

# KEBIJAKAN POPULER

DAN

# RISIKO FISKAL:

## MEMBACA POLITIK DISTRIBUSI DI INDONESIA

OLEH

RUDY C TARUMINGKENG



Oleh:

[Prof Ir Rudy C Tarumingkeng, PhD](#)

Professor of Management NUP: 9903252922

Professor Emeritus, IPB-University

Anggota MPR-RI, 1982-1987

Rektor, Universitas Cenderawasih, Papua (1978-1988, dan

Rektor, Kampus AGRO Manokwari sekarang Universitas Papua Manokwari

Coordinator, CIDA/DIKTI SFU Burnaby BC Canada 1988-1991

Rektor, Universitas Kristen Krida Wacana, Jakarta (1991-2000)

Chairman, Board of Professors, IPB-University, Bogor (2005-2006)

AI - Data Analyst, dan Chairman, Academic Senate, IBM-ASMI, Jakarta 2024-

---

© RudyCT Academic Series

[rudyclt75@gmail.com](mailto:rudyclt75@gmail.com)

7 April 2026

## **KEBIJAKAN POPULER DAN RISIKO FISKAL: MEMBACA POLITIK DISTRIBUSI DI INDONESIA**

### **Abstrak**

Makalah ini membahas hubungan antara kebijakan populer, politik distribusi, dan risiko fiskal dalam konteks Indonesia kontemporer. Argumen utamanya adalah bahwa kebijakan populer tidak selalu identik dengan kebijakan yang buruk. Dalam negara demokratis dengan tingkat kerentanan sosial yang masih signifikan, kebijakan yang memberi manfaat langsung kepada masyarakat—seperti subsidi energi, bantuan sosial, transfer ke daerah, dan program-program prioritas yang sangat terlihat—memang memiliki legitimasi politik dan fungsi stabilisasi ekonomi. Namun, ketika logika popularitas lebih dominan daripada logika ketepatan sasaran, produktivitas belanja, dan keberlanjutan fiskal, maka kebijakan distribusi dapat menimbulkan rigiditas anggaran, crowding out terhadap belanja yang lebih produktif, perluasan kewajiban kontinjensi, serta pelemahan ruang fiskal jangka menengah. Kondisi Indonesia memperlihatkan paradoks yang menarik: di satu sisi, kinerja makro tetap relatif terjaga, dengan pertumbuhan ekonomi 2025 sebesar 5,11 persen, inflasi 2025 sebesar 2,92 persen, kemiskinan September 2025 turun menjadi 8,25 persen, gini ratio September 2025 tercatat 0,363, dan tingkat pengangguran terbuka November 2025 sebesar 4,74 persen; di sisi lain, struktur APBN menunjukkan besarnya tekanan distribusional melalui perlindungan sosial, subsidi, dan berbagai program prioritas yang menuntut kesinambungan pembiayaan. Dalam APBN 2025, belanja negara

dialokasikan Rp3.621,3 triliun, perlindungan sosial Rp503,2 triliun, subsidi Rp307,9 triliun, transfer ke daerah Rp919,9 triliun, dan pagu Badan Gizi Nasional Rp71,0 triliun, sementara target defisit ditetapkan 2,53 persen dari PDB. Makalah ini menegaskan bahwa risiko fiskal Indonesia pada dasarnya bukan semata-mata soal angka defisit saat ini, melainkan soal kualitas komposisi belanja, akurasi penargetan, kemampuan mobilisasi penerimaan, serta transparansi atas aktivitas quasi-fiscal dan contingent liabilities. Karena itu, politik distribusi di Indonesia perlu dibaca bukan hanya sebagai ekspresi keberpihakan, tetapi juga sebagai arena pertarungan antara legitimasi politik jangka pendek dan ketahanan fiskal jangka panjang. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

**Kata kunci:** kebijakan populer, risiko fiskal, politik distribusi, APBN, subsidi, perlindungan sosial, Indonesia

## Kebijakan Populer dan Risiko Fiskal - Membaca Politik Distribusi di Indonesia

### Pendahuluan

Dalam ekonomi politik modern, kebijakan publik jarang lahir dari kalkulasi teknokratis semata. Di dalamnya selalu terdapat dimensi politik: siapa yang menerima manfaat, siapa yang menanggung biaya, kapan manfaat itu dirasakan, dan bagaimana manfaat tersebut dipersepsikan oleh publik. Di negara demokratis seperti Indonesia, kebijakan yang cepat terlihat, mudah dipahami, dan langsung menyentuh rumah tangga—misalnya subsidi energi, bantuan sosial, dukungan harga, insentif bagi kelompok tertentu, atau program prioritas yang sangat kasatmata—hampir selalu memiliki

daya tarik politik yang kuat. Daya tarik itu makin besar ketika masyarakat masih hidup dalam ruang sosial yang ditandai oleh kerentanan pendapatan, ketimpangan akses layanan dasar, dan sensitivitas tinggi terhadap harga pangan, energi, serta pekerjaan. Dalam konteks Indonesia, daya tarik kebijakan populer menjadi semakin kuat karena perekonomian memang menunjukkan ketahanan, tetapi belum sepenuhnya menghapus sumber-sumber kerentanan sosial. Ekonomi Indonesia tumbuh 5,11 persen pada 2025, inflasi tahunan berada pada 2,92 persen, kemiskinan menurun, ketimpangan membaik, dan pengangguran menurun; namun semua capaian itu justru memperlihatkan bahwa stabilitas sosial-ekonomi masih sangat bergantung pada kualitas intervensi negara. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

Di sinilah APBN menjadi sangat penting. APBN bukan sekadar dokumen anggaran, melainkan peta moral dan politik mengenai ke mana negara mengarahkan keberpihakannya. Dalam APBN 2025, belanja negara ditetapkan sebesar Rp3.621,3 triliun, yang terdiri dari belanja pemerintah pusat Rp2.701,4 triliun dan transfer ke daerah Rp919,9 triliun. Di dalam struktur itu terdapat alokasi perlindungan sosial Rp503,2 triliun, subsidi Rp307,9 triliun, serta pagu Badan Gizi Nasional Rp71,0 triliun. Angka-angka tersebut memperlihatkan satu kenyataan: politik distribusi di Indonesia berlangsung melalui belanja negara yang besar, luas, dan berlapis-lapis. Karena itu, ketika kita membahas “kebijakan populer”, sesungguhnya kita sedang membahas desain insentif politik dalam pengelolaan fiskal. Pertanyaan pentingnya bukan apakah negara boleh mendistribusikan manfaat kepada rakyat. Pertanyaan yang lebih mendasar adalah: apakah distribusi tersebut tepat sasaran, produktif, transparan, dan masih dapat dipertahankan tanpa menggerus ruang fiskal untuk masa depan. ([Kemenkeu Media](#))

Makalah ini berangkat dari tesis bahwa kebijakan populer perlu dibedakan antara yang bersifat protektif, yang bersifat produktif, dan yang sekadar bersifat simbolik. Kebijakan protektif diperlukan untuk melindungi rumah tangga dari guncangan. Kebijakan produktif diperlukan untuk membangun kapasitas jangka panjang, seperti pendidikan, kesehatan, gizi, dan infrastruktur. Sementara itu, kebijakan simbolik cenderung menonjolkan pesan politik melebihi hasil pembangunan yang terukur. Persoalan muncul ketika batas antara ketiganya menjadi kabur. Dalam situasi seperti itu, kebijakan yang secara politik memikat dapat menyedot sumber daya besar, tetapi menghasilkan dampak pembangunan yang lebih rendah dibanding biayanya. Di titik inilah risiko fiskal lahir: bukan hanya sebagai kemungkinan defisit yang membesar, tetapi juga sebagai akumulasi kewajiban, kekakuan belanja, salah sasaran, serta pelemahan kredibilitas fiskal. ([World Bank](#))

### **Kerangka Konseptual: Kebijakan Populer, Politik Distribusi, dan Disiplin Fiskal**

Secara konseptual, kebijakan populer adalah kebijakan yang manfaatnya mudah dikenali oleh publik, terasa langsung, dan dapat dikapitalisasi secara politik oleh pengambil keputusan. Dalam praktiknya, kebijakan semacam ini hampir selalu berbentuk penurunan harga yang dibayar masyarakat, bantuan tunai atau barang, insentif langsung, perluasan manfaat yang universal, atau program unggulan yang sangat terlihat. Politik distribusi kemudian bekerja sebagai mekanisme yang menentukan kelompok penerima, besaran manfaat, dan narasi legitimasi yang menyertainya. Dalam bahasa yang lebih sederhana, politik distribusi adalah soal "siapa memperoleh apa" melalui negara. Ia tidak otomatis buruk. Justru dalam negara kesejahteraan modern, politik distribusi adalah bagian dari fungsi negara. Yang menentukan kualitasnya adalah apakah distribusi itu menciptakan mobilitas sosial, memperbaiki produktivitas, dan

meminimalkan distorsi, atau justru memperkuat ketergantungan, kebocoran, dan bias alokasi.

Dari sudut pandang fiskal, masalah utama muncul ketika kebijakan populer menghasilkan apa yang dapat disebut sebagai *fiscal illusion*: publik melihat manfaat yang langsung, tetapi tidak selalu melihat biaya jangka menengah yang tersebar dalam bentuk defisit, utang, beban bunga, berkurangnya belanja modal, atau penundaan reformasi penerimaan. Karena itu, lembaga-lembaga seperti World Bank, OECD, dan IMF terus menekankan dua hal yang tampak teknis tetapi sebenarnya sangat politis: kualitas belanja dan ruang fiskal. World Bank menilai Indonesia perlu meningkatkan ruang fiskal melalui mobilisasi penerimaan domestik dan realokasi belanja subsidi yang kurang efisien atau regresif. OECD juga menegaskan bahwa Indonesia akan memperoleh hasil yang lebih baik bila mengurangi pengeluaran yang tidak efisien—seperti subsidi energi dan pupuk—dan mengonsentrasikan sumber daya pada kebijakan yang berdaya ungkit tinggi seperti transfer tunai bersyarat, pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. IMF, pada gilirannya, menekankan bahwa eksekusi belanja yang hati-hati, peningkatan penerimaan, dan pembatasan aktivitas quasi-fiskal penting untuk menjaga kredibilitas serta ruang kebijakan. ([World Bank](#))

Kerangka ini membantu kita membaca Indonesia dengan lebih jernih. Negara yang sedang membangun memang membutuhkan belanja yang besar untuk menjaga stabilitas sosial dan mempercepat transformasi. Namun, negara juga harus membedakan antara belanja yang menenangkan masyarakat hari ini dan belanja yang membuat masyarakat lebih kuat esok hari. Ketika anggaran terlalu berat pada distribusi yang konsumtif dan terlalu ringan pada distribusi yang produktif, maka negara sebenarnya sedang menukar stabilitas jangka pendek dengan kerentanan jangka panjang.

## Lanskap Fiskal Indonesia Terkini

Indonesia masih memiliki jangkar fiskal formal yang penting. Aturan fiskal yang dirujuk pemerintah menetapkan bahwa jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD tidak boleh melebihi 3 persen dari PDB, sedangkan jumlah kumulatif pinjaman pemerintah pusat dan daerah dibatasi 60 persen dari PDB. Dalam APBN 2025, target defisit anggaran ditetapkan sebesar 2,53 persen terhadap PDB, dengan kebutuhan pembiayaan anggaran sebesar Rp616,2 triliun. Untuk APBN 2026, pemerintah dan DPR menyepakati target defisit 2,68 persen dari PDB, dengan pendapatan negara Rp3.153,6 triliun dan belanja negara Rp3.842,7 triliun. Angka ini menunjukkan bahwa kebijakan fiskal Indonesia masih berusaha menjaga keseimbangan antara kehati-hatian dan ekspansi. Secara formal, disiplin fiskal tetap dipertahankan; tetapi secara substantif, ruang geraknya menjadi semakin diperebutkan oleh berbagai prioritas distribusional. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Lembaga internasional membaca situasi ini secara cukup positif tetapi hati-hati. IMF menilai Indonesia tetap menjadi titik terang relatif di tengah lingkungan eksternal yang menantang, dan menekankan pentingnya melindungi kredibilitas kebijakan yang telah dibangun. Namun IMF juga mengingatkan bahwa eksekusi belanja yang hati-hati, peningkatan mobilisasi penerimaan, dan pembatasan aktivitas *below-the-line* maupun *quasi-fiscal* sangat penting agar tujuan sosial dan pembangunan dapat dicapai tanpa mengikis buffer fiskal. IMF bahkan secara eksplisit menyoroti perlunya tata kelola dan akuntabilitas yang kuat untuk mencegah terbentuknya *contingent liabilities* dan aktivitas quasi-fiskal yang dapat memperluas jejak fiskal di luar APBN yang terlihat. Dengan kata lain, ukuran risiko fiskal saat ini tidak boleh dibaca hanya dari defisit resmi, melainkan juga dari seluruh komitmen fiskal eksplisit dan implisit yang dibangun negara. ([IMF](#))

Aspek lain yang penting adalah fakta bahwa risiko fiskal Indonesia bukan semata-mata akibat utang yang telah melampaui batas aman. Posisi resmi DJPPR menunjukkan utang pemerintah per 31 Desember 2025 sebesar Rp9.637,90 triliun dengan rasio utang terhadap PDB 40,46 persen. Ini masih jauh di bawah batas legal 60 persen. Artinya, persoalannya bukan “krisis fiskal” dalam arti klasik. Persoalannya adalah kualitas ruang fiskal: seberapa banyak ruang yang benar-benar tersedia setelah negara memenuhi subsidi, perlindungan sosial, transfer, program prioritas, dan berbagai komitmen lain yang secara politik sulit dikurangi. Justru karena Indonesia belum berada dalam krisis, inilah saat yang tepat untuk membaca secara kritis struktur politik distribusinya. ([DJPPR](#))

### **Bentuk-Bentuk Kebijakan Populer dalam Politik Distribusi Indonesia**

Bentuk pertama yang paling klasik adalah subsidi, terutama subsidi energi. Dalam APBN 2025, anggaran subsidi mencapai Rp307,9 triliun, terdiri dari subsidi energi Rp203,4 triliun dan subsidi non-energi Rp104,5 triliun. Secara politik, subsidi sangat kuat karena manfaatnya terlihat segera di harga yang dibayar masyarakat. Ia mudah dikomunikasikan sebagai bukti keberpihakan negara. Ketika harga BBM, LPG, listrik, pupuk, atau tarif tertentu dijaga tetap lebih rendah daripada harga keekonomian, pemerintah memperoleh legitimasi yang cepat karena masyarakat merasakan perlindungan secara langsung. Dalam konteks gejolak global, logika ini makin kuat. Kementerian Keuangan sendiri, dalam paparan APBN KiTa awal 2026, menegaskan bahwa pada periode lonjakan harga minyak di masa lalu pemerintah menjalankan tiga strategi sekaligus: *shock absorber* fiskal melalui subsidi energi dan kompensasi, perlindungan sosial tambahan, dan penyesuaian harga domestik secara terukur untuk menjaga keberlanjutan fiskal. Artinya, pemerintah sadar bahwa subsidi adalah instrumen politik-ekonomi yang efektif, tetapi juga menyadari bahwa instrumen ini berbiaya tinggi. ([Kemenkeu Media](#))

Bentuk kedua adalah perlindungan sosial. APBN 2025 mengalokasikan anggaran perlindungan sosial sebesar Rp503,2 triliun. Pemerintah mengaitkan anggaran ini dengan target penurunan kemiskinan pada kisaran 7,0–8,0 persen. Secara normatif, perlindungan sosial adalah bentuk distribusi yang sah dan perlu. Ia melindungi masyarakat miskin dan rentan dari guncangan, menopang konsumsi dasar, dan dapat membantu mengurangi ketimpangan. Namun dokumen APBN 2025 juga secara jujur mengakui tantangan besar: masih terdapat ketidaktepatan sasaran penerima manfaat (*inclusion* dan *exclusion errors*) dalam penyaluran bansos dan subsidi, serta terbatasnya integrasi antarprogram perlindungan sosial yang dapat mengurangi efektivitas pelaksanaan program. Ini adalah pengakuan yang sangat penting. Risiko fiskal bukan hanya lahir dari anggaran yang besar, tetapi juga dari distribusi yang tidak presisi. Belanja besar yang salah sasaran pada akhirnya memperlemah legitimasi fiskal itu sendiri. ([Kemenkeu Media](#))

Bentuk ketiga adalah transfer ke daerah. Dalam APBN 2025, transfer ke daerah mencapai Rp919,9 triliun. Dalam negara yang terdesentralisasi seperti Indonesia, distribusi fiskal tidak berlangsung hanya antara negara dan warga, tetapi juga antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Transfer ke daerah karena itu memiliki fungsi ganda: menjaga pemerataan kapasitas fiskal antardaerah dan sekaligus menjaga kohesi politik teritorial. Di atas kertas, transfer ke daerah dirancang untuk memperkuat pelayanan publik, mengurangi kesenjangan, dan mendorong belanja produktif di daerah. Namun secara politik, transfer juga dapat menjadi instrumen peredam ketegangan pusat-daerah dan simbol kehadiran negara di wilayah. OECD menilai desentralisasi Indonesia merupakan capaian penting, tetapi masih menyisakan ruang perbaikan dalam koordinasi, transparansi, akuntabilitas, dan kualitas pelayanan. Ini berarti bahwa dalam politik distribusi Indonesia, transfer ke daerah tidak cukup dinilai dari

besarannya saja, melainkan dari apakah ia benar-benar mengubah kapasitas pembangunan lokal. ([Kemenkeu Media](#))

Bentuk keempat adalah program prioritas yang sangat terlihat dan membawa narasi politik yang kuat. Contoh paling jelas adalah program makan bergizi gratis. APBN 2025 telah memasukkan pagu Badan Gizi Nasional sebesar Rp71,0 triliun. Untuk 2026, sumber resmi Kementerian Keuangan menyebut program Makan Bergizi Gratis dialokasikan Rp335,0 triliun sebagai bagian dari belanja prioritas, sementara Bappenas menempatkan MBG sebagai strategi pembangunan SDM menuju Indonesia Emas 2045. Program seperti ini menarik karena berada di batas tipis antara kebijakan populer dan investasi pembangunan jangka panjang. Secara politik, ia sangat mudah dijual karena manfaatnya kasatmata. Secara ekonomi, ia dapat dibenarkan bila benar-benar meningkatkan gizi, kualitas belajar, kesehatan, dan sekaligus menghidupkan rantai pasok lokal. Tetapi secara fiskal, ekspansi program semacam ini menuntut kapasitas tata kelola, pengadaan, pengawasan, dan evaluasi hasil yang jauh lebih kuat dibanding daya tarik narasinya. ([Kemenkeu Media](#))

### **Mengapa Kebijakan Populer Selalu Kuat Secara Politik?**

Ada beberapa alasan mengapa kebijakan populer selalu memiliki daya tahan politik yang tinggi. Pertama, manfaatnya bersifat langsung dan dapat dirasakan tanpa perlu perantara analitis. Masyarakat tidak perlu membaca laporan fiskal untuk mengetahui bahwa harga tidak naik, bahwa bantuan masuk, atau bahwa anak menerima makanan. Kedua, biaya kebijakannya bersifat tersebar dan tertunda. Beban fiskal tampil dalam bentuk yang lebih abstrak: defisit, pembiayaan, bunga utang, atau berkurangnya ruang untuk belanja lain. Ketiga, kebijakan populer memberi imbal hasil komunikasi yang tinggi. Dalam politik elektoral maupun politik pemerintahan sehari-hari, kebijakan yang terlihat jauh lebih mudah membangun legitimasi

daripada reformasi kelembagaan yang manfaatnya besar tetapi tidak kasatmata.

Dalam konteks Indonesia, kekuatan ini makin besar karena masalah sosial yang dihadapi memang nyata. Meski kinerja makro membaik, kemiskinan belum hilang, ketimpangan masih ada, dan kerentanan rumah tangga terhadap guncangan harga tetap besar. Pada September 2025, tingkat kemiskinan masih 8,25 persen; gini ratio masih 0,363; dan tingkat pengangguran terbuka November 2025 masih 4,74 persen. Angka-angka itu cukup untuk menjelaskan mengapa kebijakan yang memberi perlindungan langsung tetap sangat menarik secara politik. Dengan kata lain, kebijakan populer tidak muncul hanya karena elite ingin mencari dukungan; ia juga muncul karena struktur sosial memang menyediakan permintaan politik yang kuat terhadap perlindungan negara. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

Akan tetapi, di sinilah paradoksnya. Semakin besar ketergantungan legitimasi politik pada distribusi manfaat jangka pendek, semakin sulit negara melakukan reformasi yang menunda manfaat atau memindahkan manfaat dari kebijakan yang luas tetapi boros ke kebijakan yang lebih terarah tetapi kurang populer. Reformasi subsidi adalah contoh klasik. Secara ekonomi, pengalihan dari subsidi komoditas ke bantuan yang lebih tepat sasaran dapat meningkatkan efisiensi dan keadilan. Namun secara politik, kebijakan itu menuntut kapasitas komunikasi, data, dan kepercayaan publik yang sangat tinggi. Tanpa itu, setiap upaya pengurangan subsidi mudah dibaca sebagai tindakan anti-rakyat, meskipun secara fiskal justru bertujuan melindungi masa depan fiskal yang lebih sehat.

### **Risiko Fiskal yang Ditimbulkan oleh Politik Distribusi**

Risiko pertama adalah rigiditas belanja. Ketika anggaran semakin dipenuhi oleh komponen yang secara politik sulit disentuh—subsidi, perlindungan sosial, transfer, dan program prioritas—maka fleksibilitas APBN untuk merespons guncangan baru menjadi berkurang. World Bank menegaskan bahwa Indonesia perlu meningkatkan ruang fiskal melalui mobilisasi penerimaan dan realokasi subsidi yang regresif, sedangkan OECD mendorong pergeseran dari pengeluaran yang tidak efisien menuju kebijakan dengan *payoff* lebih tinggi. Pesan keduanya sama: belanja yang besar belum tentu belanja yang kuat. Negara dapat menghabiskan banyak uang, tetapi tetap miskin ruang fiskal bila terlalu banyak sumber daya terkunci di pos-pos yang manfaat marjinalnya semakin rendah. ([World Bank](#))

Risiko kedua adalah *crowding out* terhadap belanja yang lebih produktif. Secara politik, lebih mudah mempertahankan harga murah daripada menjelaskan manfaat jangka panjang dari belanja riset, reformasi birokrasi, perbaikan kurikulum, penguatan layanan primer kesehatan, atau pemeliharaan infrastruktur. Karena itu, belanja yang memberi manfaat jangka panjang sering kali kalah bersaing dengan belanja yang memberi imbal hasil politik cepat. Padahal transformasi ekonomi tidak mungkin bertumpu hanya pada distribusi konsumsi. Ia memerlukan distribusi kapasitas—pendidikan, kesehatan, keterampilan, teknologi, dan konektivitas. Jika struktur APBN terlalu condong ke distribusi yang konsumtif, maka negara berisiko mempertahankan popularitas sambil menunda produktivitas.

Risiko ketiga adalah salah sasaran. Dokumen APBN 2025 secara eksplisit mengakui adanya *inclusion* dan *exclusion errors* dalam bansos dan subsidi, serta terbatasnya integrasi antarprogram. Ini bukan sekadar persoalan administrasi. Salah sasaran berarti negara membelanjakan uang publik tanpa memperoleh efek distribusional yang optimal. Keluarga yang

seharusnya dilindungi bisa tertinggal, sementara kelompok yang seharusnya tidak menjadi prioritas justru ikut menikmati manfaat. Dalam subsidi komoditas, risiko ini bahkan lebih besar karena kelompok berpendapatan menengah dan tinggi sering menikmati porsi manfaat yang signifikan, hanya karena mereka mengonsumsi energi atau input tertentu lebih banyak daripada kelompok miskin. Karena itu, salah sasaran adalah salah satu bentuk risiko fiskal yang paling senyap: tidak langsung terlihat sebagai lonjakan defisit, tetapi secara perlahan menggerogoti efektivitas negara. ([Kemenkeu Media](#))

Risiko keempat adalah kerentanan terhadap guncangan harga komoditas dan nilai tukar. Subsidi energi sangat sensitif terhadap harga minyak dunia, harga LPG, biaya pembangkitan listrik, dan kurs rupiah. Kementerian Keuangan sendiri mengakui bahwa dalam periode lonjakan harga minyak, subsidi dan kompensasi menjadi *shock absorber* utama. Artinya, selama desain distribusi masih bertumpu pada stabilisasi harga komoditas, maka APBN akan selalu membawa risiko terbuka terhadap gejolak global. Dalam bahasa sederhana, harga yang tenang di pompa bensin dapat berarti tekanan yang lebih besar di neraca fiskal. Karena itu, kebijakan populer yang tampak stabil di tingkat rumah tangga kadang sesungguhnya hanya memindahkan volatilitas dari pasar ke kas negara. ([Kemenkeu Media](#))

Risiko kelima adalah meluasnya jejak fiskal di luar angka defisit resmi. IMF menekankan pentingnya membatasi aktivitas *below-the-line* dan *quasi-fiscal* agar keseluruhan *fiscal footprint* lebih jelas dan aturan fiskal lebih efektif. Peringatan ini sangat penting. Negara dapat terlihat patuh pada batas defisit formal, tetapi pada saat yang sama membangun komitmen implisit melalui BUMN, badan investasi, kendaraan pembiayaan, penugasan publik, atau jaminan yang pada akhirnya kembali ke fiskus bila terjadi kegagalan. IMF juga secara khusus menyoroti perlunya tata kelola dan akuntabilitas yang kuat untuk mencegah akumulasi *contingent liabilities*.

Dalam konteks politik distribusi, ini berarti sebagian beban kebijakan populer bisa saja tidak muncul langsung dalam APBN tahun berjalan, tetapi mengendap sebagai risiko untuk masa depan. (IMF)

Risiko keenam adalah ketegangan antara kredibilitas fiskal dan tekanan ekspansi program. IMF mengingatkan bahwa Indonesia perlu melindungi kredibilitas kebijakannya yang telah dibangun dengan susah payah. Kredibilitas ini penting karena ia menurunkan premi risiko, menjaga kepercayaan investor, dan memberi ruang bagi kebijakan countercyclical saat guncangan datang. Bila kebijakan populer terus diperluas tanpa kerangka pembiayaan yang jelas, maka negara bisa masuk ke jebakan fiskal-politik: setiap program baru sulit ditolak karena populer, tetapi setiap program baru memperkecil ruang untuk reformasi struktural. Dalam jangka pendek mungkin tidak terlihat berbahaya, terutama bila utang masih sekitar 40 persen dari PDB dan jauh di bawah batas legal. Namun dalam jangka menengah, tekanan itu bisa muncul melalui kenaikan biaya bunga, semakin sempitnya ruang manuver anggaran, dan meningkatnya sensitivitas terhadap gejolak eksternal. (IMF)

### **Membaca Politik Distribusi di Indonesia**

Bila dibaca secara lebih dalam, politik distribusi di Indonesia tidak dapat disederhanakan sebagai "populisme fiskal". Ia lebih tepat dipahami sebagai kontrak politik yang menggabungkan tiga hal sekaligus: perlindungan daya beli, stabilitas sosial, dan janji pembangunan. Subsidi menjaga rasa aman sehari-hari. Bantuan sosial mengurangi tekanan pada kelompok rentan. Transfer ke daerah menjaga kohesi teritorial. Program prioritas seperti MBG menghadirkan narasi masa depan. Jadi, logika distribusi di Indonesia bukan hanya logika membeli dukungan politik, melainkan juga logika membangun legitimasi negara yang hadir. Karena itu, kritik terhadap kebijakan populer harus hati-hati. Tidak semua kebijakan yang disukai

publik adalah pemborosan. Sebaliknya, tidak semua kebijakan yang diklaim sebagai pembangunan jangka panjang otomatis bebas dari problem fiskal.

Yang perlu dibedakan adalah jenis keberpihakan. Keberpihakan yang sehat secara fiskal adalah keberpihakan yang menurunkan kerentanan sambil meningkatkan kapasitas produktif. Keberpihakan yang rapuh secara fiskal adalah keberpihakan yang menurunkan rasa sakit jangka pendek tetapi tidak memperbaiki struktur masalah. Misalnya, subsidi komoditas yang luas bisa sangat populer, tetapi belum tentu paling adil. Sebaliknya, belanja gizi, kesehatan primer, pendidikan, dan transfer yang tepat sasaran mungkin lebih sulit dikomunikasikan, tetapi justru lebih produktif. Dalam pengertian ini, politik distribusi yang baik bukanlah distribusi yang paling ramai dipuji, melainkan distribusi yang paling mampu mengubah posisi sosial-ekonomi penerima manfaat.

Desentralisasi juga memberi corak tersendiri pada politik distribusi Indonesia. Transfer ke daerah yang besar memperlihatkan bahwa negara tidak sekadar membagikan uang kepada rumah tangga, tetapi juga kepada unit-unit pemerintahan subnasional. Ini penting untuk keadilan antardaerah, tetapi juga membuka risiko bahwa distribusi fiskal lebih berfungsi sebagai rutinitas penganggaran daripada instrumen transformasi lokal. OECD mencatat bahwa meskipun desentralisasi Indonesia berhasil dalam banyak ukuran, tetap ada ruang besar untuk peningkatan koordinasi, akuntabilitas, dan kualitas pelayanan. Dengan demikian, membaca politik distribusi Indonesia juga berarti membaca apakah belanja pusat-daerah benar-benar membentuk kapasitas negara secara merata, atau hanya memperbesar sirkulasi fiskal tanpa hasil yang sebanding. ([OECD](#))

## **Tiga Narasi Kasus**

### **1. Subsidi energi sebagai perlindungan yang mahal**

Bayangkan seorang pengemudi ojek, seorang pedagang kaki lima, dan keluarga berpendapatan rendah di kota kecil. Bagi mereka, stabilitas harga BBM, LPG 3 kg, dan listrik bukan urusan statistik, melainkan urusan bertahan hidup. Ketika harga energi naik, tekanan segera menjalar ke ongkos transportasi, harga pangan, dan biaya rumah tangga. Dalam situasi demikian, subsidi energi bukan sekadar instrumen ekonomi; ia menjadi instrumen perdamaian sosial. Inilah sebabnya subsidi selalu memiliki daya legitimasi yang sangat tinggi. Tetapi justru karena itu, subsidi energi juga merupakan contoh sempurna tentang bagaimana kebijakan yang paling terasa manfaatnya bisa sekaligus menjadi kebijakan yang paling berat beban fiskalnya. APBN 2025 mengalokasikan subsidi energi Rp203,4 triliun, dan pemerintah tetap menempatkan subsidi energi sebagai prioritas besar pada APBN 2026. Paparan resmi Kemenkeu awal 2026 bahkan menegaskan kembali peran subsidi dan kompensasi sebagai *shock absorber* saat harga energi melonjak. Dengan demikian, subsidi energi adalah perlindungan yang perlu, tetapi mahal—dan mahalanya bukan hanya dalam rupiah, melainkan dalam ruang kebijakan yang dikorbankan. ([Kemenkeu Media](#))

## 2. Perlindungan sosial sebagai keadilan yang tergantung data

Kini bayangkan sebuah keluarga rentan yang kehilangan pendapatan karena sakit, gagal panen, atau pemutusan kerja. Bagi keluarga seperti ini, bantuan sosial bukan hadiah; ia adalah jembatan agar tidak jatuh lebih dalam ke kemiskinan. Dari perspektif moral maupun ekonomi, perlindungan sosial merupakan bentuk distribusi yang sah. Namun keadilan perlindungan sosial sangat bergantung pada kualitas data dan desain penargetan. Dokumen APBN 2025 sendiri mengakui adanya *inclusion* dan *exclusion errors* serta keterbatasan integrasi antarprogram. Artinya, masalahnya bukan apakah bansos dibutuhkan, melainkan apakah bansos benar-benar sampai pada mereka yang paling membutuhkan dan mampu mendorong graduasi dari kemiskinan. Bila akurasi data lemah,

maka politik distribusi berisiko berubah menjadi administrasi distribusi yang gaduh: anggaran besar, ekspektasi tinggi, tetapi kepuasan publik dan dampak pembangunan tidak setinggi yang diharapkan. ([Kemenkeu Media](#))

### **3. Makan bergizi gratis sebagai batas tipis antara populisme dan investasi manusia**

Program MBG memberi kasus yang lebih kompleks. Secara politik, program ini sangat kuat karena mudah dipahami, mudah dilihat, dan secara emosional sulit ditolak: siapa yang menolak anak makan bergizi? Namun secara pembangunan, program ini juga dapat menjadi investasi manusia yang sah bila dijalankan dengan baik. Pagu BGN sebesar Rp71,0 triliun dalam APBN 2025 dan alokasi MBG Rp335,0 triliun dalam APBN 2026 menunjukkan bahwa program ini bukan kebijakan kecil. Bappenas menempatkannya sebagai langkah menuju Indonesia Emas 2045. Ini berarti tantangannya bukan lagi pada pembenaran normatif, melainkan pada arsitektur pelaksanaannya: standar gizi, tata kelola pengadaan, pengawasan kualitas, integrasi dengan pertanian lokal, dampak terhadap kehadiran dan konsentrasi belajar, serta evaluasi biaya-manfaat. Bila semua ini kuat, MBG dapat dibaca sebagai distribusi produktif. Tetapi bila tata kelolanya lemah, ia dapat berubah menjadi distribusi populer berbiaya besar dengan hasil yang kurang proporsional. ([Kemenkeu Media](#))

### **Agenda Reformasi: Dari Politik Popularitas ke Politik Keberlanjutan**

Langkah pertama yang perlu dilakukan adalah mengubah cara membaca belanja negara. Belanja tidak boleh lagi dibagi secara sederhana antara "pro-rakyat" dan "tidak pro-rakyat". Pembagian yang lebih berguna adalah: belanja protektif, belanja produktif, dan belanja simbolik. Belanja protektif diperlukan untuk menghadapi guncangan dan melindungi kelompok rentan. Belanja produktif diperlukan untuk menaikkan kapasitas jangka panjang. Belanja simbolik perlu diuji dengan sangat ketat karena ia sering

menghabiskan energi politik dan fiskal tanpa dampak pembangunan yang memadai. Dengan klasifikasi seperti ini, perdebatan fiskal menjadi lebih jernih: bukan antara negara hadir versus negara absen, melainkan antara kehadiran negara yang transformatif versus kehadiran negara yang hanya kasatmata.

Langkah kedua adalah mempercepat transisi dari subsidi berbasis komoditas ke subsidi berbasis penerima manfaat. Sumber resmi Kemenkeu menegaskan komitmen untuk melanjutkan transformasi dari subsidi berbasis komoditas menuju subsidi berbasis penerima manfaat agar lebih tepat sasaran. Reformasi ini penting bukan hanya untuk efisiensi, tetapi juga untuk keadilan. Jika subsidi diberikan melalui komoditas yang dikonsumsi semua orang, maka kelompok yang lebih kaya sering menikmati manfaat lebih besar karena konsumsi mereka juga lebih besar. Sebaliknya, bila subsidi atau kompensasi diarahkan kepada penerima manfaat yang tepat, negara dapat mencapai perlindungan sosial yang lebih adil dengan biaya fiskal yang lebih rasional. Pengakuan APBN 2025 mengenai *inclusion* dan *exclusion errors* menunjukkan bahwa fondasi reformasi ini sudah diakui; tantangannya tinggal implementasi. ([Kemenkeu DJPB](#))

Langkah ketiga adalah memperkuat penerimaan negara. World Bank menegaskan perlunya peningkatan ruang fiskal melalui mobilisasi penerimaan domestik, dan IMF juga menyoroti pentingnya *enhanced revenue mobilization*. Ini berarti reformasi distribusi tidak cukup dilakukan di sisi belanja saja. Tanpa penerimaan yang lebih kuat, setiap ekspansi program populer akan segera bertabrakan dengan keterbatasan fiskal. Dalam jangka menengah, negara memerlukan basis penerimaan yang lebih lebar, kepatuhan yang lebih baik, administrasi perpajakan yang lebih efektif, dan tata kelola PNPB yang lebih konsisten. Tanpa itu, kebijakan populer yang semula diniatkan sebagai keberpihakan dapat berubah

menjadi mekanisme permanen yang dibiayai dengan ruang fiskal yang terus menipis. ([World Bank](#))

Langkah keempat adalah memperkuat transparansi risiko fiskal. Peringatan IMF mengenai aktivitas *below-the-line*, *quasi-fiscal activities*, dan *contingent liabilities* harus dibaca sebagai agenda reformasi kelembagaan yang serius. Negara perlu memiliki pernyataan risiko fiskal yang lebih komprehensif, yang tidak hanya memuat asumsi makro, tetapi juga memetakan kewajiban implisit dari penugasan BUMN, badan investasi, skema kompensasi, jaminan, dan komitmen program prioritas. Tujuannya bukan untuk menakut-nakuti publik, melainkan untuk menjaga kualitas pengambilan keputusan. Kebijakan populer yang dibiayai melalui instrumen yang kurang transparan mungkin tampak murah pada tahun pertama, tetapi bisa menjadi mahal pada tahun-tahun berikutnya.

Langkah kelima adalah menghubungkan transfer ke daerah dan program sosial dengan kinerja yang terukur. OECD menekankan pentingnya *performance-based incentives*. Dalam konteks Indonesia, ini berarti transfer, subsidi, dan program prioritas harus disertai indikator hasil yang jelas: apakah kemiskinan benar-benar turun, apakah ketimpangan berkurang, apakah kualitas layanan meningkat, apakah anak lebih sehat, apakah daerah lebih produktif, dan apakah penerima manfaat benar-benar keluar dari kerentanan. Tanpa evaluasi hasil, politik distribusi akan terus berkutat pada besar kecilnya anggaran, bukan pada mutu dampak. ([OECD](#))

Langkah keenam adalah membangun komunikasi fiskal yang jujur. Pemerintah perlu menjelaskan bahwa subsidi bukan satu-satunya bentuk keberpihakan; kadang-kadang pengalihan dari subsidi luas ke bantuan yang lebih tepat sasaran justru lebih adil. Pengalaman dan analisis World Bank menunjukkan bahwa reformasi subsidi dapat menciptakan ruang fiskal untuk pengeluaran pembangunan lain, asalkan dibarengi paket kompensasi sosial yang memadai. Artinya, reformasi distribusi bukan

berarti negara meninggalkan rakyat, tetapi mengubah cara negara melindungi rakyat dengan biaya yang lebih efisien dan hasil yang lebih merata. Tanpa komunikasi semacam ini, setiap reformasi fiskal akan mudah kalah oleh logika politik jangka pendek. ([World Bank](#))

## Penutup

Makalah ini menegaskan bahwa kebijakan populer dan risiko fiskal di Indonesia harus dibaca dalam satu kerangka yang sama: politik distribusi. Indonesia bukan negara yang sedang mengalami krisis fiskal akut. Kinerja pertumbuhan 2025 mencapai 5,11 persen, inflasi 2025 terjaga pada 2,92 persen, kemiskinan dan ketimpangan menurun, aturan fiskal formal masih dijaga, dan rasio utang pemerintah pada akhir 2025 masih sekitar 40 persen dari PDB—jauh di bawah batas legal 60 persen. Namun justru karena fondasi makro masih relatif stabil, perhatian perlu dialihkan kepada kualitas komposisi fiskal dan arah distribusi negara. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

Masalah utama Indonesia bukan pada keberadaan kebijakan populer itu sendiri, melainkan pada risiko ketika popularitas kebijakan mengalahkan kualitas desainnya. Subsidi yang luas tetapi boros, bansos yang besar tetapi belum cukup presisi, transfer yang besar tetapi belum sepenuhnya transformatif, dan program prioritas yang sangat menarik secara politik tetapi menuntut tata kelola tinggi—semuanya memperlihatkan bahwa pertanyaan fiskal yang paling penting bukan “berapa besar anggaran”, melainkan “apa yang sungguh-sungguh dihasilkan oleh anggaran itu”. Dalam perspektif ini, politik distribusi yang sehat adalah politik yang mampu mengubah keberpihakan menjadi kapasitas, perlindungan menjadi produktivitas, dan popularitas menjadi keberlanjutan.

Karena itu, masa depan fiskal Indonesia tidak terutama ditentukan oleh seberapa sering negara membelanjakan uang untuk rakyat, melainkan oleh

seberapa cerdas negara membedakan antara distribusi yang menenangkan hari ini dan distribusi yang membangun esok hari. Negara yang baik bukan negara yang paling banyak membagi, melainkan negara yang paling mampu membuat pembagian itu memperkuat martabat, mobilitas, dan daya tahan masyarakat tanpa merusak fondasi fiskalnya sendiri. Itulah inti dari membaca politik distribusi Indonesia secara lebih dewasa. ([IMF](#))

## Glosarium

**APBN:** Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, instrumen fiskal utama pemerintah pusat untuk membiayai fungsi negara dan program pembangunan.

**Defisit fiskal:** Selisih ketika belanja negara lebih besar daripada pendapatan negara dalam satu tahun anggaran.

**Fiscal space (ruang fiskal):** Kapasitas pemerintah untuk menambah belanja atau memberi stimulus tanpa mengganggu keberlanjutan fiskal.

**Fiscal illusion:** Kondisi ketika manfaat kebijakan publik tampak jelas bagi masyarakat, tetapi biaya jangka panjangnya tidak terlihat secara langsung.

**Inclusion error:** Kesalahan ketika pihak yang tidak semestinya menjadi sasaran justru menerima manfaat program.

**Exclusion error:** Kesalahan ketika pihak yang seharusnya menerima manfaat justru tidak terjangkau program.

**Contingent liabilities:** Kewajiban potensial yang dapat menjadi beban fiskal di masa depan bila kondisi tertentu terjadi.

**Quasi-fiscal activities:** Aktivitas yang secara substansi mirip kebijakan fiskal, tetapi dijalankan melalui lembaga atau instrumen di luar belanja APBN yang tampak langsung.

**Subsidi berbasis komoditas:** Subsidi yang diberikan melalui harga barang atau jasa tertentu, seperti BBM, LPG, atau listrik.

**Subsidi berbasis penerima manfaat:** Subsidi yang diarahkan langsung kepada kelompok sasaran tertentu, bukan kepada komoditasnya.

**Crowding out:** Keadaan ketika satu jenis belanja menyempitkan ruang bagi jenis belanja lain yang mungkin lebih produktif.

**Politik distribusi:** Proses politik yang menentukan siapa menerima manfaat dari anggaran negara, dalam jumlah berapa, dan melalui mekanisme apa.

## Referensi (APA 7)

Badan Pusat Statistik. (2025, 25 Juli). *Gini ratio Maret 2025 tercatat sebesar 0,375.*

Badan Pusat Statistik. (2025, 25 Juli). *Persentase penduduk miskin Maret 2025 turun menjadi 8,47 persen.*

Badan Pusat Statistik. (2026, 5 Februari). *Ekonomi Indonesia tahun 2025 tumbuh 5,11 persen.*

Badan Pusat Statistik. (2026, 5 Februari). *Gini ratio September 2025 tercatat sebesar 0,363.*

Badan Pusat Statistik. (2026, 5 Februari). *November 2025: Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) sebesar 4,74 persen dan rata-rata upah buruh sebesar 3,33 juta rupiah.*

Badan Pusat Statistik. (2026, 5 Februari). *Persentase penduduk miskin September 2025 turun menjadi 8,25 persen.*

Bank Indonesia. (2024). *Inflation target for 2025–2027 at 2.5%  $\pm$  1% corridor.*

Bank Indonesia. (2026, 3 Januari). *CPI inflation in 2025 maintained within target corridor.*

International Monetary Fund. (2026, 21 Januari). *IMF Executive Board concludes 2025 Article IV consultation with Indonesia.*

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2024). *Informasi APBN Tahun Anggaran 2025.*

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2024, 19 September). *DPR sahkan UU APBN Tahun Anggaran 2025.*

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2025, 19 Agustus). *Siaran pers: RAPBN Tahun Anggaran 2026.*

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2026, 11 Maret). *APBN KiTa Februari 2026.*

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. (2025). *Posisi utang pemerintah per 31 Desember 2025.*

OECD. (2017). *Improving the allocation and efficiency of public spending in Indonesia.*

Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.*

World Bank. (2020). *Indonesia Public Expenditure Review: Spending for better results.*

World Bank. (2024). *Indonesia's fuel subsidies reforms: Fiscal space, compensation, and development spending.*

Copilot for this article: ChatGPT 5.4. Thinking (2026). Access date: 6 April 2026. Author's account ([Rudy C Tarumingkeng](#))

<https://chatgpt.com/c/69d4b1d7-91a0-839b-8cb9-b5d86c596a23>