipta 1 kesempatan kerja. Dengan demikian maka semakin tinggi biaya yang dikeluarkan untuk menciptakan 1 kesempatan kerja bagi 1 orang, dapat dipastikan bahwa proyek tersebut semakin kurang efektif sebagai alat untuk menciptakan lapangan kerja. Dari tabel 4.3, juga dapat diketahui bahwa terdapat proyek-proyek yang relatif mahal sebagai proyek yang menciptakan lapangan kerja. Misalnya proyek pembangunan fasilitas laut Pamatata yang membutuhkan Rp. 12,154 juta untuk menciptakan 1 lapangan kerja. Hal yang sama juga terjadi pada proyek pembangunan fasilitas laut Kayuadi yang membutuhkan biaya Rp. 10,791 juta untuk 1 lapangan kerja yang tercipta.

Dari uraian tersebut di atas maka dapat dinyatakan bahwa penyerapan tenaga kerja yang rendah mencerminkan rendahnya manfaat dari dialokasikannya stimulus fiskal terhadap masalah pengangguran. Dengan kata lain, kebijakan stimulus fiskal di sektor perhubungan, khususnya di Sulawesi Selatan, belum mencapai sasaran yang diharapkan. Lapangan kerja yang direncanakan dapat menyerap tenaga kerja ternyata rendah realisasi penyerapan tenaga kerjanya.

PENUTUP

Dari hasil pengolahan data dan analisis sebagaimana di atas maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

A. Kesimpulan

1. Hasil penelitian menunjukkan bahwa realisasi keuangan terendah sebesar 19,02 persen dan tertinggi berada pada 94,85 persen dari 9 proyek yang diamati. Rata-rata realisasi keuangan mencapai 22 persen. Sedangkan realisasi fisik tertinggi mencapai 53 persen dan terendah mencapai 18,97 persen. Rata-rata realisasi fisik mencapai 26,58 persen. Artinya realisasi fisik relatif lebih baik daripada realisasi keuangan. Hal ini menandakan bahwa realisasi keuangan relatif lebih lamban dibandingkan realisasi fisik.
2. Sedangkan realisasi penyerapan tenaga kerja baru mencapai 16,06 persen atau sebanyak 277 orang pekerja. Dengan jumlah lapangan kerja yang telah tercipta tersebut dan besarnya realisasi keuangan yang dicapai maka efektivitas biaya penciptaan lapangan kerja menjadi relatif rendah, yaitu untuk setiap kesempatan kerja yang tercipta dibutuhkan anggaran sekurang-kurangnya Rp. 1,003 juta dan setinggi-tingginya Rp. 12,154 juta. Artinya efektivitas program sebagai upaya penciptaan lapangan kerja relatif bervariasi yang mengindikasikan adanya kelemahan dalam aspek penyusunan satuan biaya sebagai acuan standar penetapan nilai kontrak.
3. Dengan memperhatikan butir a dan b, dapat disimpulkan bahwa kebijakan stimulus fiskal relatif belum mencapai sasaran yang diharapkan. Alokasi anggaran yang disediakan tidak cukup efektif untuk menciptakan lapangan kerja baru. Biaya penciptaan lapangan kerja relatif tinggi untuk kegiatan dimaksud.
4. Dari angka indeks CEA dapat diketahui bahwa untuk menciptakan 1 lapangan kerja baru dibutuhkan biaya terendah sebesar Rp. 1,003 juta dan tertinggi mencapai Rp. 12,154 juta. Adanya disparitas biaya yang relatif besar untuk menciptakan 1 lapangan kerja baru di antara proyek yang ada, mencerminkan proyek tersebut kurang efektif sebagai solusi mengatasi pengangguran di Propinsi Sulawesi Selatan.

Dengan memperhatikan kesimpulan tersebut di atas maka penulis menyampaikan rekomendasi kebijakan sebagai berikut :

B. Rekomendasi

1. Guna mencapai tingkat efektivitas yang relatif cukup tinggi maka kebijakan stimulus fiskal dalam rangka mengatasi pengangguran perlu memperhatikan jenis kegiatan fisik yang dapat menciptakan lapangan kerja; Proyek fisik yang membutuhkan teknologi tinggi yang artinya merupakan proyek padat teknologi relatif membutuhkan tenaga kerja dalam jumlah yang relatif sedikit.
2. Proyek-proyek yang dilaksanakan sebaiknya merupakan proyek padat karya yang dilakukan secara swakelola oleh Satuan Kerja setempat. Dengan demikian maka penciptaan lapangan kerja menjadi lebih banyak sekaligus menghemat biaya untuk setiap proyeknya. Dengan pola saat ini dimana pihak ketiga yang melaksanakan kegiatan tersebut maka penciptaan lapangan kerja ditentukan oleh pihak ketiga tersebut. Pada umumnya rekanan/pihak ketiga akan bekerja pada tingkat biaya yang terendah yang artinya akan menekan komponen biaya, termasuk biaya tenaga kerja yang selanjutnya akan menggefisiensikan kebutuhan tenaga kerja.

3. Perlu memperbaiki perencanaan kegiatan mengingat pada tahap awal perencanaan tersebut estimasi lapangan kerja yang tercipta terlalu tinggi. Dengan adanya estimasi jumlah lapangan kerja yang relatif lebih realistis maka selanjutnya diharapkan nilai proyek yang ditetapkan akan lebih tepat. Kelemahan mengestimasi tenaga kerja yang tercipta akan mempengaruhi alokasi anggaran yang tersedia.

DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Keuangan Republik Indonesia. 2009. *"Dokumen Stimulus; Mengatasi Dampak Krisis Global Melalui Program Stimulus Fiskal APBN 2009"*. Jakarta.
- Departemen Keuangan. 2009. *"Laporan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Stimulus Fiskal Tahun 2009"*. Jakarta. Pusat Kebijakan APBN.
- Levin, Henry M dan Patrich J. McEwan. 2000. *Cost - Effectiveness Analysis - Methods and Applications - Second Edition*. (http://en.wikipedia.org/wiki/Cost-effectiveness_analysis, diakses 21 Desember 2009).
- Putri, Ester. 2009. *"Definisi Efektif dan Efisiensi"*. (<http://id.shvoong.com/business-management>, diakses pada hari Kamis, 4 Maret 2010).
- *) Lahir di Jakarta pada tanggal 2 Nopember 1969, Alumni Universitas Airlangga Surabaya (S-1) dan Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia (S-2), bekerja sebagai staf peneliti sejak 2005 pada, Pusat Kebijakan Anggaran dan Pendapatan Negara Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

