

BAB II

Tinjauan Literatur: Pertumbuhan Ekonomi, Konsep Konvergensi dan Transfer Antar Level Pemerintahan dalam Paradigma Regional

II.1 Pertumbuhan Ekonomi dan Konsep Konvergensi

II.1.1 Pandangan Kronologis Teori Pertumbuhan Ekonomi Modern

Beberapa ekonom klasik seperti Adam Smith, David Ricardo hingga kemudian Frank Ramsey dan Allyn Young menghasilkan karya-karya yang kini dikenal sebagai dasar dalam pembentukan teori pertumbuhan ekonomi modern. Ide-ide mereka diantaranya mengenai pendekatan dasar terkait *competitive behaviour* dan keseimbangan dinamis, *the rule of diminishing return* dan kaitannya dengan akumulasi modal kapital dan modal manusia serta interdependensi antara pendapatan perkapita dengan tingkat pertumbuhan penduduk, efek *technological progress* dalam peningkatan spesialisasi tenaga kerja dan metode dalam berproduksi serta *the role of monopoly power* sebagai insentif untuk peningkatan teknologi yang dikaitkan dengan *research and development*.

Penelitian ini berusaha melihat kebenaran dan eksistensi dari beberapa konsep dan teori yang dibangun oleh ekonom-ekonom klasik seperti *aggregate capital stocks*, *aggregate production function*, serta fungsi utilitas yang merepresentasikan konsumen (yang diasumsikan memiliki kebutuhan yang tak terbatas). Dan secara kronologis, perkembangan teori pertumbuhan ekonomi modern dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Ramsey (1928)

Starting point dari teori pertumbuhan ekonomi berawal dari artikel klasik yang dipublikasikan oleh Ramsey pada 1928. Sebuah karya yang lebih maju beberapa dekade dari pemikiran umum pada jamannya. *Treatment* yang dilakukan Ramsey terhadap *household optimization* berkontribusi besar untuk memudahkan pemahaman kita mengenai teori konsumsi, *asset pricing*, atau bahkan teori siklus bisnis. Terkait dengan kontribusinya yang demikian besar, dewasa ini fungsi utilitas Ramsey digunakan sama luasnya dengan penggunaan fungsi produksi Cobb-Douglas.

2. Harrod-Domar

Diantara Ramsey dan akhir tahun 1950-an, Harrod (1939) dan Domar (1946) berusaha untuk menggabungkan analisis Keynesian dengan elemen pertumbuhan ekonomi. Mereka menggunakan fungsi produksi dengan sedikit sifat substitusi di

antara input untuk mendesak bahwa sistem kapitalis secara *inherent* adalah tidak stabil. Karya mereka tersebut dipublikasikan tak lama sejak depresi besar melanda Amerika, dan pada saat itu, argumen mereka diterima secara meluas oleh banyak ekonom.

3. Solow- Swan (1956)

Kontribusi penting selanjutnya adalah karya yang dihasilkan oleh Solow (1956) dan Swan (1956). Aspek utama dari karya mereka adalah bentuk neoklasik dari fungsi produksi yang mengasumsikan bahwa terjadi *constant return to scale*, *diminishing return* untuk setiap input serta elastisitas dari substitusi antar input yang positif dan *smooth*. Fungsi produksi tersebut lalu dikombinasikan dengan *constant saving rate rule* untuk menghasilkan sebuah ekstrim dari model keseimbangan umum yang sederhana. Sebuah prediksi yang dihasilkan oleh model ini adalah *conditional convergence*, yang baru dieksploitasi secara serius pada beberapa waktu terakhir. Perekonomian dengan *income per capita* terendah, cenderung memiliki *rate of return* dan tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi. Konvergensi bersifat kondisional karena *steady-state levels* dari modal dan output per pekerja dipengaruhi oleh (berdasarkan model Solow-Swan) tingkat tabungan, tingkat pertumbuhan penduduk, dan posisi dari fungsi produksi. Studi empiris terbaru mengindikasikan bahwa kita harus menyertakan sumber-sumber tambahan dari variasi lintas negara, terutama perbedaan yang ditimbulkan dari variasi kebijakan pemerintah dan *level* awal dari kondisi sumber daya manusia. Akhirnya dapat disimpulkan bahwa konsep *conditional convergence* memiliki kekuatan yang dapat dipertimbangkan untuk menjelaskan pertumbuhan ekonomi lintas negara dan *region*.

Prediksi lain yang dihasilkan oleh model Solow-Swan adalah bahwa absensi dari peningkatan teknologi yang berkelanjutan akan menyebabkan pertumbuhan ekonomi per kapita pada akhirnya berhenti. Prediksi tersebut, yang terdengar mirip dengan apa yang dikhawatirkan oleh Malthus dan Ricardo berasal dari asumsi *diminishing returns to capital*. Namun kondisi dan observasi kekinian justru menyatakan hal yang sebaliknya, bahwa terjadi tingkat pertumbuhan ekonomi yang positif yang nampaknya akan terus bertahan dan tidak ditemukan kecenderungan yang menjelaskan bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi akan menurun.

Teori pertumbuhan ekonomi neoklasik pada akhir tahun 1950 dan 1960 mengakui kelemahan model ini dan biasanya menambalnya dengan mengasumsikan bahwa *technological progress* terjadi secara eksogen. Strategi tersebut akhirnya bisa 'mendamaikan' teori dengan realita yang terjadi, sehingga dapat diterima jika

dinyatakan bahwa pertumbuhan pendapatan per kapita yang konstan dalam jangka panjang, akan menahan *conditional convergence*. Namun tetap saja model tersebut memiliki kekurangan yang sangat jelas, bahwa pertumbuhan pendapatan per kapita secara signifikan dipengaruhi oleh sebuah elemen yang berada di luar model (*the rate of technological progress*)

4. Cass-Koopmans

Cass (1965) dan Koopmans (1956) membawa analisis Ramsey mengenai *consumer optimization* kembali ke model pertumbuhan neoklasik dan dengan demikian menyediakan determinasi yang bersifat endogen untuk *saving rate*. Penambahan ini diijinkan untuk dinamika transisional yang lebih kaya tetapi cenderung ‘melindungi’ hipotesis *conditional convergence*. Di sisi lain, tabungan yang bersifat endogen tidak menyebabkan terhapusnya ketergantungan pertumbuhan ekonomi jangka panjang terhadap *technological progress* sebagai variabel eksogen.

Keseimbangan versi Cass-Koopmans dapat didukung oleh desentralisasi, sebuah kerangka kompetitif yang menjadikan faktor produksi, *labor*, serta modal dibayar pada marjinal produknya. Seluruh pendapatan kemudian akan menghabiskan total produk karena asumsi menyatakan bahwa fungsi produksi yang berlaku bersifat *constant return to scale*, dengan *outcome* yang berada pada kondisi Pareto optimal.

Pencantuman teori *technological change* dalam kerangka neoklasik dinilai sulit, karena asumsi standar mengenai kompetisi tidak bisa dijaga. Kemajuan teknologi diantaranya adalah kreasi ide baru, yang secara parsial bersifat *nonrival* sehingga memiliki aspek barang publik. Untuk *given technology*, sangat rasional untuk mengasumsikan *constant return to scale*, dengan kata lain, tingkat teknologi atau pengetahuan tertentu (yang tidak berkembang) mengenai bagaimana cara berproduksi misalnya, akan sangat mudah ditiru oleh pihak lain dengan menyediakan jumlah tenaga kerja, modal dan tanah yang sama. Namun sebaliknya, *return to scale* akan meningkat jika ide *nonrival* termasuk dalam faktor produksi. *Return to scale* yang meningkat ‘berselisih’ dengan *perfect competition*.

5. Arrow-Sheshinki

Arrow (1962) dan Sheshinki (1967) membangun model, sebuah mekanisme yang dijelaskan sebagai *learning by doing model*. Dalam model ini dijelaskan bahwa setiap penemuan individu dengan segera menyebar ke perekonomian secara menyeluruh, sebuah proses difusi instan yang secara teknis mungkin terjadi karena pengetahuan bersifat *nonrival*. Romer (1986) menunjukkan kemudian bahwa kerangka kompetisi

dapat ditahan dalam kasus ini untuk menentukan sebuah tingkat keseimbangan dari kemajuan teknologi, tetapi hasil pertumbuhan ekonomi dapat berada dalam posisi yang bukan Pareto optimal. Secara umum, kerangka kompetitif terpatahkan jika penemuan dipengaruhi oleh tujuan R&D dan jika inovasi individu hanya tersebar secara bertahap ke produsen yang lain. Dalam *setting* yang realistis ini, teori desentralisasi dari *technological progress* memaksa terjadinya perubahan dasar dalam teori pertumbuhan neoklasik untuk memasukkan analisis *imperfect competition*. Penambahan teori ini tidak dihasilkan sampai Romer mempublikasikan karyanya pada 1987 dan 1990.

Karya Cass dan Koopmans melengkapi dasar dari model pertumbuhan ekonomi neoklasik. Selanjutnya, teori pertumbuhan ekonomi menjadi terlalu teknis dan secara perlahan tapi pasti kehilangan koneksi dengan aplikasi empiris. Secara kontras, ekonom negara-negara maju, yang memberikan saran untuk negara-negara yang 'sakit', bertahan untuk sebuah perspektif yang aplikatif dan cenderung untuk menggunakan model yang secara teknis tidak luar biasa namun secara empiris sangat berguna. Selanjutnya lahan ekonomi pembangunan dan pertumbuhan mulai terpisah, dan kedua bahasan hampir secara utuh terasing satu sama lain.

Akibat kurangnya relevansi dengan dunia empiris, teori pertumbuhan tenggelam dari lahan penelitian pada awal dekade 1970, saat revolusi *rational expectation* dan gejolak minyak terjadi. Dalam kurun waktu sekitar 15 tahun, penelitian makroekonomi memfokuskan diri pada fluktuasi jangka pendek. Kontribusi utama termasuk didalamnya adalah penyertaan *rational expectation* dalam model siklus bisnis, yang diperbaiki dengan pendekatan evaluasi kebijakan dan aplikasi metode keseimbangan umum untuk teori siklus bisnis.

6. Romer-Lucas

Setelah pertengahan dekade 1980, penelitian terhadap pertumbuhan ekonomi menjadi marak, diawali oleh Romer (1986) dan Lucas (1988). Motivasi penelitian tersebut adalah pengamatan mengenai faktor yang menentukan pertumbuhan ekonomi jangka panjang sebagai isu yang sangat penting, lebih penting dari mekanisme siklus bisnis atau efek *countercyclical* dari kebijakan moneter dan kebijakan fiskal. Tetapi pengakuan terhadap signifikansi dari pertumbuhan jangka panjang hanyalah merupakan langkah awal, untuk selanjutnya melepaskan diri dari peninggalan teori pertumbuhan neoklasik terkait pertumbuhan ekonomi jangka panjang yang 'dihantui' oleh tingkat kemajuan teknologi yang bersifat eksogen. Sehingga, kontribusi terkini menetapkan

tingkat pertumbuhan ekonomi jangka panjang terikat dalam model, dari sinilah cikal bakal lahirnya *endogenous growth models*.

Gelombang awal dari penelitian baru karya Romer (1986), Lucas (1988) dan Rebelo (1991) dibangun sebagai kelanjutan dari karya Arrow (1962), Sheshinski (1967) dan Uzawa (1965) dan tidak memperkenalkan teori *technological change* dalam arti yang sebenarnya. Pada model ini, pertumbuhan ekonomi tidak dapat berjalan secara pasti karena tingkat pengembalian investasi secara luas dari barang modal (termasuk modal manusia) tidak berkurang seperti halnya perkembangan ekonomi. Penyebaran pengetahuan diantara produsen dan manfaat eksternal dari modal manusia merupakan bagian dari proses ini tetapi hanya karena mereka membantu untuk menghindari kecenderungan terjadinya *diminishing return* dari akumulasi modal.

Masuknya teori R&D dan kompetisi yang *imperfect* ke dalam kerangka pertumbuhan ekonomi dimulai oleh Romer (1987, 1990) dan kontribusi yang signifikan dari Aghion dan Howitt (1992) serta Grossman dan Helpman (1991). Pada model tersebut, kemajuan teknologi dihasilkan oleh tujuan yang ingin dicapai oleh R&D dengan berbagai aktivitasnya. Dan aktivitas tersebut 'dihargai' oleh pihak tertentu dari *monopoly power* yang dimiliki. Jika di sana tidak ada kecenderungan perekonomian untuk keluar dari ide tersebut, tingkat pertumbuhan ekonomi akan tetap positif dalam jangka panjang. Tingkat pertumbuhan akan berada pada kondisi yang bukan Pareto optimal karena distorsi yang terkait dengan kreasi produk baru dan pengetahuan baru dalam metode produksi. Dalam kerangka ini, tingkat pertumbuhan jangka panjang dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah seperti kaitannya dengan pajak, pemeliharaan hukum dan perundang-undangan, penyediaan infrastruktur, perlindungan kekayaan intelektual, serta terkait regulasi perdagangan internasional, pasar keuangan dan aspek penting lainnya dalam perekonomian. Sehingga pemerintah memiliki peran yang sangat penting untuk dapat memperbaiki atau merusak tingkat pertumbuhan ekonomi jangka panjang.

Penelitian terbaru juga menyertakan model difusi teknologi. Di satu sisi, analisis yang membahas efek penemuan terhadap tingkat kemajuan teknologi pada perekonomian yang memimpin, di sisi lain studi tentang penyebaran berhubungan dengan cara bagaimana perekonomian yang mengekor berbagi melalui proses imitasi dalam kemajuan tersebut.

Kunci parameter eksogen lainnya dari model pertumbuhan ekonomi neoklasik adalah tingkat pertumbuhan penduduk. Perekonomian dengan tingkat pertumbuhan

penduduk yang lebih tinggi, akan tumbuh lebih rendah dari kondisi *steady state of capital and output* per tenaga kerja, dan dengan demikian cenderung untuk mengalami penurunan pertumbuhan ekonomi per kapita. Model yang standar tersebut, bagaimanapun mempertimbangkan pengaruh pendapatan per kapita dan tingkat upah terhadap pertumbuhan penduduk, serta tidak menghitung sumber daya yang digunakan untuk merawat anak-anak. Hal lain yang dapat digarisbawahi dari penelitian terkini adalah pertumbuhan penduduk bersifat eksogen dengan menyertakan analisis pilihan fertilitas ke dalam model neoklasik. Hasilnya ternyata konsisten, contohnya adalah dengan keteraturan empiris didapatkan tingkat fertilitas yang cenderung turun (jatuh) dengan pendapatan per kapita selama kurun waktu pengalaman tetapi bisa saja meningkat dengan pendapatan per kapita untuk negara paling miskin. Tambahan 'masalah' terkait sifat endogen dari *supply* tenaga kerja dalam konteks pertumbuhan ekonomi terfokus pada isu migrasi dan pilihan tenaga kerja (untuk bekerja atau istirahat). Kejelasan yang paling nyata antara teori pertumbuhan ekonomi pada kurun waktu 1960 dengan 1990 adalah bahwa penelitian terkini mengarahkan kita pada perhatian penuh terkait implikasi empiris dan relasi antara teori dan data. Bagaimanapun juga, mayoritas dari itu semua menggunakan pandangan termasuk aplikasi dari hipotesis empiris dari teori yang lebih lampau, secara menarik dikhususkan oleh prediksi model pertumbuhan neoklasik yang disebut *conditional convergence*. Dan regresi lintas negara yang dimotivasi oleh model neoklasik menjadi semacam perlengkapan tetap dari riset yang dilakukan pada dekade 1990. Sebuah pengembangan menarik dalam ranah ini, termasuk perkiraan kekuatan dari estimasi jenis ini.

II.1.2 Model Pertumbuhan Solow-Swan

II.1.2.1 Struktur Dasar

Sebuah pertanyaan besar yang ingin dijawab oleh model ini adalah apakah mungkin sebuah perekonomian menikmati tingkat pertumbuhan ekonomi yang positif selamanya melalui tingkat tabungan dan investasi yang sederhana? Beberapa observasi memberikan gambaran kepada kita bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi memiliki korelasi yang positif dengan tingkat investasi.

Mayoritas model pertumbuhan ekonomi yang didiskusikan dalam kerangka neoklasik memiliki dasar dan struktur yang sama dalam kaitannya dengan kondisi keseimbangan umum. Pertama, rumah tangga adalah pihak yang memiliki input dan aset dari perekonomian, termasuk sebagai pemilik hak di perusahaan, dan dapat

memilih bentuk yang mereka inginkan dalam berkonsumsi dan berinvestasi dari total pendapatan yang mereka miliki.. Setiap rumah tangga juga menentukan berapa banyak anak yang mereka inginkan, apakah mereka ingin menjadi bagian dari tenaga kerja di pasar kerja atau tidak, serta berapa waktu yang ingin mereka alokasikan untuk bekerja dan beristirahat. Yang kedua, perusahaan menyewa input, seperti modal dan tenaga kerja, dan menggunakan keduanya untuk memproduksi barang dan atau jasa yang dapat mereka jual ke pihak rumah tangga atau perusahaan lainnya. Perusahaan memiliki akses teknologi yang membuat mereka dapat mentransformasi input menjadi output. Yang ketiga, eksistensi pasar yang memungkinkan perusahaan menjual barang dan atau jasa yang mereka hasilkan kepada rumah tangga atau perusahaan lainnya. Di sisi lain, eksistensi pasar memungkinkan pihak rumah tangga menjual input yang mereka miliki kepada perusahaan untuk mendapatkan balas jasa. Jumlah barang dan jasa yang diminta dan yang ditawarkan ditentukan oleh harga relatif antara input dengan barang dan jasa yang dihasilkan melalui proses produksi.

Meskipun struktur umum tersebut diaplikasikan pada mayoritas model pertumbuhan, terdengar sangat menyenangkan jika kita memulai analisis dengan menggunakan simplifikasi yang tidak menyertakan pasar dan perusahaan. Kita dapat mencoba sebuah unit gabungan, yang memiliki input sekaligus mengatur teknologi sehingga dapat mentransformasi input menjadi output. Realitanya, proses produksi menggunakan input yang beragam dalam menghasilkan sebuah produk. Secara ringkas dapat disimpulkan sebagai modal $K(t)$, tenaga kerja $L(t)$, serta pengetahuan teknologi $T(t)$. Sehingga fungsi produksi dapat dinyatakan sebagai berikut

$$Y(t) = F [K(t), L(t), T(t)] \quad (2.1)$$

Dimana $Y(t)$ adalah jumlah output yang diproduksi pada saat t .

Modal, $K(t)$ merepresentasikan input fisik yang dapat dihitung, seperti mesin dan gedung. Modal tersebut didapat dari produksi di masa lalu dengan fungsi produksi seperti bentuk persamaan (2.1). Catatan penting yang harus diingat adalah asumsi bahwa input tersebut tidak dapat digunakan oleh banyak produsen dalam waktu yang bersamaan, karakteristik yang dewasa ini dikenal sebagai *rivalry*. Sebuah entitas dikatakan bersifat *rival* jika entitas tersebut tidak dapat digunakan secara *massal* oleh pengguna yang berbeda dalam waktu yang bersamaan.

Input kedua dari fungsi produksi adalah tenaga kerja, $L(t)$, sebuah input yang merepresentasikan dan berhubungan erat dengan fisik manusia. Input tersebut termasuk di dalamnya jumlah tenaga kerja, jumlah waktu yang digunakan untuk bekerja terkait dengan kekuatan fisik, kondisi kesehatan, dan skill yang dimiliki oleh para pekerja. Tenaga kerja juga bersifat *rival*, karena seorang pekerja tidak dapat bekerja dalam sebuah produktivitas tanpa mengurangi waktunya untuk aktivitas yang lain.

Input yang ketiga adalah pengetahuan atau teknologi, $T(t)$. Pekerja dan mesin tidak dapat menghasilkan apapun tanpa sebuah formula atau *blueprint* yang menjelaskan bagaimana seharusnya mereka berperan untuk menghasilkan output yang diinginkan. Cetak biru seperti ini dapat disebut sebagai pengetahuan atau teknologi. Teknologi dapat berkembang sepanjang waktu, kita dapat mengatakan bahwa jumlah pekerja dan modal yang sama pada tahun 2000 akan menghasilkan output yang lebih banyak daripada yang dihasilkan oleh perekonomian pada tahun 1900 karena teknologi tahun 2000 lebih superior dari tahun 1900. Selain itu, teknologi juga sangat bervariasi antara negara yang satu dengan negara yang lain. Sebagai contoh, jumlah modal dan tenaga kerja yang sama di Jepang akan menghasilkan output yang lebih banyak dari yang dihasilkan oleh Vietnam, karena penggunaan teknologi di Jepang lebih maju daripada di Vietnam.

Di sisi lain, dapat kita nyatakan dengan jelas bahwa salah satu karakteristik penting yang dimiliki oleh teknologi ialah sifat *nonrival*. Dua atau lebih produsen dapat menggunakan teknologi yang sama dalam waktu yang bersamaan pula. Dengan kata lain, dua produsen yang berbeda bisa saja menggunakan jumlah modal dan tenaga kerja yang berbeda, namun menggunakan formula yang sama untuk mencapai sejumlah input yang sama besarnya. Karakteristik ini memberikan implikasi tersendiri yang penting dalam kaitan dan interaksi antara teknologi dengan pertumbuhan ekonomi.

Model ini mengasumsikan teknologi produksi satu sektor, yang menempatkan output sebagai barang homogen yang bisa dikonsumsi, $C(t)$, atau diinvestasikan, $I(t)$. Investasi digunakan untuk menciptakan unit baru dari modal fisik, $K(t)$, atau mengganti yang lama yang telah terdepresiasi seiring berjalannya waktu. Analogi yang dapat digunakan ialah peternakan hewan yang memungkinkan sang pemilik untuk mengkonsumsi ternak yang ia miliki atau menggunakan ternak tersebut sebagai input untuk menghasilkan ternak yang lebih banyak.

Pada bagian ini diasumsikan bahwa perekonomian bersifat tertutup, dan pemerintah tidak melakukan pembelian terhadap barang dan jasa. Dalam kondisi demikian, seluruh output tercurah untuk konsumsi dan atau investasi. Maka :

$$Y(t) = C(t) + I(t)$$

$$S(t) = Y(t) - C(t)$$

$$S(t) = C(t) + I(t) - C(t)$$

Sehingga

$$S(t) = I(t)$$

Jika $s(\cdot)$ merupakan bagian dari output yang dijadikan sebagai tabungan (dengan kata lain *saving rate*, tingkat tabungan), maka $1-s(\cdot)$ adalah bagian dari output yang dikonsumsi. Rumah tangga yang rasional akan menentukan *saving rate* mereka dengan membandingkan manfaat dan biaya yang didapatkan dari kegiatan konsumsi saat ini dengan konsumsi yang dilakukan di masa depan. Perbandingan tersebut menyertakan parameter preferensi dan variabel yang menjelaskan kondisi dari sebuah perekonomian, seperti tingkat kesejahteraan dan tingkat suku bunga. Pada bagian ini juga diasumsikan bahwa $s(\cdot)$ bersifat eksogen dan tertentu. Fungsi yang paling sederhana yang dikemukakan oleh Solow (1956) dan Swan (1956) adalah konstan. Asumsi *constant-saving-rate* menyatakan bahwa *saving rate* sama besarnya dengan *investment rate*, sehingga $S(t) = I(t)$. dengan kata lain, tingkat tabungan dalam perekonomian tertutup merepresentasikan bagian dari GDP yang dicurahkan untuk kegiatan investasi.

Asumsi lain yang menyatakan bahwa modal bersifat homogen dan terdepresiasi dengan tingkat yang konstan $\delta > 0$. Sehingga di setiap titik waktu, bagian tertentu dari stok modal akan ‘menguap’ dan akhirnya tidak lagi dapat digunakan untuk proses produksi. Sebelum ‘penguapan’ terjadi, semua unit modal diasumsikan produktif dalam tingkat yang sama, secara optimis dinyatakan seperti pertama kali mereka dibuat atau dihasilkan oleh proses produksi sebelumnya.

Maka peningkatan bersih dari stok barang modal dalam titik waktu tertentu akan sama dengan investasi yang dikurangi dengan tingkat depresiasi.

$$\dot{K}(t) = I(t) - \delta K(t) = s \cdot F[K(t), L(t), T(t) - \delta K(t)] \quad (2.2)$$

Dimana titik pada beberapa variabel, seperti pada $\dot{K}(t)$, menjelaskan perbedaan yang dipengaruhi waktu, $\dot{K}(t) \equiv \partial K(t) / \partial t$ dan s bernilai antara 0 sampai 1. Persamaan (2.2) menjelaskan perubahan K untuk tingkat teknologi dan jumlah tenaga kerja yang konstan.

Input tenaga kerja, L , bervariasi sepanjang waktu karena pengaruh pertumbuhan penduduk, perubahan tingkat partisipasi, pergeseran jumlah waktu bekerja, dan peningkatan *skill* serta kualitas tenaga kerja. Pada bagian ini, penulis menyederhanakan masalah dengan menggunakan asumsi bahwa setiap individu bekerja dalam waktu dan dengan *skill* yang sama.

Di sisi lain, tingkat pertumbuhan penduduk mencerminkan karakteristik dan perilaku dari fertilitas, kematian, dan migrasi. Asumsi yang digunakan adalah bahwa penduduk tumbuh dengan konstan, tingkat yang bersifat eksogen $\dot{L}/L = n \geq 0$, tanpa menggunakan sumber daya yang lain. Jika jumlah penduduk dinormalisasi pada waktu 0 sampai 1 dan intensitas bekerja setiap individu juga sebesar 1, maka tingkat tenaga kerja pada waktu t akan sama dengan:

$$L(t) = e^{nt} \quad (2.3)$$

Untuk menitikberatkan pada akumulasi modal, diasumsikan terlebih dahulu bahwa tingkat teknologi, $T(t)$ adalah konstan. Jika $L(t)$ telah ditentukan dalam persamaan (2.3) dan tidak terjadi kemajuan teknologi, persamaan (2.2) menentukan pola waktu dari modal, $K(t)$ dan output, $Y(t)$. Pada bagian berikutnya akan dijelaskan bahwa perilaku tersebut secara krusial dipengaruhi oleh asumsi yang melekat pada fungsi produksi, $F(\cdot)$.

II.1.2.2 Fungsi Produksi Neoklasik

Proses pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh bentuk dari fungsi produksi. Fungsi produksi, $F(K,L,T)$ memiliki beberapa asumsi sebagai berikut :

1. *Constant return to scale*

Fungsi produksi, $F(\cdot)$ menunjukkan *constant return to scale*. Artinya, jika kita memperbanyak jumlah modal dan tenaga kerja dengan konstanta yang sama dan positif, λ , maka akan didapatkan pula output sejumlah λ .

$$F(\lambda K, \lambda L, T) = \lambda \cdot F(K, L, T) \text{ untuk semua } \lambda > 0 \quad (2.4)$$

Properti tersebut dikenal luas sebagai homogenitas derajat satu pada K dan L. Definisi homogen yang dimaksud di sini adalah bahwa derajat yang termasuk di dalamnya hanyalah dua *rival* input, modal dan tenaga kerja. Dengan kata lain, tidak didefinisikan sebagai berikut $F(\lambda K, \lambda L, \lambda T) = \lambda \cdot F(K, L, T)$. Agar didapatkan rasionalisasi dari asumsi tersebut, dapat digunakan argumen replikasi berikut. Misalnya sebuah pabrik memproduksi Y unit output yang menggunakan fungsi produksi F dan mengkombinasikan unit K dan L dari modal dan tenaga kerja serta menggunakan formula T. Adalah rasional jika kita membuat pabrik yang identik di tempat lain, dengan jumlah output yang sama. Untuk mereplikasi pabrik tersebut, kita membutuhkan mesin dan pekerja yang baru, tetapi tetap dapat menggunakan formula yang sama dengan pabrik yang dibangun pertama kali. Hal ini terjadi karena modal dan tenaga kerja bersifat *rival*, sehingga kita harus menyediakan sejumlah mesin dan tenaga kerja yang baru, sedangkan teknologi bersifat *nonrival*, sehingga dapat digunakan oleh pihak dan di tempat yang berbeda, namun dalam waktu yang bersamaan. Akhirnya dapat disimpulkan bahwa definisi spesifik mengenai homogenitas derajat satu mendapatkan justifikasi.

2. Positive and diminishing return to private inputs

Berlaku untuk semua $K > 0$ dan $L > 0$, dan $F(\cdot)$ menjelaskan *diminishing marginal product* yang positif yang dipengaruhi oleh input :

$$\frac{\partial F}{\partial K} > 0, \quad \frac{\partial^2 F}{\partial K^2} < 0 \quad (2.5)$$

$$\frac{\partial F}{\partial L} > 0, \quad \frac{\partial^2 F}{\partial L^2} < 0$$

Dengan demikian, teknologi dalam kerangka neoklasik mengasumsikan bahwa selain mengokohkan level yang konstan dari teknologi dan tenaga kerja, setiap tambahan unit modal menghasilkan penambahan yang positif kepada output, tetapi penambahan tersebut menurun seiring dengan meningkatnya jumlah mesin atau modal. Properti yang sama juga diasumsikan bagi tenaga kerja.

3. Inada condition

Karakteristik ketiga dari fungsi produksi neoklasik adalah bahwa *marginal product* dari modal (atau tenaga kerja) mendekati tak terhingga selama modal (atau tenaga kerja)

mendekati 0 dan sebaliknya, *marginal product* modal (atau tenaga kerja) mendekati 0 selama modal (atau tenaga kerja) mendekati tak terhingga.

$$\lim_{K \rightarrow 0} \left(\frac{\partial F}{\partial K} \right) = \lim_{L \rightarrow 0} \left(\frac{\partial F}{\partial L} \right) = \infty \quad (2.6)$$

$$\lim_{K \rightarrow \infty} \left(\frac{\partial F}{\partial K} \right) = \lim_{L \rightarrow \infty} \left(\frac{\partial F}{\partial L} \right) = 0$$

4. *Essentiality*

Beberapa ekonom menambahkan asumsi *essentiality* untuk mendefinisikan fungsi produksi neoklasik. Sebuah input dikatakan esensial jika penambahan positif dibutuhkan untuk memproduksi sejumlah output yang juga positif. Ketiga input (K,L,T) bersifat esensial, sehingga dapat dinyatakan $F(0,L) = F(K,0) = 0$. Ketiga properti juga memberikan implikasi bahwa output menuju ke bilangan tak terhingga sama halnya ketika salah satu input bergerak ke bilangan tak terhingga.

Per Capita Variables

Ketika kita berbicara mengenai sebuah negara yang kaya atau miskin, kita akan cenderung menggunakan output atau konsumsi per individu. Dengan kata lain, kita tak akan berfikir bahwa India lebih kaya daripada Belanda, meskipun GDP India lebih besar dari Belanda, karena jika kita membaginya dengan jumlah penduduk masing-masing negara, tingkat pendapatan per individu India lebih kecil dari pendapatan per individu Belanda. Untuk menangkap properti ini, kita akan menggunakan model yang berkaitan dengan hal tersebut dan secara mendasar membahas perilaku dinamis dari jumlah pendapatan per kapita dari GDP, konsumsi dan modal.

Karena definisi *constant return to scale* digunakan untuk semua nilai λ , maka juga berlaku $\lambda = 1/L$. Selanjutnya, output dapat ditulis sebagai berikut:

$$Y = F(K,L,T) = L \cdot F(K/L, 1, T) = L \cdot f(k) \quad (2.7)$$

Dimana $k \equiv K/L$ adalah modal per tenaga kerja, $y \equiv Y/L$ adalah output per tenaga kerja, dan fungsi $f(k)$ didefinisikan sama dengan $F(K,L,T)$. Hasil tersebut memberikan kesimpulan bahwa fungsi produksi dapat diekspresikan dalam bentuk intensif sebagai berikut:

$$Y = f(k) \tag{2.8}$$

Dengan kata lain, fungsi produksi menunjukkan *no 'scale effects'* : fungsi produksi ditentukan oleh jumlah modal fisik yang dapat diakses oleh setiap orang, bertahan pada kondisi konstan k , jumlah pekerja yang lebih banyak ataupun lebih sedikit tidak akan mempengaruhi total output untuk setiap orang. Sebagai konsekuensinya, perekonomian yang sangat besar seperti China atau India , justru menghasilkan output atau pendapatan per kapita yang lebih sedikit jika dibandingkan dengan perekonomian yang lebih kecil seperti Belanda atau Swiss.

Marginal product dari faktor input adalah sebagai berikut :

$$\partial Y / \partial K = f'(k) \tag{2.9}$$

$$\partial Y / \partial L = f(k) - k \cdot f'(k) \tag{2.10}$$

Di sisi lain, Inada *conditions* memberikan implikasi $\lim_{k \rightarrow 0} [f'(k)] = \infty$ dan $\lim_{k \rightarrow \infty} [f'(k)] = 0$. Gambar menunjukkan fungsi produksi neoklasik.

Sebuah contoh Cobb-Douglas

Salah satu fungsi produksi sederhana yang sering digunakan untuk menjelaskan sebuah perekonomian secara aktual adalah fungsi produksi Cobb-Douglas.

$$Y = A K^\alpha L^{1-\alpha} \tag{2.11}$$

Dimana $A > 0$ adalah level teknologi dan α adalah konstan dengan besaran $0 < \alpha < 1$. Fungsi produksi Cobb-Douglas juga dapat ditulis dapat bentuk intensif sebagai berikut :

$$y = AK^\alpha \tag{2.12}$$

$$f'(k) = A\alpha k^{\alpha-1} > 0,$$

$$f''(k) = -A\alpha(1-\alpha)k^{\alpha-2} < 0,$$

$$\lim_{k \rightarrow \infty} f'(k) = 0 \text{ dan}$$

$$\lim_{k \rightarrow 0} f'(k) = \infty$$

Properti kunci dari fungsi produksi Cobb-Douglas adalah perilaku dari *factor income shares*. Dalam perekonomian yang kompetitif, modal dan tenaga kerja dibayar pada kondisi *marginal product*, sehingga produk marjinal dari modal akan sama dengan besaran harga sewa R , dan produk marjinal dari tenaga kerja akan sama dengan tingkat upah w . Selanjutnya, setiap unit modal dibayar $R = f'(k) = \alpha Ak^{\alpha-1}$, dan setiap tenaga kerja dibayar $w = f(k) - k \cdot f'(k) = (1-\alpha) \cdot Ak^{\alpha}$. Tingkat *capital share* dari pendapatan sebesar $Rk/f(k) = \alpha$, dan *labor share* sebesar $w/f(k) = 1-\alpha$. Sehingga, dalam *setting* yang bersifat kompetitif dan menggunakan fungsi produksi Cobb-Douglas, *factor income shares* adalah konstan, dan dipengaruhi oleh k .

II.1.2.3 Persamaan Dasar dari Model Solow-Swan

Perubahan dari stok modal sepanjang waktu dijelaskan oleh persamaan (2.2). Jika kita membagi kedua sisi dari persamaan tersebut dengan L , maka akan didapatkan:

$$\dot{K}/L = s \cdot f(k) - \delta k$$

Sisi kanan terdiri dari variabel pendapatan per kapita, tetapi sisi kiri tidak memilikinya. Sehingga untuk mentransformasinya menjadi persamaan diferensial, kita dapat menurunkan $k \equiv K/L$ yang dipengaruhi waktu untuk mendapatkan

$$\dot{k} \equiv \frac{d(K/L)}{dt} = \dot{K}/L - nk$$

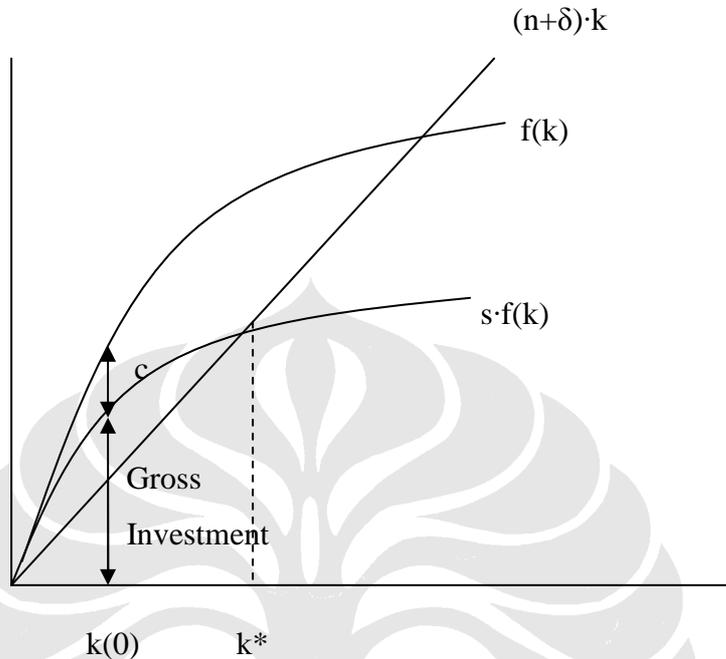
Dimana $n = \dot{L}/L$. Jika kita mensubstitusikan hasil tersebut ke dalam \dot{K}/L maka didapatkan

$$\dot{k} = s \cdot f(k) - (n+\delta) \cdot k \tag{2.13}$$

Persamaan (2.13) adalah persamaan diferensial dasar dari Solow-Swan. Persamaan nonlinear ini hanya bergantung pada k .

Notasi $n+\delta$ pada sisi kanan persamaan (2.13) dapat digunakan sebagai tingkat depresiasi yang efektif dari rasio modal –tenaga kerja, $k \equiv K/L$. Jika tingkat tabungan, s , adalah 0, jumlah modal per individu dapat turun secara sebagian mengacu pada depresiasi barang modal pada tingkat δ dan sebagian mengacu pada kenaikan jumlah individu pada tingkat n .

Gambar 2.1
Model Pertumbuhan Solow-Swan



Gambar 2.1 menunjukkan performa persamaan (2.13). Kurva paling atas adalah kurva yang menggambarkan fungsi produksi, $f(k)$. Notasi $(n+\delta) \cdot k$, digambarkan sebagai garis lurus dari titik origin dengan *slope* yang positif $n+\delta$. Sedangkan notasi $s \cdot f(k)$ pada persamaan (2.13) serupa dengan kurva fungsi produksi kecuali dalam hal multiplikasi dengan fraksi s . Catatan untuk gambar tersebut bahwa kurva $s \cdot f(k)$ dimulai dari titik origin (karena $f(0) = 0$) dan memiliki *slope* yang positif (karena $f'(k) > 0$) serta terus menjadi semakin datar sepanjang peningkatan k (karena $f''(k) < 0$). Sedangkan Inada *condition* menyebabkan kurva $s \cdot f(k)$ vertikal pada saat k menuju bilangan yang tak terbatas. Persamaan-persamaan tersebut menyebabkan kurva $s \cdot f(k)$ dan garis $(n+\delta) \cdot k$ berpotongan sekali dan hanya sekali.

Dengan menganggap bahwa perekonomian bermula dengan kondisi stok modal per individu sebesar $k(0) > 0$, gambar 2.1 menunjukkan bahwa investasi per individu sama dengan tinggi dari kurva $s \cdot f(k)$ pada titik tersebut. Sedangkan konsumsi per individu sama dengan perbedaan (jarak) vertikal pada poin yang sama antara kurva $f(k)$ dengan kurva $s \cdot f(k)$.

II.1.2.4 Kondisi *Steady State*

Seperti kita ketahui bahwa menjadi penting untuk mengetahui perangkat tepat dalam menganalisis perilaku dari model pertumbuhan sepanjang waktu. Pertama kita dapat mempertimbangkan jangka panjang atau *steady state*, dan kemudian menggambarkan jangka pendek atau *transitional dynamics*. Dari beberapa literatur *steady state* didefinisikan sebagai situasi dimana bermacam kuantitas tumbuh pada level yang konstan (atau bahkan nol). Dalam model Solow-Swan, *steady state* berhubungan dengan $\dot{k} = 0$ pada persamaan (2.13), oleh karena itu terjadilah perpotongan kurva $s \cdot f(k)$ dengan kurva $(n + \delta) \cdot k$ pada gambar.

Karena k adalah konstan pada kondisi *steady state*, y dan c juga berada pada kondisi konstan pada saat $y^* = f(k^*)$ dan $c^* = (1-s) \cdot f(k^*)$. Di sisi lain, kuantitas per kapita k , y dan c tidak tumbuh dalam *steady state*. Kondisi konstan pada besaran per kapita memiliki makna bahwa level dari variabel K , Y dan C tumbuh pada *steady state* pada tingkat pertumbuhan penduduk di n .

Sebuah perubahan yang terjadi pada *level* teknologi akan direpresentasikan oleh pergeseran kurva fungsi produksi $f(\cdot)$. Pergeseran pada fungsi produksi, pada tingkat tabungan s , tingkat pertumbuhan penduduk n , dan tingkat depresiasi δ , memberikan efek kepada level per kapita dari berbagai variabel dalam *steady state*. Pada gambar 2.1 sebagai contoh, sebuah pergeseran keatas yang proporsional dari kurva fungsi produksi atau sebuah peningkatan s menggeser kurva $s \cdot f(k)$ keatas dan dengan demikian menggiring peningkatan k^* . Sebuah peningkatan n atau δ menggeser garis $(n+\delta) \cdot k$ keatas dan menyebabkan penurunan pada k^* .

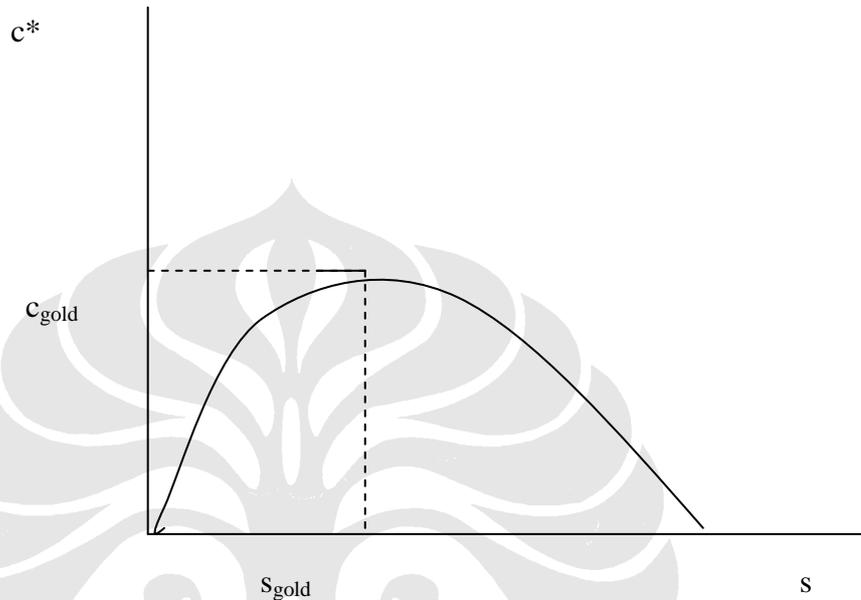
Menjadi penting untuk memberikan catatan bahwa perubahan sewaktu-waktu pada level teknologi, tingkat tabungan, tingkat pertumbuhan penduduk, dan tingkat depresiasi tidak mempengaruhi tingkat pertumbuhan *steady state* dari output per kapita, modal, dan konsumsi, dimana secara keseluruhan akan sama dengan nol. Untuk alasan ini, model ini secara khusus tidak dapat menjelaskan determinan dari pertumbuhan jangka panjang.

II.1.2.5 *The Golden Rule* dari Akumulasi Modal dan Inefisiensi Dinamis

Untuk level A yang tertentu dan nilai yang tertentu untuk n dan δ , terdapat sebuah nilai *steady state* yang unik $k^* > 0$ untuk setiap nilai dan tingkat tabungan s dengan menunjukkan relasi tersebut dengan $k^*(s)$, dengan $dk^*(s)/ds > 0$. Level *steady state* dari konsumsi per kapita adalah $c^* = (1-s) \cdot f[k^*(s)]$. Kita ketahui dari persamaan sebelumnya bahwa $s \cdot f(k^*) = (n+\delta) \cdot k^*$, dari sini dapat dinyatakan bahwa :

$$c^*(s) = f[k^*(s)] - (n + \delta) \cdot k^*(s) \quad (2.14)$$

Gambar 2.2
The Golden Rule of Capital Accumulation



Gambar 2.2 menunjukkan relasi antara c^* dengan s . Jumlah c^* akan naik sebelum dicapai titik maksimum sepanjang terjadi peningkatan s , dan setelah titik maksimum, nilai c akan turun sepanjang peningkatan s . Nilai c^* akan mencapai titik maksimum pada saat $[f'(k^*) - (n + \delta)] \cdot dk^*/ds = 0$. Dan karena $dk^*/ds > 0$, kelompok dalam tanda kurung harus sama dengan nol. Jika kita menyepakati bahwa nilai k^* yang berkorelasi dengan c^* maksimum pada k_{gold} , maka kondisi yang menentukan k_{gold} adalah

$$f'(k_{gold}) = n + \delta \quad (2.15)$$

$$c_{gold} = f(k_{gold}) - (n + \delta) \cdot k_{gold}$$

Kondisi pada persamaan (2.15) disebut sebagai *the golden rule of capital accumulation* (lihat Phelps, 1966). Dalam kacamata ilmu ekonomi *the golden rule* dapat dideskripsikan sebagai berikut: jika kita menyediakan jumlah konsumsi yang sama untuk setiap generasi sekarang dan yang akan datang, maka jumlah yang maksimum dari pendapatan per kapita adalah c_{gold} .

Gambar 2.3 mengilustrasikan performa dari *the golden rule*. Gambar tersebut menyertakan tiga kemungkinan tingkat tabungan, s_1, s_2, s_{gold} , dimana $s_1 < s_{gold} < s_2$. Jumlah konsumsi per individu, c , pada setiap kasus akan sama dengan jarak vertikal antara fungsi produksi, $f(k)$ dengan kurva $s \cdot f(k)$ yang tepat. Untuk setiap s , nilai *steady state* k^*

berkorelasi dengan perpotongan antara kurva $s \cdot f(k)$ dengan garis $(n + \delta) \cdot k$. Tingkat konsumsi per kapita *steady state*, c^* , akan mencapai titik maksimum ketika $k^* = k_{gold}$ karena tangen dari fungsi produksi pada titik tersebut paralel dengan garis $(n + \delta) \cdot k$. Tingkat tabungan yang menghasilkan $k^* = k_{gold}$ adalah satu entitas yang menyebabkan kurva $s \cdot f(k)$ berpotongan dengan garis $(n + \delta)$ pada nilai k_{gold} . Dan karena $s_1 < s_{gold} < s_2$, dapat dinyatakan melalui gambar bahwa $k_1^* < k_{gold} < k_2^*$.

Melalui penjabaran sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa $s_2 > s_{gold}$ sehingga $k_2^* > k_{gold}^*$ dan $c_2^* > c_{gold}$. Jika kita menggunakan skenario berikut, dimulai dari *steady state*, tingkat tabungan berkurang secara tetap menuju s_{gold} . Gambar 2.3 menunjukkan bahwa konsumsi per kapita, c meningkat dari posisi awal dengan jumlah yang diskret. Kemudian level c akan turun secara monotonik selama transisi menuju konsisi *steady state*-nya yang baru, c_{gold} . Karena $c_2^* < c_{gold}$, dapat disimpulkan bahwa c melampaui nilai sebelumnya c_2^* , pada seluruh transisi, sebaik kondisi *steady state*-nya yang baru. Maka dari sini ketika $s > s_{gold}$, perekonomian memiliki tabungan yang berlebih padahal jumlah konsumsi per kapita pada seluruh titik dapat meningkat dengan menurunkan tingkat tabungan. Sebuah perekonomian yang memiliki tabungan yang berlebih dapat dikatakan tidak efisien secara dinamis, karena 'potongan' konsumsi per kapita terletak dibawah jalur alternatif yang mungkin dicapai pada seluruh titik waktu.

II.1.2.6 Dinamika Transisional

Pertumbuhan jangka panjang pada model Solow-Swan ditentukan secara keseluruhan oleh elemen yang bersifat eksogen. Sehingga kesimpulan substansial yang utama mengenai jangka panjang adalah bahwa pertumbuhan *steady state* bersifat independen. Model tersebut memiliki implikasi yang menarik terkait dinamika transisional. Transisi ini menunjukkan bagaimana sebuah pendapatan per kapita dari suatu perekonomian mengalami konvergensi menuju nilai *steady state*-nya serta mengejar pendapatan perkapita dari perekonomian yang lain.

Pembagian kedua sisi dari persamaan (2.13) dengan implikasi k dimana pertumbuhan k adalah ditentukan oleh

$$\gamma_k \equiv \dot{k}/k = s \cdot f(k)/k - (n + \delta) \quad (2.16)$$

Dimana digunakan notasi γ_z untuk merepresentasikan tingkat pertumbuhan dari variabel z . Pada seluruh titik waktu, tingkat pertumbuhan dari *level* variabel tersebut akan sama

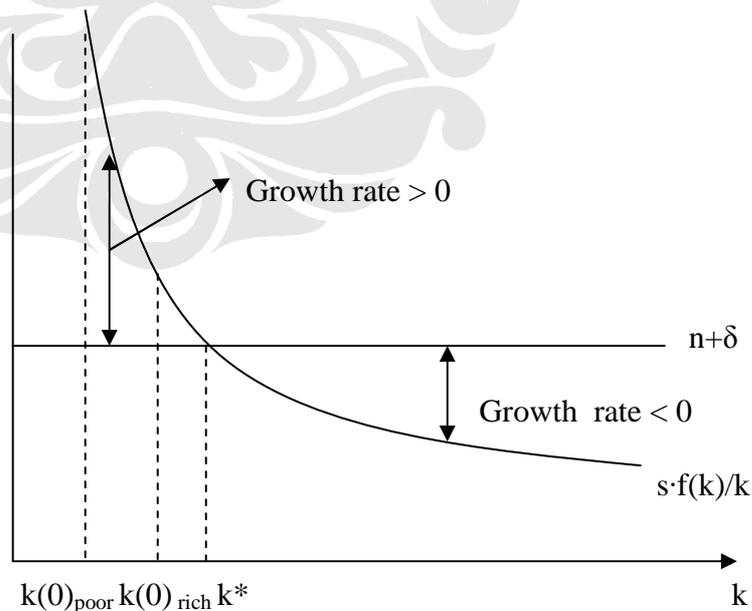
dengan tingkat pertumbuhan per kapita ditambah tingkat eksogen dari pertumbuhan penduduk n , seperti contoh berikut :

$$\dot{K}/K = \dot{k}/k + n$$

Untuk tujuan selanjutnya, difokuskan pada tingkat pertumbuhan k , yang digambarkan melalui persamaan (2.16)

Persamaan (2.16) menjelaskan \dot{k}/k sama besarnya dengan perbedaan antara dua besaran. Besaran yang pertama, $s \cdot f(k)/k$, yang bisa disebut sebagai kurva tabungan dan besaran yang kedua adalah $(n + \delta)$, atau kurva depresiasi. Kurva tabungan berbentuk *downward sloping*, sedangkan kurva depresiasi adalah garis horizontal pada $n + \delta$. Jarak vertikal antara kurva tabungan dengan garis depresiasi adalah sama besar dengan tingkat pertumbuhan modal per kapita dan titik potongnya berkorelasi dengan *steady state*. Karena $n + \delta > 0$ dan $s \cdot f(k)/k$ turun secara monotonik dari tak terhingga menuju 0, kurva tabungan dan garis depresiasi berpotongan sekali dan hanya sekali. Dari sini didapatkan rasio modal-tenaga kerja *steady state* $k^* > 0$ bersifat unik dan eksis.

Gambar 2.4
Dinamika Transisional



Gambar 2.4 menunjukkan di sebelah kiri *steady state*, kurva $s \cdot f(k)/k$ terletak di bawah $n + \delta$. Sehingga, tingkat pertumbuhan k positif, dan k meningkat sepanjang waktu. Sejalan dengan peningkatan k , \dot{k}/k turun dan mendekati 0 sejalan dengan mendekatnya k ke k^* .

Alasan dibalik turunnya pertumbuhan sepanjang transisi adalah eksistensi dari *diminishing return* dari modal. Ketika k relatif rendah, rata-rata produk dari modal, $f(k)/k$ relatif tinggi. Dengan menggunakan asumsi rumah tangga menabung dan berinvestasi pada fraksi yang konstan, s , pada produk tersebut. Sehingga, ketika k relatif rendah, investasi (kotor) per unit modal, $s \cdot f(k)/k$ relatif tinggi. Modal per tenaga kerja, secara efektif terdepresiasi pada tingkat yang konstan $n + \delta$. Dan sebagai konsekuensinya, tingkat pertumbuhan, \dot{k}/k juga relatif tinggi.

Sebuah argumen yang juga dapat dikemukakan antara lain jika perekonomian berawal dari posisi di atas *steady state*, $k(0) > k^*$, kemudian tingkat pertumbuhan k menjadi negatif, dan k turun seiring berjalannya waktu. Tingkat pertumbuhan akan meningkat dan mendekati 0 sepanjang k mendekati k^* . Dari sini, sistem tersebut secara global menjadi stabil: Untuk beberapa nilai, $k(0) > 0$, perekonomian mengalami konvergensi dan menuju posisi uniknya, *steady state*, $k^* > 0$.

Dapat juga dipelajari perilaku output selama transisi, tingkat pertumbuhan dari output per kapita ditentukan oleh :

$$\dot{y}/y = f'(k) \cdot \dot{k}/f(k) = [k \cdot f'(k)/f(k)] \cdot (\dot{k}/k) \quad (2.17)$$

Ekspresi yang terdapat dalam tanda kurung di sisi kanan adalah *capital share*, bagian dari pendapatan sewa dari modal pada total pendapatan.

Persamaan (2.24) menunjukkan hubungan antara \dot{y}/y dan \dot{k}/k yang dipengaruhi oleh perilaku dari *capital share*. Pada kasus fungsi Cobb-Douglas (persamaan 2.11), *capital share* dijelaskan sebagai α yang konstan, dan \dot{y}/y adalah fraksi α dari \dot{k}/k . dari sini didapatkan bahwa perilaku \dot{y}/y meniru \dot{k}/k .

$$\dot{y}/y = s \cdot f'(k) - (n + \delta) \cdot Sh(k) \quad (2.18)$$

dimana $Sh(k) \equiv k \cdot f'(k)/f(k)$ adalah *capital share*

Pada model Solow-Swan, yang mengasumsikan tingkat tabungan yang konstan, level konsumsi per individu ditentukan oleh $c = (1-s) \cdot y$. Sehingga, tingkat pertumbuhan konsumsi dan pendapatan per kapita menjadi identik pada seluruh titik waktu, $\dot{c}/c = \dot{y}/y$. Konsumsi, dengan demikian menerangkan dinamika yang sama dengan output.

II.1.3 Konvergensi dalam Berbagai Perspektif

II.1.3.1 Konvergensi β dan σ

Perspektif pertama, yang berhubungan dengan konsep β -convergence, seperti yang dinyatakan oleh Barro (1984), Baumol (1986), De Long (1988), Barro (1981), Barro and Sala-i Martin (1991,1992,1995) konvergensi dinyatakan terjadi jika perekonomian miskin tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan perekonomian kaya. Hal ini secara tidak langsung memberikan justifikasi logis kepada eksistensi *diminishing returns to capital* yang diyakini mazhab neoklasik. Hal ini dapat dipahami (dengan berbagai asumsi yang melekat padanya), karena perekonomian negara kaya secara implisit dapat dinyatakan telah mengeksploitasi *capital* yang mereka miliki, sehingga tingkat pertumbuhan mereka cenderung mengalami perlambatan. Dan sebaliknya, perekonomian daerah miskin secara implisit dapat dinyatakan belum mengoptimalkan penggunaan *capital*, sehingga mereka masih bisa menikmati *return of capital stock* melebihi apa yang dapat dinikmati oleh daerah kaya dalam waktu yang sama, sehingga perekonomian mereka (daerah miskin) cenderung tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan perekonomian daerah kaya.

Kelebihan dari β -convergence adalah sifat analisisnya yang dapat menjelaskan *long term phenomenon*, karena sifatnya yang dinamis. Selain itu, β -convergence dapat menjelaskan kecepatan konvergensi secara akurat.

Perspektif kedua memfokuskan diri pada masalah dispersi antar perekonomian yang dikenal dengan konsep σ -convergence, seperti yang dinyatakan oleh Easterlin (1960), Borts and Stein (1964), Streissler (1979), Barro (1984), Baumol (1986), Dowrick and Nguyen (1989), Barro and Sala-i Martin (1991, 1992, 1995) menjelaskan bahwa konvergensi terjadi jika dispersi antar perekonomian semakin menurun seiring berjalannya waktu. Dalam hal ini, dispersi biasanya diukur melalui standar deviasi dari log PDB riil. Dengan kata lain, σ -convergence terfokus pada *cross-sectional dispersion* dan bersifat analisis statis.

Konvergensi pada perspektif pertama cenderung akan menghasilkan konvergensi pada perspektif kedua. Namun proses tersebut terkadang tidak terjadi akibat adanya gangguan

baru yang cenderung meningkatkan dispersi. Sehingga β -convergence tidak selamanya identik dengan σ -convergence. Meskipun tidak identik, secara empiris ditemukan bahwa konvergensi jenis pertama yang terverifikasi cenderung menghasilkan konvergensi jenis kedua yang juga terverifikasi. Sehingga pada tataran teknis, kedua analisis dapat digunakan secara bergantian.

Dalam tataran empiris pula, β -convergence dapat mengindikasikan seberapa cepat output per tenaga kerja dari sebuah perekonomian mendekati output pada tingkat *steady state*-nya. Sebagai contoh, jika didapatkan koefisien konvergensi, $\beta = 0,05$ per tahun, maka 5 % dari kesenjangan antara y dengan y^* akan tertutup dalam waktu satu tahun. Dengan kata lain, *the half life of convergence* (waktu yang dibutuhkan untuk menutupi setengah dari kesenjangan awal) adalah sekitar 14 tahun.

II.1.3.2 Konvergensi Absolut dan Kondisional

Persamaan fundamental dari model Solow-Swan (persamaan 2.16) memberikan implikasi terhadap \dot{k}/k .

$$\partial(\dot{k}/k)/\partial k = s \cdot [f'(k) - f(k)/k]/k < 0$$

Jika hal yang lain konstan, maka nilai k yang lebih kecil akan berasosiasi dengan nilai \dot{k}/k yang lebih besar. Hasil ini menyulut sebuah pertanyaan : apakah hasil tersebut memberikan arti bahwa perekonomian dengan modal per kapita yang lebih kecil akan cenderung tumbuh lebih cepat dari perekonomian lainnya? Dengan kata lain, apakah terjadi konvergensi diantara perekonomian tersebut ?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, asumsikan sebuah grup dari perekonomian tertutup yang secara struktural serupa dalam hal parameter s , n , dan δ dan memiliki fungsi produksi yang sama $f(\cdot)$. Sehingga perekonomian tersebut memiliki *steady state* yang sama pula k^* , dan y^* . Asumsikan pula bahwa yang berbeda dari perekonomian tersebut hanyalah kuantitas awal dari modal per tenaga kerja $k(0)$. Perbedaan ini bisa terjadi karena gangguan di masa lalu, seperti peperangan, atau guncangan sesaat yang dialami oleh fungsi produksi. Model tersebut kemudian memberikan implikasi bahwa perekonomian yang tertinggal, (dengan nilai $k(0)$ dan $y(0)$ yang lebih rendah) akan mengalami pertumbuhan k dan y yang lebih tinggi.

Gambar 1.4 membagi dua perekonomian, yang kaya dengan nilai $k(0)$ yang tinggi dan yang miskin dengan nilai $k(0)$ yang lebih rendah. Karena dua perekonomian tersebut memiliki parameter pokok yang serupa, dinamisasi k untuk setiap kasus selanjutnya

ditentukan oleh $s \cdot f(k)/k$ dan $n + \delta$ yang sama Selanjutnya tingkat pertumbuhan \dot{k}/k lebih tinggi pada perekonomian yang tertinggal di awal. Hasil tersebut mengindikasikan terjadinya konvergensi : daerah atau negara yang memiliki rasio modal-tenaga kerja yang lebih rendah di awal, akan mengalami pertumbuhan ekonomi dan modal perkapita yang lebih tinggi, dan dengan demikian dapat mengejar negara yang sebelumnya memiliki rasio modal-tenaga kerja yang lebih tinggi.

Hipotesis yang menyatakan bahwa perekonomian miskin cenderung tumbuh lebih cepat dari perekonomian kaya disebut dengan konvergensi absolut. Hipotesis tersebut hanya dapat berjalan dengan performa yang baik jika digunakan untuk menguji sekelompok perekonomian yang memiliki karakter yang serupa, dalam hal ini adalah keseragaman kondisi parameter pokok, seperti n , s dan δ . Dengan kata lain perekonomian yang memiliki *steady state* yang serupa.

Namun pada kenyataannya, perekonomian yang eksis di dunia ini memiliki karakter yang sangat beragam, sehingga dalam observasi empiris, hipotesis konvergensi absolut sangat sulit untuk diterima (terutama untuk menguji sekelompok negara dengan karakteristik yang sangat beragam). Sehingga untuk menguji sekelompok perekonomian dengan *steady state* yang berbeda, didapatkan modifikasi dari analisis awal berupa hipotesis konvergensi kondisional. Ide utama dari hipotesis ini adalah bahwa perekonomian tumbuh lebih cepat di masa yang akan datang yang berpijak pada kondisi *steady state*-nya masing-masing.

Konsep konvergensi kondisional dapat dilihat pada gambar . dengan menghadirkan dua perekonomian yang berbeda dalam dua hal: pertama, berbeda dalam hal stok awal dari modal per kapita, $k_{(0)poor} < k_{(0)rich}$, dan kedua, berbeda dalam hal tingkat tabungan, $s_{poor} \neq s_{rich}$. Analisis yang terdahulu menyatakan bahwa perbedaan tingkat tabungan menghasilkan perbedaan yang sama dalam pengaturan selanjutnya terkait nilai *steady state* dari modal per kapita, $k^*_{poor} \neq k^*_{rich}$. Secara umum dapat dinyatakan bahwa $s_{poor} < s_{rich}$, sehingga $k^*_{poor} < k^*_{rich}$.

Pertanyaan selanjutnya adalah apakah model memprediksikan bahwa perekonomian miskin akan tumbuh lebih cepat dari perekonomian yang kaya ? Jika mereka memiliki tingkat tabungan yang sama, kemudian pertumbuhan ekonomi per kapita akan lebih tinggi pada perekonomian miskin dan terjadi kondisi $(k/k)_{poor} > (k/k)_{rich}$. Bagaimanapun, jika perekonomian kaya memiliki tingkat tabungan yang lebih tinggi dari perekonomian miskin seperti yang digambarkan di 1.10 maka $(k/k)_{poor} < (k/k)_{rich}$ dapat bertahan, sehingga

perekonomian kaya tumbuh lebih cepat. Intuisi yang berada dibalik hal tersebut adalah bahwa tingkat tabungan yang rendah pada perekonomian miskin akan mengganti produk rata-rata modal yang tinggi sebagai determinan dari pertumbuhan. Dengan demikian, perekonomian miskin sangat mungkin tumbuh lebih lambat dari perekonomian kaya.

Model neoklasik memprediksi bahwa setiap perekonomian akan bertemu dan berkumpul pada *steady state*-nya masing-masing dan kecepatan dari konvergensi yang terjadi berkorelasi secara berkebalikan dengan jarak terhadap *steady state*. Dengan kata lain, model memprediksi konvergensi kondisional dengan paradigma bahwa nilai pendapatan per kapita yang lebih rendah di awal, cenderung menghasilkan tingkat pertumbuhan pendapatan per kapita yang lebih tinggi.

Jika kita kembali mengingat nilai *steady state*, k^* yang dipengaruhi oleh tingkat tabungan, s , dan level dari fungsi produksi $f(\cdot)$, dapat juga disebutkan bahwa kebijakan pemerintah dan institusi lain dapat menjadi elemen kondisional yang secara efektif dapat merubah dan menggeser posisi fungsi produksi. Konsep konvergensi kondisional mengindikasikan bahwa kontrol terhadap variabel determinan dari k^* menjadi sebuah keniscayaan untuk menghindari prediksi yang menyatakan adanya hubungan yang berkebalikan antara tingkat pertumbuhan dengan posisi awal.

II.1.3.3 Konvergensi dan Sebaran Pendapatan Per Kapita

Konsep konvergensi menyatakan bahwa perekonomian dengan pendapatan per kapita yang lebih rendah akan cenderung mengalami pertumbuhan pendapatan per kapita yang lebih cepat. Perilaku tersebut membingungkan jika disejajarkan dengan definisi alternatif dari konvergensi itu sendiri, yaitu bahwa dispersi dari *real per capita income* diantara kelompok dalam perekonomian tertentu cenderung turun sepanjang waktu.

Jika kita memposisikan konvergensi absolut terjadi pada kelompok perekonomian tertentu $i = 1, 2, 3, \dots, N$, dimana N adalah jumlah yang besar. Pada waktu yang diskrit, tingkat pendapatan per kapita riil untuk perekonomian i dapat didekati dengan proses berikut :

$$\text{Log}(y_{it}) = a + (1-b) \cdot \log(y_{i,t-1}) + u_{it} \quad (2.19)$$

Dimana a dan b adalah konstanta, dengan besaran $0 < b < 1$, dan u_{it} adalah variabel galat. Kondisi $b > 0$ memberikan gambaran tentang konvergensi absolut karena tingkat pertumbuhan tahunan, $\log(y_{it}/y_{i,t-1})$, berhubungan terbalik dengan $\log(y_{i,t-1})$. Nilai koefisien b yang lebih tinggi akan bersesuaian dengan kecenderungan yang lebih besar menuju

konvergensi. Variabel galat menangkap guncangan temporal terhadap fungsi produksi, tingkat tabungan dan lainnya. Diasumsikan bahwa u_{it} tidak memiliki arti tertentu, variasi yang sama dengan σ_u^2 untuk seluruh perekonomian, dan bersifat independen sepanjang waktu dan terhadap seluruh perekonomian.

Satu pendekatan yang dapat digunakan untuk menjelaskan dispersi atau kesenjangan dari pendapatan per kapita adalah contoh varians dari $\log(y_{it})$

$$D_t \equiv \frac{1}{N} \cdot \sum_{i=1}^N [\log(y_{it}) - \mu_t]^2$$

II.1.3.4 Perkembangan Teknologi

Klasifikasi dari Penemuan

Sebelumnya telah diasumsikan bahwa *level* teknologi bersifat konstan sepanjang waktu. Sebagai hasilnya, ditemukan bahwa seluruh variabel per kapita konstan dalam jangka panjang. Pernyataan dalam model tersebut secara jelas adalah tidak realistis, di Amerika Serikat misalnya, rata-rata pertumbuhan per kapita selalu positif selama lebih dari dua abad (Barro, 2005). Dalam absensi perkembangan teknologi, *diminishing return* akan membuat hal tersebut (terjaganya tingkat pertumbuhan yang positif dalam kurun waktu yang sangat panjang) menjadi tidak mungkin hanya dengan mengandalkan penambahan akumulasi modal per tenaga kerja. Para ekonom neoklasik pada era 1950 dan 1960 mengakui masalah tersebut dan merubah model dasar yang telah dibangun agar ‘mengijinkan’ teknologi untuk berkembang sepanjang waktu. Penyikapan tersebut akhirnya memberikan jalan keluar bagi *diminishing return* dan dengan demikian mengijinkan perekonomian untuk tumbuh dalam jangka panjang. Selanjutnya akan dijelaskan bagaimana model bekerja jika mengijinkan adanya perkembangan teknologi.

Isu pertama adalah bagaimana memperkenalkan perkembangan teknologi yang eksogen ke dalam model. Model tersebut akan mengambil beberapa bentuk. Penemuan akan memudahkan produsen untuk menghasilkan sejumlah output yang sama dengan jumlah input (modal dan atau tenaga kerja) yang relatif lebih sedikit dari sebelumnya. Sedangkan penemuan yang tidak menghasilkan performa demikian dapat disebut sebagai teknologi yang netral atau *unbiased*.

Definisi lanjutan mengenai perkembangan teknologi yang netral bergantung pada makna yang tepat terkait *capital saving* dan *labor saving*. Tiga definisi yang populer dipublikasikan oleh Hicks (1932), Harrod (1942) dan Solow (1969).

Hicks menyatakan bahwa inovasi teknologi bersifat netral (*Hicks neutral*) jika rasio dari produk marjinal tidak berubah untuk rasio modal-tenaga kerja yang tertentu. Hal ini berkorelasi dengan penjumlahan kembali terhadap *isoquant*, sehingga fungsi produksi *Hicks neutral* dapat diekspresikan sebagai berikut :

$$Y = T(t) \cdot F(K,L) \quad (2.20)$$

Dimana $T(t)$ adalah indeks teknologi dan $\dot{T}(t) \geq 0$.

Harrod mendefinisikan sebuah inovasi yang netral (*Harrod neutral*) sebagai inovasi yang menyebabkan *relative input shares* , $(K \cdot F_K)/(L \cdot F_L)$ tidak berubah untuk rasio modal-output. Robinson (1938) dan Uzawa (1961) menunjukkan bahwa definisi tersebut menjelaskan posisi fungsi produksi menjadi seperti berikut

$$Y = F [K,L \cdot T(t)] \quad (2.21)$$

Dimana $T(t)$ adalah indeks teknologi, dan $\dot{T}(t) \geq 0$. Bentuk tersebut disebut juga sebagai *labor-augmenting technological progress* karena dapat meningkatkan output dengan jalan yang sama terhadap peningkatan stok dari tenaga kerja.

Dan terakhir, Solow mendefinisikan sebuah inovasi sebagai inovasi yang netral (*Solow neutral*) jika *relative input shares*, $(L \cdot F_L) / (K \cdot F_K)$ tidak berubah untuk rasio tenaga kerja / output tertentu. Definisi tersebut dapat ditunjukkan dengan persamaan berikut

$$Y = F [K \cdot T(t), L] \quad (2.22)$$

Dimana $T(t)$ adalah indeks teknologi, dan $\dot{T}(t) \geq 0$. Fungsi produksi pada persamaan diatas disebut juga sebagai *capital augmenting* karena peningkatan teknologi meningkatkan produksi sejalan dengan peningkatan dari stok modal.

II.1.3.5 Pendekatan Kuantitatif Untuk Mengetahui Kecepatan Konvergensi

Adalah substansial untuk dapat mengetahui kecepatan dari dinamika transisional. Jika konvergensi berjalan dengan cepat, kita dapat terfokus pada perilaku dari *steady state*. Dan sebaliknya, jika konvergensi berjalan dengan lambat, perekonomian terdeteksi jauh dari *steady state*-nya, dari sini perekonomian akan mengalami pertumbuhan yang didominasi oleh dinamika transisional.

Melalui persamaan (2.11) yang lalu bisa didapatkan sebuah pendekatan kuantitatif yang bisa menjelaskan seberapa cepat sebuah perekonomian mendekati *steady state*-nya. Kita dapat menggunakan persamaan (2.39) dengan mengganti L dengan \hat{L} , untuk menentukan tingkat pertumbuhan dari k pada kasus Cobb-Douglas

$$\dot{k}/\hat{k} = sA \cdot \left(\hat{k}\right)^{-(1-\alpha)} - (x+n+\delta) \quad (2.23)$$

Kecepatan konvergensi, β didekati dengan seberapa besar tingkat pertumbuhan turun sepanjang meningkatnya modal.

$$\beta^* = (1-\alpha) \cdot (x+n+\delta) \quad (2.24)$$

Mengindikasikan kecepatan dari output per tenaga kerja yang efektif, \hat{y} , mendekati nilai *steady state*-nya, \hat{y}^* , di sekitar *steady state* tersebut. Sebagai contoh, jika $\beta^* = 0.05$ per tahun, 5% dari *gap* antar \hat{y} dengan \hat{y}^* , akan tertutupi dalam waktu setahun. Maka *the half life of convergence* (waktu yang dibutuhkan untuk menutupi setengah kesenjangan di awal) adalah sekitar 14 tahun.

Dengan mempertimbangkan persamaan yang dihasilkan oleh model $\beta^* = (1-\alpha) \cdot (x+n+\delta)$, dapat dinyatakan bahwa tingkat tabungan, s , tidak mempengaruhi β^* . Hasil tersebut merefleksikan dua tenaga penghapus yang secara nyata ditolak dihapus dalam kasus Cobb-Douglas. Pertama, k yang bernilai tertentu, tingkat tabungan yang tinggi akan mendorong investasi yang tinggi dan selanjutnya menuju konvergensi yang lebih cepat. Kedua, tingkat tabungan yang lebih tinggi meningkatkan intensitas modal *steady state*, k , dan dengan demikian menghasilkan rata-rata produk dari modal yang lebih rendah di sekitar *steady state*. Efek tersebut mengurangi kecepatan konvergensi. Koefisien β^* independen dalam keseluruhan level dari efisiensi perekonomian, A . Perbedaan pada A , seperti perbedaan pada s , memiliki dua efek penghapus terkait dengan kecepatan konvergensi, dan efek tersebut dengan nyata ditolak dalam kasus Cobb-Douglas.

Sebagai contoh, misalkan sebuah perekonomian memiliki nilai $x = 0.02$ per tahun, $n = 0.01$ per tahun dan $\delta = 0.05$ per tahun. Untuk nilai tertentu dari parameter x , n dan δ koefisien β^* dalam persamaan ditentukan oleh *capital-share parameter*, α . *Share* yang

didapatkan jika menggunakan *narrow concept* dari modal fisik sekitar $\frac{1}{3}$. Jika digunakan nilai $\alpha = \frac{1}{3}$, maka akan dihasilkan $\beta^* = 5.6\%$ per tahun, yang selanjutnya menghasilkan *a half-life of convergence* sebesar 12.5 tahun. Dengan kata lain, jika *capital share* $\frac{1}{3}$, model neoklasik memprediksikan adanya transisi yang waktunya relatif singkat.

II.1.4 Studi Empiris Konvergensi

II.1.4.1 Bukti Eksistensi *Absolute Convergence*

Cashin & Sahay menemukan bahwa 20 negara bagian di India dalam kurun waktu tahun 1961-1991 memiliki *rate of convergence* 1.5 % per tahun, sehingga *the half life of convergence* sekitar 45 tahun.

Barro & Sala-I-Martin meneliti perekonomian regional AS selama sepuluh tahun dan menemukan bahwa *rate of convergence* yang terjadi sebesar 1.7 % dengan koefisien determinasi 0.89. Sedangkan hasil penelitian di Jepang menunjukkan angka *the rate of convergence* sebesar 2.79 % untuk 47 *prefecture* selama tahun 1930-1990 dengan besaran koefisien determinasi sebesar 0.92. Dan untuk penelitian di daerah-daerah di Eropa, ternyata didapatkan *the rate of convergence* sebesar 1.9% dengan mengobservasi data sejak tahun 1970-1990.

Armstrong (1995) meneliti 85 daerah di Eropa untuk tahun 1970-1990. Hasil dari penelitian tersebut menyatakan terjadi konvergensi dengan *rate of convergence* sebesar 1.31% untuk tahun 1980-1990, sedangkan selama kurun waktu 1970-1980 *rate of convergence* yang didapatkan sebesar 1.19%.

Sementara itu menurut Wibisono (2003), beberapa studi terkait disparitas regional dilakukan oleh beberapa peneliti seperti Esmara (1975), Uppal dan Boediono (1986), Islam dan Khan (1986), Akita (1988), Hill dan Weidemann (1989), Azis (1990), Knaap dan Kim (1992), Hill (1992), Akita dan Lukman (1995, 1999) serta Akita dan Alisjahbana (2002).

Di sisi lain, penelitian terkini yang mencoba menggabungkan dua jenis pendekatan terkait konvergensi (baik pendekatan yang menggunakan regresi *cross section* antara tingkat pertumbuhan dengan tingkat awal pendapatan regional per kapita maupun pendekatan yang menggunakan data disparitas yang terjadi antara pendapatan per kapita) dilakukan antara lain oleh Garcia dan Soelistianingsih (1998) serta Shankar dan Shah (2001) (Wibisono, 2003).

II.1.4.2 Bukti Eksistensi *Conditional Convergence*

Barro -dalam bukunya *determinant of economic growth*- meneliti 100 negara untuk kurun waktu 1960-1990 dan didapatkan hasil yang menunjukkan adanya konvergensi

dengan kecepatan 2.5% per tahun, dengan kata lain *the half life of convergence* akan dihasilkan setelah 27 tahun, dan 90% kesenjangan awal akan tertutup dalam 89 tahun.

Grier & Tullock (1989) & Halliwell (1992) tidak menemukan bukti kuat mengenai eksistensi konvergensi di Negara-negara Asia. Sedangkan Fukuda dan Toya (1994) menunjukkan rasio ekspor terhadap GDP memberikan tendensi yang cukup kuat bahwa perekonomian negara miskin tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan perekonomian negara kaya. Dengan kata lain, kecenderungan perekonomian yang konvergen ditunjukkan oleh penelitian tersebut.

Wibisono (2003) menemukan bukti bahwa masuknya beberapa variabel penjelas seperti kualitas sumber daya manusia dan angka harapan hidup memberikan efek positif terhadap laju konvergensi di Indonesia. Jika tanpa variabel penjelas dibutuhkan 34-45 tahun untuk menutup setengah kesenjangan awal, maka dengan disertakannya variabel penjelas, hanya dibutuhkan 18-31 tahun untuk menutup kesenjangan yang ada.

II.2 Pertumbuhan Daerah dan Intergovernmental Transfer dalam Paradigma Regional

II.2.1 Konsep Pertumbuhan Antar Daerah

II.2.1.1 Konsep Dasar Pertumbuhan Daerah

Pertumbuhan ekonomi menurut Nafziger dipengaruhi beberapa variabel seperti penduduk (terkait jumlah tenaga kerja), pendidikan, pembentukan modal (terkait investasi dan teknologi), inovasi (terkait dengan kewirausahaan) dan sumber daya alam.

Malthus memiliki pendapat yang cukup terkenal pada jamannya terkait pengaruh penduduk terhadap pembangunan ekonomi. Malthus menilai perkembangan penduduk justru menghambat pembangunan ekonomi karena Malthus menilai laju pertumbuhan penduduk berjalan menurut deret ukur, sedangkan laju pertumbuhan makanan hanya berjalan menurut deret hitung. Pendapat Malthus saat itu mengabaikan peranan teknologi yang berdampak positif pada pengendalian tingkat kelahiran, pertumbuhan makanan serta akumulasi modal yang dapat menutupi kekhawatiran Malthus.

Pertumbuhan penduduk mempengaruhi pertumbuhan tenaga kerja secara positif yang akhirnya diharapkan dapat meningkatkan output yang dihasilkan. Secara spesifik, tenaga kerja yang terampil, produktif dan teredukasi dengan baik tentu saja dapat meningkatkan jumlah output dengan tingkat yang lebih baik dibandingkan dengan tenaga kerja yang kurang terampil. Hal ini didukung oleh pernyataan Kuznet yang menjelaskan bahwa Negara-negara maju memiliki keunggulan pada sisi sumber daya manusia yang teredukasi dengan baik dan terampil, bukan terfokus pada keunggulan stok modal fisik.

Sedangkan Nafziger (1997) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi Jepang, Amerika, Kanada dan Negara-negara Eropa Barat dipengaruhi oleh pembentukan modal dan peningkatan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dan terkait dengan sumber daya alam, beberapa literatur menyatakan bahwa sumber daya alam bukanlah faktor utama yang dapat mengantarkan sebuah perekonomian menjadi perekonomian yang maju dan mendominasi. Hal ini ditunjukkan oleh Jepang, Swiss dan Singapura. Negara-negara tersebut bukanlah Negara yang kaya akan sumber daya alam, namun memiliki kondisi perekonomian yang terbilang maju. Di sisi lain, Kuwait dan Saudi Arabia yang kaya akan sumber daya alam memiliki pendapatan perkapita yang cukup tinggi.

Dalam penelitian ini, penulis akan menyertakan dua pendekatan umum yang membahas pertumbuhan ekonomi (Armstrong). Pertama, pendekatan *supply side* yang menyatakan bahwa pertumbuhan angkatan kerja, stok modal dan perkembangan teknologi mempengaruhi pertumbuhan ekonomi secara signifikan. Kedua, pendekatan *demand side* yang dicontohkan pada *export led*.

Pendekatan *supply side* yang juga dikenal sebagai model neoklasik terdiri dari dua pembahasan, yaitu model yang terdiri dari satu sektor dan model dua sektor. Model satu sektor menghasilkan satu output, dengan mengandalkan pertumbuhan angkatan kerja stok modal dan perkembangan teknologi. Sedangkan model dua sektor mengakomodasi dua faktor penting, yaitu pergerakan faktor produksi antar sektor dalam suatu daerah dan alokasi sumber daya melalui pergeseran modal dan tenaga kerja antar sektor antar daerah.

Hal yang menarik dari model neoklasik adalah pertanyaan mengapa output daerah tumbuh bervariasi? Kelemahan model ini terletak pada asumsinya yang sangat sulit untuk dipenuhi, yaitu asumsi bahwa investor dan pekerja mengetahui secara sempurna informasi harga faktor produksi serta harga faktor yang fleksibel. Kelemahan lainnya adalah kegagalan untuk mengenali pentingnya faktor permintaan daerah dengan pertumbuhan permintaan antar output yang akan menarik investor dan tenaga kerja di daerah lainnya.

Giarratani & Soeroso (1985) yang menjadikan Indonesia sebagai objek penelitiannya menyatakan bahwa perbedaan output antar daerah akan menarik modal dan tenaga kerja ke daerah yang memiliki pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan dapat menyebabkan instabilitas dalam pola pertumbuhan daerah di Indonesia. Hal ini ditunjukkan dengan tertariknya modal dan tenaga kerja pada peluang kesempatan kerja, secara lebih luas ditarik oleh kekuatan aglomerasi.

II.2.1.2 Pertumbuhan Regional Melalui Efisiensi Bantuan Pusat-Daerah

Beberapa literatur menyatakan bahwa bantuan antar level pemerintahan (*Inter-governmental grants*) dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Isu yang sering diangkat terkait hal ini adalah peningkatan efisiensi dan stimulasi permintaan agregat pada level regional (Panggabean dalam Lubis 2002). Secara khusus, efisiensi yang dimaksud dibagi menjadi dua kategori, yaitu efisiensi alokatif dan efisiensi produktif.

1. Efek Efisiensi Alokatif

Yang dimaksud dengan efisiensi alokatif adalah penggunaan yang optimal dari sumber daya yang tersedia. Hal ini dapat dilakukan dengan dua cara. Pertama, koreksi *market failure* melalui pengadaan *merit goods and services* (yang tidak dapat disediakan melalui mekanisme pasar). Kedua, dengan *menginternalisasi spillover* antar yurisdiksi.

2. Efek Efisiensi Produktif

Bantuan yang diberikan pemerintah pusat dapat meningkatkan produktivitas jika didukung dengan *level* pemerintah yang tepat dan fungsi yang efektif. Hal ini dapat terjadi karena desentralisasi mempromosikan biaya yang ditahan (*containment cost*) untuk pengembangan produktivitas pada tingkat lokal yang selanjutnya meningkatkan efisiensi melalui eksperimentasi dari inovasi yang berjalan seiring dengan berjalannya desentralisasi.

3. Efek Stimulasi Permintaan Agregat Lokal

Efek stimulasi dapat didapatkan melalui dua cara. Pertama, melalui efek peningkatan pengeluaran barang dan jasa yang dilakukan pemerintah daerah (*local revenue effort*). Kedua, stimulus yang timbul dari bantuan ini, diseimbangkan dengan pajak yang harus ditingkatkan si penerima bantuan untuk mendanai kontribusi lokal yang mereka hasilkan.

II.2.1.3 Pertumbuhan Regional Melalui Efek Stabilisasi dari Bantuan Pusat-Daerah

Argumen lain yang menguatkan pendapat bahwa terdapat hubungan yang signifikan antara bantuan pusat-daerah terhadap pertumbuhan ekonomi regional dikemukakan oleh Gramlich (1977), dikutip dari Panggabean dalam Lubis (2002). Gramlich menyatakan bahwa pertumbuhan regional dapat dipengaruhi pusat melalui stabilisasi yang dihasilkan oleh *inter-governmental grants*. Di sisi lain, Keynesian konvensional menyatakan bahwa kekuatan fiskal dan moneter pemerintah dapat menstabilkan pengeluaran swasta dan meningkatkan lapangan pekerjaan dalam siklus bisnis (Lubis, 2002) Budget pemerintah dapat menstabilkan pengeluaran pemerintah dan pengangguran, yang kebanyakan dicapai melalui *close-ended lump-sum grant* kepada pemerintah daerah. Mekanisme ini dapat meningkatkan sumber pendapatan daerah tanpa merubah harga relatif.

Maka, inter-governmental grants disimpulkan dapat menstabilkan ekonomi pada region-region yang ada sekaligus membantu meningkatkan pertumbuhan *inter-regional* secara lebih baik. Selain itu, *intergovernmental grants* dapat memperkuat kondisi fiskal pemerintah daerah dan pemerintah pusat dapat mengontrol permintaan agregat lokal.

Kesimpulan

Dari penjabaran sebelumnya dapat disimpulkan bahwa *unconditional grants* tepat dijalankan untuk memperbaiki *fiscal gap*, baik ketidakseimbangan vertikal maupun ketidakseimbangan horizontal. *Inter-governmental grants* juga dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi daerah melalui efisiensi dan stabilisasi.

II.2.2 Konsep Transfer antar Level Pemerintahan

Eksistensi konsep transfer antar level pemerintahan memiliki beberapa alasan dan justifikasi. Salah satunya adalah pandangan bahwa kerap terjadi ketidakseimbangan (*imbalances*) dalam pemerintahan daerah, baik dalam kaitannya dengan pemerintah pusat (*vertical imbalances*) maupun ketidakseimbangan antar level pemerintahan daerah (*horizontal imbalances*). Dewasa ini, Ahmad dan Craig (1997) dikutip dari Lubis (2002) memperkenalkan dua mekanisme transfer, yaitu sistem bagi hasil (*sharing of revenue*) dan bantuan (*grants*). Selanjutnya dikenal dua sistem pemberian bantuan (*grants*) yang lazim dikenal dengan bantuan bersyarat (*conditional grants*) dan bantuan tak bersyarat (*unconditional grants*). Pada bagian ini akan dijelaskan tujuan, beserta mekanisme transfer yang dimungkinkan beserta konsekuensinya untuk kemudian dapat menjadi pertimbangan para pengambil kebijakan untuk dapat memilih yang terbaik sesuai dengan kebutuhan dan kondisi pemerintahahn masing-masing.

II.2.2.1 Tujuan Transfer antar Level Pemerintahan

Eksistensi transfer tentu saja memiliki rasionalisasi dan tujuan yang ingin dicapai dalam sebuah entitas perekonomian. Lubis (2002) menjelaskan beberapa tujuan transfer sebagai berikut:

1. Membenahi kondisi ketidakseimbangan vertical

Dalam kaitannya dengan keuangan negara, sangat mungkin terjadi ketidakseimbangan vertikal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, terutama negara-negara yang masih memepertahankan bentuk pemerintahan yang sentralistis. Hal ini terjadi ketika pendapatan pemerintah pusat lebih besar dari tanggung jawabnya untuk melaksanakan program pemerintahan atau dalam kapasitasnya dalam penyediaan barang publik. Sebaliknya, *vertical imbalances* juga terjadi ketika kemampuan finansial atau pendapatan

pemerintah daerah lebih kecil daripada tanggung jawab yang diemban dalam melaksanakan program pemerintahan atau dalam kapasitasnya menyediakan *public goods and services*. Untuk kondisi yang kedua, tentu saja akan mengakibatkan kesulitan bagi pemerintah daerah untuk dapat memenuhi kewenangan dan tanggung jawabnya, terutama dalam hal penyediaan barang dan jasa publik lokal.

2. Memperbaiki kondisi ketidakseimbangan horizontal

Perbedaan kekayaan alam serta pembangunan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain dapat menyebabkan ketidakseimbangan horizontal. Di Indonesia, kita dapat melihat ketimpangan yang terjadi antara Jawa dan luar Jawa terkait kapasitas fiskal daerah luar Jawa yang lebih kecil dari daerah-daerah di pulau Jawa. Hal ini terjadi karena Pulau Jawa merupakan pusat pemerintahan, industri dan perdagangan di Indonesia, dan hal ini tidak dimiliki oleh wilayah lain di Indonesia. Ketimpangan lain yang berasal dari perbedaan kekayaan alam yang dimiliki masing-masing daerah dapat terlihat kemudian dalam porsi penerimaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBHSDA) antara daerah 'kaya' seperti Riau dengan daerah 'miskin' seperti. Maka dalam kondisi seperti ini, transfer dari pusat ke daerah (grants) menjadi sangat relevan dan rasional.

3. Memperbaiki *inter-jurisdictional spillovers*

Inter-jurisdictional spillovers dapat terjadi akibat eksternalitas positif dari suatu kebijakan pemerintah daerah tertentu yang dinikmati oleh daerah lainnya. Dari beberapa sisi, hal ini dapat menimbulkan inefisiensi, salah satunya adalah kondisi *under-provide* dari suatu output barang atau jasa publik dari pemerintah daerah tertentu. *Under-provide* dapat terjadi karena pemerintah daerah biasanya dan sewajarnya hanya memperhitungkan kebutuhan lokal dari penduduk setempat, padahal penduduk daerah lain sangat mungkin untuk turut menikmati *public goods and services* yang disediakan oleh pemerintah daerah tersebut. Maka transfer yang dapat mendorong pemerintah daerah untuk menyediakan *public goods and services* sebesar ketika *marginal social benefit* dari *public goods (and services)* tersebut sama dengan *marginal social cost*-nya menjadi sebuah kebijakan tepat yang mendapatkan justifikasi logis untuk segera diterapkan.

4. Menjamin pelaksanaan standar pelayanan publik minimum di seluruh daerah berdasarkan standar pemerintah pusat.

Grants yang dapat menjamin pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan publik sesuai standar pemerintah tentu akan berdampak positif bagi Negara secara keseluruhan. Standar Pelayanan Publik Minimum yang terpenuhi pada gilirannya akan memberikan

benefit bagi penurunan hambatan terkait mobilitas barang dan faktor produksi antar daerah yang selanjutnya dapat meningkatkan efisiensi secara umum.

5. Sebagai penunjang kebijakan stabilisasi

Disadari atau tidak, bantuan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat berperan sebagai penunjang kebijakan stabilisasi. Transfer pada saat resesi misalnya, dapat memberikan insentif bagi pemerintah daerah untuk mengeluarkan *expenditure* yang lebih besar yang dapat berfungsi mengimbangi tekanan ekonomi akibat resesi yang terjadi. Pengeluaran pemerintah pada saat resesi dinilai efektif jika dieksekusi sebagai peningkatan belanja modal atau berbagai bentuk *capital grants* lainnya yang dapat memberikan stimulus positif bagi perekonomian. Disisi lain, transfer yang didapat pemerintah daerah dari pemerintah pusat dapat mengambil kebijakan stabilisasi dalam bentuk yang lain, yaitu dengan memperbaiki ketimpangan pendapatan melalui penciptaan proyek bagi penduduk yang berpenghasilan rendah.

6. Memperbaiki distribusi pendapatan.

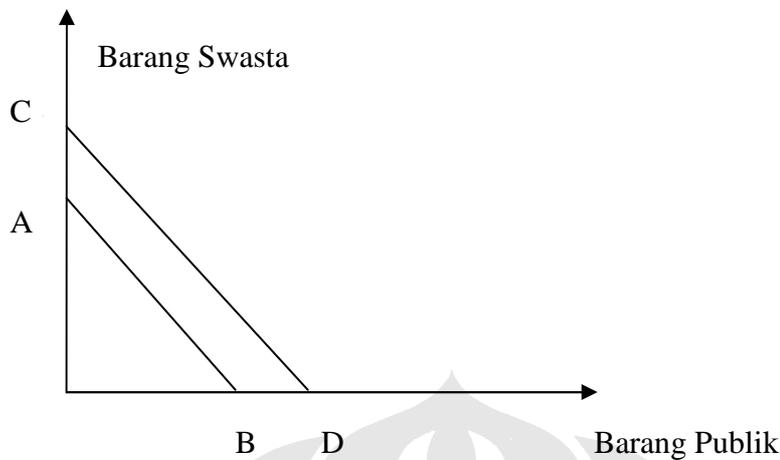
Transfer yang tepat pada gilirannya akan mengurangi atau bahkan menghilangkan ketidakseimbangan horizontal dan vertikal. Dengan kata lain, efek positif yang dihasilkan dari sebuah paket kebijakan transfer yang tepat dapat memperbaiki distribusi pendapatan, dalam kasus regional Indonesia, dapat mengurangi disparitas antara pendapatan per kapita daerah yang 'kaya' dengan daerah yang 'miskin'. Sebuah konsep yang kini lazim disebut dengan σ *convergence*.

II.2.2.2 Pilihan Mekanisme Transfer

1. Unconditional Grants

Seperti yang telah dibahas pada bagian pendahuluan, setidaknya dikenal dua jenis transfer, yaitu transfer bersyarat dan transfer yang tanpa syarat. Transfer dikatakan sebagai transfer tak bersyarat jika pemberian transfer dari pihak pemberi tidak terkait dengan program pengeluaran tertentu yang dituntut dilaksanakan oleh pihak penerima. Ciri lain dari *unconditional transfer* adalah eksistensi peningkatan sumber daya lokal dan mempertahankan pilihan fiskal pemerintah daerah (penerima transfer), dengan kata lain pemerintah daerah bebas menentukan alokasi dana bantuan tersebut sesuai kebutuhan, preferensi dan kepentingan daerahnya. Transfer jenis ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan biaya pemerintah penerima transfer (dalam konteks ini pemerintah daerah) untuk menjalani fungsi dan program yang menjadi kewajiban sekaligus kewenangannya. Transfer tak bersyarat cocok untuk dijalankan dalam kaitannya untuk memenuhi kebutuhan dan penyediaan pelayanan publik secara menyeluruh dan merata.

Gambar 2.5
Unconditional Grants



Berdasarkan gambar grafik di atas, dapat dijelaskan sebagai berikut: Garis vertikal mewakili besarnya jumlah barang (dan jasa) swasta, sedangkan garis horizontal menjelaskan besarnya jumlah barang (dan jasa) publik yang disediakan pemerintah. Pada kondisi awal (sebelum adanya transfer) kombinasi konsumsi barang dan jasa dari daerah x adalah sebatas garis AB, dan setelah transfer dijalankan dalam bentuk *unconditional grants*, maka garis tersebut *shifting* ke garis CD. Melalui grafik dapat dilihat bahwa garis AB *shifting* secara proporsional menuju garis CD. Dengan kata lain, pemberian transfer dalam bentuk *unconditional grants* tidak merubah preferensi daerah penerima terhadap barang publik dan swasta. Akibatnya, kondisi tersebut tidak merubah harga relatif barang swasta dan barang publik, dengan kata lain, peningkatan konsumsi *public goods (and services)* tidak lebih besar dari peningkatan konsumsi barang dan jasa yang disediakan swasta. Maka dapat disimpulkan, bahwa pemberian transfer dalam bentuk *unconditional grants* menjadi tidak efektif untuk meningkatkan penggunaan dan penyediaan barang (dan jasa) publik.

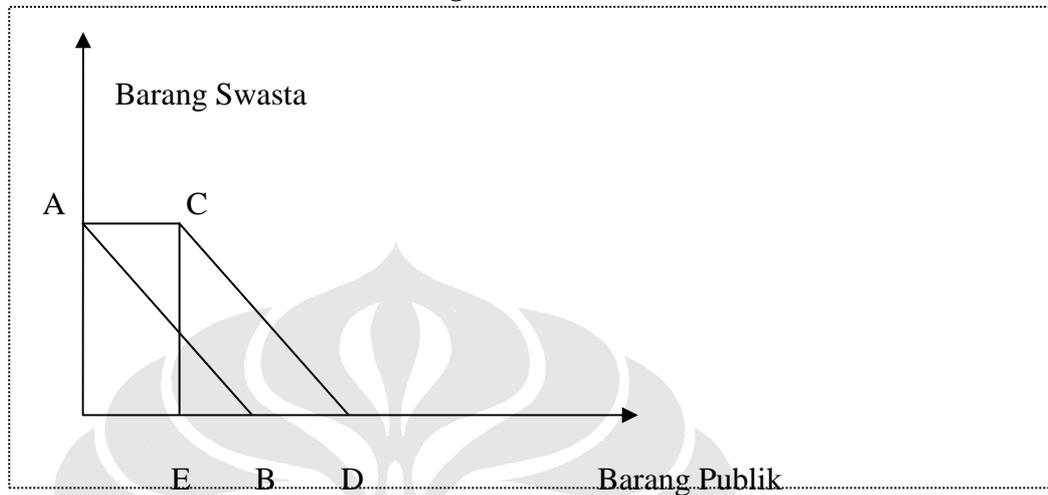
2 Conditional Grants

Kontradiksi dari transfer jenis pertama, *conditional grants* memiliki tujuan spesifik yang disyaratkan oleh pemberi transfer (dalam hal ini pemerintah pusat) kepada pihak penerima (pemerintah daerah). Tujuan umum dari pemberian *conditional grants* adalah peningkatan konsumsi penyediaan barang dan jasa publik dalam jumlah tertentu yang diinginkan oleh pemberi transfer. Mekanisme ini dibagi dalam tiga kategori khusus. Kategori pertama, *conditional grants* diberikan tanpa dana pendamping (dan yang dimiliki oleh penerima transfer –pemerintah daerah- sebelum adanya transfer). Kategori kedua

adalah pemberian *conditional grants* yang disertai dana pendamping dari pihak penerima yang bersifat *open-ended*. Dan yang terakhir, pemberian *conditional grants* yang disertai dana pendamping yang bersifat *close-ended*.

Gambar 2.6

Non-matching Conditional Grants

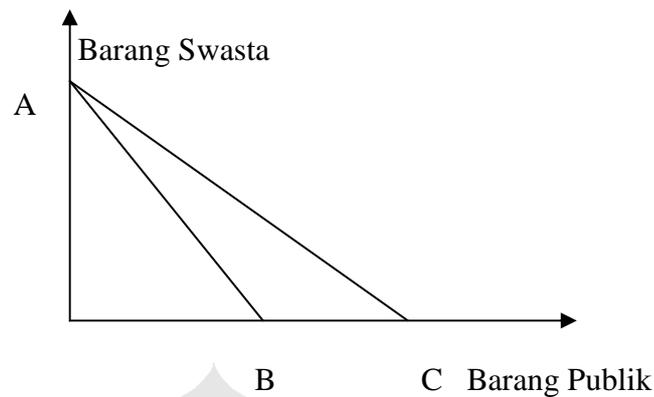


Gambar diatas dapat dijelaskan sebagai berikut :

Garis AB adalah kondisi awal, kondisi kombinasi konsumsi daerah penerima sebelum adanya transfer dari pemerintah pusat (dalam hal ini *non-matching conditional grants*). Setelah adanya transfer dari pemerintah pusat, maka terjadi peningkatan penyediaan (sekaligus konsumsi) barang publik, hal ini digambarkan oleh garis BD yang menjelaskan besarnya peningkatan jumlah konsumsi barang publik. Disisi lain, tidak terjadi perubahan konsumsi barang swasta, hal ini terlihat dari konsumsi barang swasta setelah transfer yang digambarkan oleh garis EC yang sejajar dan sama besar dengan garis OA. Dengan kata lain, *non-matching conditional grants* menyebabkan kombinasi konsumsi barang publik-swasta sepenuhnya bergeser ke barang publik sebesar transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat (terjadi peningkatan konsumsi barang publik sebesar jumlah transfer dari pusat tetapi tidak terjadi peningkatan konsumsi barang swasta).

Gambar 2.7

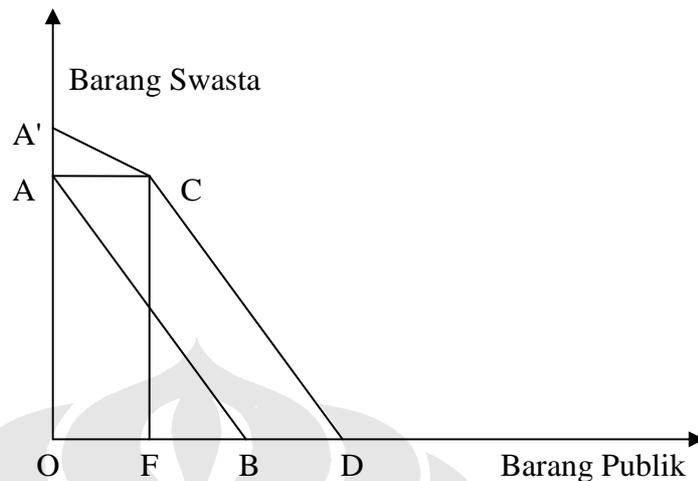
Open-ended Matching Conditional Grants



Kondisi kombinasi konsumsi awal sebesar AB, lalu berubah menjadi sebesar AC setelah *open-ended conditional grants* dijalankan. Terjadi dua efek dalam pelaksanaan transfer . Pertama, eksistensi efek pendapatan (*income effect*) yang terjadi akibat bertambahnya sumber dana pemerintah daerah yang selanjutnya meningkatkan belanja publik. Efek yang kedua adalah efek substitusi (*substitution effect*) yang juga dikenal sebagai efek harga, hal ini terjadi akibat perubahan harga relatif barang publik terhadap barang swasta. Dari kedua efek tersebut, didapatkan efek total yang membuat pemerintah daerah menambah jumlah penyediaan barang publik dalam besaran yang signifikan. Sebagai catatan, *total effect* yang berbeda akan menghasilkan kondisi yang berbeda pula. Jika efek substitusi lebih besar dari efek pendapatan maka transfer yang dijalankan membuat penyediaan barang publik lebih besar dari barang swasta, dan jika efek pendapatan lebih besar dari efek substitusi, maka mayoritas transfer yang diberikan pusat dipakai untuk membeli barang swasta.

Gambar 2.8

Close-Ended Matching Conditional Grants



Seperti dua grafik sebelumnya, AB adalah kondisi awal kombinasi konsumsi barang publik dan swasta dari sisi penerima transfer. *Close-ended matching conditional grants* sangat disukai pemberi transfer karena sifatnya yang dapat mengontrol anggaran pusat. Setelah transfer, maka AB berpindah ke A'CD. Sedikit mirip dengan mekanisme *non-matching conditional grants*, sampai OF, pembiayaan masih mendapat subsidi dari pemerintah pusat, dan lebih dari OF, subsidi dihentikan. Dengan kata lain subsidi dibatasi pada level tertentu yang diinginkan oleh pemerintah pusat.

Beberapa hal disimpulkan terkait berbagai mekanisme transfer yang dijelaskan pada bagian terdahulu berikut tujuan dan keunikan dari mekanisme yang ada. Pertama, *Unconditional grants* cocok diterapkan untuk menurunkan ketidakseimbangan horizontal dan vertikal, cocok dijadikan sebagai alat yang bersifat *equalization grants*. Kedua, *Conditional grants* tepat digunakan untuk memperbaiki *inter-jurisdictional spillovers* dan menjamin pelaksanaan standar pelayanan publik minimum. Ketiga, Untuk memperbaiki *spillovers effect* secara spesifik, penggunaan dana pendamping (*matching*) yang berkolaborasi dengan *rate* yang optimal akan sangat efektif untuk mendorong daerah penerima transfer menyediakan *public goods and services* pada tingkat yang optimal (ketika *marginal social benefit* sama dengan *marginal cost benefit*). Keempat, tujuan transfer sebagai salah satu alat stabilisasi dapat dipenuhi dengan baik melalui mekanisme *conditional grants*. Kelima, tujuan memperbaiki pemerataan dan keadilan (*equity*) dapat menggunakan *conditional* maupun *unconditional grants*. *Unconditional grants* sebaiknya dijalankan jika pemerintah memiliki perhatian yang tinggi terhadap masalah distribusi

pendapatan dan didukung oleh aparat yang bersih dan berkualitas, jika hal tersebut tidak terpenuhi, sebaiknya menggunakan *conditional grants* yang secara khusus menjadikan masyarakat berpenghasilan rendah sebagai ‘sasaran empuk’ dari pelaksanaan transfer.

II.2.2.3 Prinsip Pengalokasian Transfer

Setelah secara panjang lebar dijelaskan pertimbangan ekonomis dari pelaksanaan transfer yang menuntut eksistensi efektifitas dan efisiensi, berikut ini akan dijelaskan prinsip dasar dalam merumuskan transfer menurut Shah et al (1994) yang tercantum dalam Lubis (2002)..

1. Otonomi (*Autonomy*)

Otonomi yang dimaksud di sini adalah bahwa pemerintah daerah memiliki fleksibilitas untuk membuat prioritas kebijakan sesuai kebutuhan dan kepentingan daerah.

2. Kecukupan (*Revenue Adequacy*)

Pendapatan yang dimiliki cukup untuk menjalankan fungsi dan tanggung jawab yang dimiliki dalam berbagai bentuk program dan proyek pembangunan, terutama terkait penyediaan pelayanan publik.

3. Pemerataan dan Keadilan (*Equity*)

Equity yang dimaksud dalam hal ini adalah bahwa dana yang diberikan kepada daerah berbanding lurus dan sesuai dengan kebutuhan, namun berbanding terbalik dengan kapasitas fiskal daerah. Artinya, semakin besar kebutuhan maka semakin besar kemungkinan transfer yang didapatkan daerah (diikuti dengan pertimbangan lainnya) , sebaliknya semakin besar kapasitas fiskal suatu daerah, maka semakin kecil kemungkinan transfer yang didapatkan daerah tersebut.

4. Dapat diperkirakan (*Predictability*)

Baik perkiraan kapasitas maupun kebutuhan fiskal pemerintah daerah (penerima transfer) dapat diperkirakan dengan akurasi yang baik oleh pemerintah pusat (pemberi transfer).

5. Bersifat Netral (*Neutrality*)

Dalam hal ini pemberian transfer dari pusat ke daerah bersifat netral terhadap pilihan daerah penerima transfer, sesuai dengan preferensi alokasi sumber daya ke dalam sektor ekonomi tertentu menurut kebijakan pemerintah daerah.

6. Objektif dan Sederhana (*Simplicity and Objective*)

Mekanisme yang memenuhi kaidah yang objektif dan sederhana dapat meminimalisir probabilita manipulasi yang mungkin dilakukan pihak tertentu, sehingga informasi yang akurat dapat direalisasikan guna menghadirkan *good governance* dalam pemerintahan.

7. Insentif (*Incentive*)

Memberikan insentif tersendiri kepada pengelola untuk dapat melaksanakan transfer sekaligus menyajikan laporan yang lebih baik yang pada gilirannya mendorong perbaikan dan efisiensi secara umum.

8. Jaminan Pengamanan Tujuan (*Safeguard of Grantor's Objectives*)

Jaminan atas perealisasi tujuan yang hendak dicapai (terutama dari pihak pemberi transfer) dapat didukung dengan adanya mekanisme *monitoring* serta *technical assistance* yang tepat dan proporsional, yang selanjutnya memberikan dampak yang positif bagi kedua belah pihak (penerima dan pemberi transfer).

II.2.2.4 Ketidakseimbangan Vertikal dan Horizontal

Adanya perbedaan tingkat pemerintahan memberikan peluang terjadinya ketidakseimbangan fiskal. Dewasa ini, setidaknya dikenal dua bentuk ketidakseimbangan fiskal, yaitu ketidakseimbangan fiskal vertikal dan ketidakseimbangan fiskal horizontal. Ketidakseimbangan fiskal dapat terjadi karena adanya perbedaan dalam penetapan pos pengeluaran dan pendapatan. Jika tingkat pemerintahan yang lebih rendah, dalam hal ini pemerintah daerah memilih untuk meningkatkan pengeluaran, maka ketidakseimbangan vertikal dapat terjadi antara pemerintah daerah tersebut dengan pemerintah pusat.

Seperti yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, mekanisme transfer dapat digunakan untuk membenahi ketidakseimbangan vertikal. Tetapi jika transfer hanya ditujukan untuk memperbaiki ketidakseimbangan vertikal, hal ini dapat menimbulkan efek negatif berupa penurunan insentif pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatannya sendiri atau memperketat pengaturan pengeluaran agar berjalan secara efisien.

1. Ketidakseimbangan Vertikal

Permasalahan mendasar yang harus dipikirkan dan dipecahkan oleh pemerintah adalah bagaimana seharusnya tingkat pemerintahan yang berbeda diperlakukan dalam hubungannya satu sama lain terkait dengan wewenang dan kapasitas fiskal mereka. Secara spesifik pemerintah pusat berkewajiban untuk memastikan dan menjaga ketersediaan sumber daya sekaligus tanggung jawab fungsional pada setiap tingkat pemerintahan. Hal ini menjadi penting karena *trend* pemerintah daerah di Negara-negara berkembang cenderung mendanai pengeluaran yang berasal dari penduduk lokal sendiri di bawah standar yang telah ditetapkan pemerintah pusat (Lubis, 2002), hal ini dapat terjadi karena pemerintah pusat berasumsi mengontrol sumber-sumber pendapatan yang paling elastis, sedangkan pihak pemerintah daerah memiliki tanggung jawab pengeluaran yang banyak.

Akhirnya, hal ini mengakibatkan penyediaan pelayanan sektor publik lokal menjadi dipertanyakan.

Di Indonesia, ketidakseimbangan vertikal diupayakan untuk diperbaiki dengan penggunaan mekanisme bantuan (*grants*). Hal ini bertujuan untuk memberikan kapasitas yang lebih baik bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan preferensi pengadaan *merit goods*. Di lain pihak, sebagaimana kajian teoritis yang telah dibahas sebelumnya, untuk meningkatkan penyediaan *merit goods*, mekanisme yang dianjurkan untuk dilaksanakan adalah bantuan khusus (*specific grants*).

2. Ketidakseimbangan Horizontal

Bantuan yang dialokasikan pemerintah pusat untuk memperbaiki ketidakseimbangan vertikal, ternyata tidak sepenuhnya menyelesaikan masalah ketidakseimbangan fiskal secara menyeluruh. Mekanisme bantuan tersebut masih menyisakan permasalahan, yaitu ketidakmerataan distribusi sumber daya diantara daerah dalam tingkat pemerintahan yang sama.

Keseimbangan horizontal sendiri dapat didefinisikan sebagai kondisi yang seimbang anantara sumber daya dan tanggung jawab pada tingkat pemerintahan tertentu, pada area yang berbeda. Terkait pertimbangan geografis, keseimbangan horizontal tercapai saat terjadi *net fiscal balance* diantara yurisdiksi-yurisdiksi tingkat pemerintahan tertentu.

Ketidakseimbangan horizontal harus dibenahi secara spesifik, hal ini mengingat adanya perbedaan (yang wajar terjadi) stok sumber daya dan kebutuhan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain pada tingkat pemerintahan yang sama. Perbedaan stok sumber daya dan kebutuhan ini selanjutnya mengakibatkan perbedaan *net fiscal benefit*. Adapun perbedaan terkait stok sumber daya dan kebutuhan didasarkan pada perbedaan-perbedaan berikut :

- (i) Perbedaan kemampuan daerah dalam mengolah sumber daya
- (ii) Perbedaan tingkat pendapatan yang selanjutnya menyebabkan perbedaan kemampuan untuk meningkatkan pengeluaran dari sumber-sumbernya.

Sedangkan perbedaan kebutuhan dapat disebabkan oleh :

- (i) Perbedaan tanggung jawab
- (ii) Perbedaan karakteristik *inter-regional* seperti populasi, kondisi geografis, dan kondisi sosial politik.
- (iii) Perbedaan biaya produksi. Hal ini sangat terkait dengan perbedaan *economies of scale*, kondisi fisik daerah, serta keadaan topografis.

Maka ekualisasi pendapatan dapat dilakukan dengan mengkompensasi stok sumber daya dan kebutuhan pengeluaran pemerintah.

Pembenahan ketidakseimbangan horizontal, dapat dilakukan dengan menjalankan bantuan yang didistribusikan sesuai kondisi ekonomi daerah masing-masing. Dengan kata lain, pemerintah pusat memberikan bantuan yang sama ke daerah yang memiliki kondisi ekonomi yang sama pula, dan daerah yang lebih miskin, akan mendapatkan tambahan dana bantuan dari pemerintah pusat (Bennet, 1997 dikutip dari Panggabean dari Lubis 2002). Untuk ketidakseimbangan horizontal karena faktor geografis, maka seharusnya pemerintah pusat menjamin penyediaan jasa publik yang sesuai dengan standar nasional di semua yurisdiksi.

Terkait ekuilisasi, terdapat tiga hal yang harus dipertimbangkan (Lubis, 2002) :

(i) Ekualisasi Perbedaan Sumber Daya Fiskal per Kapita

Beberapa hal penting yang harus diperhatikan antara lain ketesediaan dan distribusi *merit goods* yang merata di semua yurisdiksi, sekaligus pemerataan tingkat pendapatan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Selain itu, perhatian khusus perlu diberikan kepada daerah-daerah 'miskin' yang biasanya minim dalam hal penyediaan dan pelayanan *merit goods and services* serta kesempatan kerja.

Masalah lain yang tak kalah penting untuk diperhatikan adalah bagaimana mendefinisikan dan menghitung kapasitas fiskal regional dari setiap daerah . namun secara umum kapasitas fiskal biasanya diinterpretasikan sebagai kemampuan pemerintah daerah untuk meningkatkan pendanaan dalam upaya penyediaan jasa publik atau jumlah uang dari masyarakatnya (Lubis, 2002). Beberapa catatan dalam hal penghitungan kapasitas fiskal absolut antara lain pemerintah harus memahami jumlah maksimum pendapatan yang mungkin diperoleh, keinginan fiskal pemerintah daerah dan efisiensi pajak. Maka dapat dinyatakan bahwa otoritas fiskal harus mengetahui berapa jumlah pendapatan yang dapat diperoleh dan kapasitas fiskal relatif dibandingkan dengan pemerintah daerah lainnya. Hal ini seharusnya tidak hanya menjadi pengetahuan pemerintah daerah, melainkan juga menjadi pengetahuan pemerintah pusat.

(ii) Ekualisasi Perbedaan Kebutuhan Pengeluaran

Mempertimbangkan perbedaan ini menjadi penting untuk memastikan penyediaan pelayanan jasa publik sesuai standar yang ditetapkan pusat. Setiap faktor yang mempengaruhi perbedaan kebutuhan pengeluaran tersebut harus didefinisikan dan diteliti dengan seksama. Hal penting lain yang sangat terkait dengan kebutuhan pengeluaran ini

adalah peran pemerintah dalam hal pemerataan pemenuhan kebutuhan dasar , penyediaan lapangan kerja serta pemerataan pendapatan masyarakat.

(iii) Ekualisasi perbedaan dalam biaya pengadaan jasa

Dalam banyak kasus, pendanaan yang sama (jumlahnya) tidak serta merta menghasilkan output yang sama pula untuk daerah yang berbeda. Hal ini dapat terjadi akibat perbedaan *cost of production* antar daerah. Variasi biaya tersebut selanjutnya dapat menyebabkan variasi pengadaan *public goods* yang akhirnya menghasilkan ketidakmerataan inter-regional untuk menikmati *merit goods*, kesempatan kerja dan pendapatan. Perbedaan *cost of production* dapat disebabkan oleh perbedaan biaya tenaga kerja atau material penting serta kondisi geografis yang berbeda.

Akhirnya dapat disimpulkan beberapa hal terkait ketidakseimbangan vertikal dan horizontal. Pertama, mengenai pemilihan tipe bantuan yang akan dieksekusi. Berdasarkan tiga faktor yang harus dipertimbangkan dan telah dijelaskan sebelumnya, maka *block grants* (bantuan umum) dinilai paling cocok untuk dipilih, karena dapat meningkatkan ketersediaan *public goods* dan memberikan kebebasan bagi pemerintah daerah untuk mengatur pandanaannya dalam kategori fungsional yang cukup luas. Tetapi *block grants* memiliki kelemahan, yaitu tidak dapat memperbaiki distribusi pendapatan antar individu. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut, sangat mungkin di daerah yang 'kaya' terdapat individu yang miskin, dan sebaliknya di daerah yang 'miskin' masih terdapat individu yang kaya. Maka *block grants* sebaiknya tidak digunakan sebagai pengganti program yang bertujuan meredistribusi pendapatan antar individu yang adil.

Specific grants sebaiknya tidak hanya bertujuan membenahi horizontal imbalances, karena hal ini akan mengarah ke pola pengeluaran yang berbeda dengan pilihan dan prioritas regional. Secara khusus, *matching specific grants* dapat meningkatkan ketidakmerataan antar daerah, karena makin tinggi dana pendamping semakin tinggi pula dana bantuan yang didapat daerah dari pemerintah pusat.

BAB III

Desentralisasi dan Perubahan Sistem Transfer di Indonesia : Sejarah dalam Berbagai Perspektif

III.1 Desentralisasi : Definisi, Rasionalisasi dan Kaitannya dengan Transfer Pusat-Daerah

III.1.1 Definisi Desentralisasi Berikut Berbagai Derivasinya

Indonesia sebagai Negara yang memiliki lebih dari 13000 pulau yang tersebar dengan beragam bahasa, budaya dan agama tentu saja menjadi tantangan tersendiri bagi para pemangku kebijakan untuk dapat merealisasikan sebuah negara yang *gemah ripah loh jinawi*, negara yang madani dan bermartabat. Dan seiring berjalannya waktu, nampaknya idealita tersebut tak dapat terealisasi dengan pola pemerintahan yang terpusat. Hal ini memiliki beberapa justifikasi dari berbagai kalangan, salah satunya adalah argumen Otto Eckstein yang menjelaskan berbagai kelebihan yang dimiliki sistem desentralisasi pemerintahan.

Sebelum desentralisasi mulai dijalankan pada 1 Januari 2001, Indonesia dengan segala keragamannya termasuk salah satu negara yang paling sentralistis di dunia. Hal ini dapat terlihat dari 94% pendapatan yang berhasil dikumpulkan oleh pemerintah pusat dari total 100% pendapatan pemerintah secara keseluruhan dan sekitar 60% pembiayaan pemerintah lokal dibiayai oleh pemerintah pusat (Roeslan & Wibisono, 2003).

Implementasi UU No. 22 dan 23 tahun 1999 yang dijalankan sejak 1 Januari 2001 telah secara signifikan mengubah Indonesia menjadi negara yang paling terdesentralisasi di dunia (Roeslan & Wibisono, 2003). Proporsi pengeluaran regional terhadap pengeluaran pusat meningkat dari 17 % menjadi 30 %, bahkan pada 2002 diperkirakan naik menjadi 40%. Sekitar 2/3 pegawai pemerintah pusat di pindahkan ke daerah, yang setara dengan lebih dari 2 juta PNS. Sekitar 2.8 juta dari 3.9 juta PNS berstatus pegawai daerah, 239 kantor propinsi, 3.933 kantor kabupaten/ kota, berikut 16.000 fasilitas pelayanan yang sebelumnya milik pemerintah pusat telah di transfer ke pemerintah daerah (Roeslan & Wibisono, 2003)

Sebelum kita jauh melangkah untuk menganalisis berbagai argumen yang menjelaskan desentralisasi dalam kaitannya untuk merealisasikan keadilan dan kesejahteraan, pada

bagaian awal bab ini penulis akan menyertakan beberapa definisi dari konsep desentralisasi.

III.1.1.1 Berdasarkan UU No.33 tahun 2004 dan UU No. 22 tahun 1999:

- a. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah (pemerintah pusat) kepada gubernur sebagai wakil dari pemerintah.

III.1.1.2 Menurut Rondinelli (1981,1989, 2001) dalam Roeslan dan Wibisono (2003) :

1. Desentralisasi Politik

Yang bertujuan memberikan warga negara dan para wakilnya memiliki wewenang yang lebih luas untuk membuat keputusan dan kebijakan publik.

2. Desentralisasi Administrasi

Yang bertujuan menjalankan redistribusi otoritas, kewenangan dan tanggung jawab dalam penyediaan *public goods and services* di antara tingkatan pemerintah yang beragam.

Desentralisasi administrasi dibagi dalam tiga bentuk :

a. Dekonsentrasi

Yaitu penyerahan tanggung jawab untuk penyediaan *public goods and services* dari pemerintah pusat ke kantor cabang yang berada di daerah.

b. Delegasi

Yaitu penyerahan tanggung jawab terkait pengambilan keputusan dan kebijakan serta dalam kaitannya dengan administrasi fungsi publik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

c. Devolusi

Adalah penyerahan otoritas terkait pengambilan keputusan , perihal keuangan, dan pengelolaan jasa publik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

3. Desentralisasi Fiskal

Adalah salah satu bentuk desentralisasi yang bertujuan untuk menjalankan redistribusi sumber-sumber finansial untuk penyediaan jasa publik pada tingkatan pemerintah yang berbeda. Pada bagian ini ditekankan masalah kewenangan atas pemungutan berbagai jenis pajak, pihak mana yang harus mengeluarkan pengeluaran tertentu, atau misalnya seberapa besar '*vertical imbalances*' masih dapat ditoleransi.

4. Desentralisasi Ekonomi Pasar

Desentralisasi yang terakhir disebut Rondinelli ini bertujuan menjalankan pengalihan tanggung jawab fungsi-fungsi ekonomi dari sektor publik kepada sektor swasta. Dengan kata lain, bila jenis desentralisasi ini dijalankan, maka fungsi-fungsi yang selama ini ditangani oleh pemerintah dapat dialihkan ke kalangan pengusaha, kelompok masyarakat, LSM, atau koperasi. Desentralisasi ekonomi pada praktiknya memiliki dua bentuk utama, yaitu deregulasi dan privatisasi yang pada umumnya diikuti oleh liberalisasi ekonomi dan pengembangan pasar itu sendiri.

III.1.2 Rasionalisasi Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal

Beberapa literatur ekonomi menjelaskan justifikasi dari pelaksanaan desentralisasi sebagai berikut :

III.1.2.1 Kelebihan Desentralisasi Menurut Otto Eckstein

- a. Cakupan wilayah yang lebih kecil memudahkan pelaksanaan program dan pemenuhan target dan tujuan perekonomian.
- b. Penerapan nilai-nilai daerah yang unik dalam berbagai program diharapkan memberikan efek positif bagi daerah secara keseluruhan.
- c. Proses politik yang mencerminkan distribusi pengeluaran politik.

III.1.2.2 Kelebihan Desentralisasi Menurut Heller-Pechman

- a. Memungkinkan daerah untuk mengalokasikan dana ke program yang dianggap prioritas
- b. Memperkuat inisiatif lokal
- c. Memperlambat sentralisasi pemerintah
- d. Mendukung kualitas pelayanan publik

III.1.2.3 Kelebihan Desentralisasi dalam Berbagai Pandangan

(1) Meningkatkan Efisiensi Alokatif

Keputusan dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah lokal, yang relatif lebih dekat dan responsif dengan masyarakat dinilai akan menghasilkan keputusan yang lebih baik ketimbang kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah pusat karena lebih mencerminkan kebutuhan dan preferensi masyarakat daerah yang bersangkutan (Musgrave 1983 ; Oates, 1972 ; Tiebout, 1956)

(2) Memperbaiki tingkat daya saing pemerintah dan memberikan insentif lebih untuk terus berinovasi

Hal tersebut dapat terjadi karena pemerintah daerah dapat lebih optimal bekerja sesuai dengan kebutuhan, aspirasi dan preferensi masyarakat daerah. (Breton, 1996 ; Salmon, 1987). Di sisi lain, spesifikasi kebutuhan dan karakter daerah akan membuat *policy maker* terstimulus untuk mencari jalan terbaik dalam pemenuhan kebutuhan daerahnya, dengan kata lain stimulus untuk berkreasi akan meningkatkan kemampuan berinovasi dan memompa semangat berkompetisi antar daerah.

(3) Mendorong transparansi dan akuntabilitas serta memperluas partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan di tingkat daerah.

(4) Memperbaiki kinerja fiskal dan tingkat mobilisasi pendapatan regional

Hal ini bisa terjadi karena penduduk akan bersedia membayar pajak dengan jumlah atau persentase yang lebih besar sebagai konsekuensi dari pengadaan jasa publik yang lebih responsif dengan aspirasi dan preferensi mereka.

(5) Memperbaiki pemerataan pendapatan

Desain program transfer dari pemerintah pusat ke daerah (terutama dana yang bersifat *block grants*) akan memperbaiki tingkat kesenjangan antar daerah yang kaya *resources* (baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia) dengan daerah miskin dengan formula tertentu yang bertujuan memenuhi standar pelayanan minimum bagi seluruh masyarakat.

(6) Mencapai dan mempertahankan *fiscal sustainability* dalam kaitannya dengan konteks kebijakan ekonomi makro

(7) Koreksi *vertical imbalances*.

(8) Koreksi *horizontal imbalances*.

Meskipun Indonesia cukup dikenal sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam, namun tingkat ketersediaan dan kelimpahan sumber daya tersebut tidaklah merata di seluruh daerah, terdapat daerah yang kaya SDA dan miskin SDA. Di sisi lain, kota-kota besar tentu saja memiliki sumber daya finansial yang tak mungkin terkejar oleh daerah pedesaan dan terpencil, terkait dengan PAD yang sangat identik dengan pajak dan retribusi yang tentu saja sangat bergelimangan di kota-kota besar *an sich*. Maka mekanisme desentralisasi fiskal yang tepat dengan berbagai instrumennya diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar daerah. Dengan kata lain, Desentralisasi fiskal , yang tercermin (terutama dari instrument Dana Perimbangan) diharapkan dapat mengurangi

disparitas pendapatan antar daerah dan semakin mengukuhkan eksistensi *conditional convergence* dengan Dana Perimbangan sebagai salah satu kontributor yang signifikan.

(9) Sebagai sarana pengejawantahan sistem demokrasi yang partisipatif yang diharapkan menjadi akselerator bagi pembangunan bangsa.

III.2 Transfer Antar Level Pemerintahan dalam Sejarah Perekonomian Indonesia

Usaha untuk menjalankan Desentralisasi di Indonesia ternyata sudah dilakukan sejak jaman penjajahan oleh kolonial Belanda. Pada saat itu desentralisasi dijalankan melalui *Decentralisatie Wet* pada tahun 1903 dan disusul oleh *Bestuurshervorming Wet* tahun 1922. Hal tersebut dieksekusi oleh Gubernur Jenderal sebagai wakil dari pemerintah kolonial Belanda saat itu dengan membagi daerah otonom menjadi *gawest* (propinsi), *regentschap* (kabupaten) dan *staatsgemeente* (kotamadya). Namun tidak seperti yang seharusnya, UU tersebut bersifat sentralistis, feodalis dan birokratis yang justru bertujuan memecah belah Indonesia.

Setelah Indonesia merdeka, usaha untuk menerapkan desentralisasi kembali digaungkan. Hal ini terlihat dari dibuatnya UU Pemerintahan Daerah No. 1 Tahun 1945 yang menjelaskan Komite Nasional Daerah dan Ketentuan Pokok Pemerintahan Daerah. Lalu disusul oleh munculnya UU No. 32 Tahun 1956 yang menjelaskan Perimbangan Keuangan Antar Negara dan Daerah-daerah yang berhak mengurus Rumah Tangganya sendiri. Kemudian pada tahun 1947 dibuatlah UU No.4 yang menjelaskan Pokok-pokok Pemerintahan di daerah. Beberapa UU juga disahkan untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi, seperti kehadiran UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1956 dan UU No. 5 Tahun 1974.

Eksperimen selanjutnya pun dilakukan oleh pemerintah seiring dengan pembuatan berbagai UU. Hal ini terjadi pada tahun 1993 yang diikuti oleh 26 Dati II diseluruh Indonesia, dengan posisi Dati II yang mewakili propinsi masing-masing. Pengalaman tersebut memberikan sebuah gambaran akan kenyataan bahwa urusan yang diserahkan kepada daerah otonom tergolong banyak namun tidak diimbangi oleh pelimpahan keuangan yang mencukupi untuk menjalankan urusan tersebut. Hal ini diakui oleh sebagian besar Dati II yang merasa kesulitan untuk memenuhi urusan yang 'didaerahkan' oleh pemerintah pusat.

Dan akhirnya sejak 1 Januari 2001 Indonesia menerapkan desentralisasi fiskal yang didasarkan pada UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 yang mengatur Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dengan

menjadikan pemerintah kabupaten / kota sebagai motor dan pemerintah provinsi sebagai koordinator.

Kebijakan desentralisasi yang lebih bertumpu pada pemerintah kabupaten / kota memiliki alasan tersendiri, yaitu untuk menghindari separatisme yang lebih mungkin dilakukan oleh pemerintah provinsi jika kewenangan sebagai motor diberikan kepada mereka. Hal ini juga ditekankan dengan paradigma desentralisasi yang dijalankan di Indonesia tidaklah sama dengan bentuk negara federal, artinya pemerintah daerah adalah wakil dari pemerintah pusat yang tetap bekerja dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

III.2.1 Era Sebelum Kemerdekaan

Perkembangan Desentralisasi di bidang pemerintahan di Indonesia tercatat sejak Tahun 1903 (*vide Desentralisatie Wet 1903*) yang didorong oleh kondisi ketika modal swasta dan paham liberalisme mulai masuk ke Hindia Belanda sejak tahun 1870 (*vide Agrarische Wet 1870*).

Sistem administrasi pemerintahan daerah di Indonesia ditandai oleh tiga pendekatan : dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan. Ketiga pola ini berjalan beriringan, dengan perangkat administrasi dekonsentrasi berjalan sejajar dengan perangkat pemerintah daerah. Koordinasi antara kedua sistem (desentralisasi dengan dekonsentrasi) ini dilakukan melalui kepala daerah, yang memiliki dua fungsi, yakni sebagai kepala pemerintah daerah sekaligus wakil pemerintah pusat di wilayah yang bersangkutan.

Dua asas lainnya adalah *Medebewind* dan *Vrijbestuur*. *Medebewind* sering diterjemahkan sebagai ko-administrasi, adalah administrasi bersama suatu layanan oleh pusat dan pemerintah daerah. Contoh yang cukup mudah adalah program Inpres, pada program ini pemerintah pusat yang memiliki wewenang untuk menggariskan dan menyediakan dana, tetapi pelaksanaan diserahkan kepada pemerintah daerah. Sedangkan *Vrijbestuur* menyangkut layanan yang tidak ditentukan termasuk siapa yang bertanggung jawab, dan pemerintah daerah bebas menentukan sendiri apakah akan mengambil tanggung jawab tersebut atau tidak, contohnya adalah jasa pos di daerah terpencil yang tidak dilalui jasa pos biasa.

Seiring dengan banyaknya masalah dan pelayanan masyarakat yang harus diatur oleh pemerintah, pengambilan keputusan yang sentralistis pada saat itu menyebabkan para pejabat mengalami kesulitan. Dampak dari bertambahnya beban pejabat pemerintahan yang sentralistis saat itu, pengambilan keputusan menjadi lambat. Hal lain yang juga menjadi catatan negatif adalah keputusan seringkali tidak tepat waktu dan tidak sesuai

keinginan masyarakat terkait dengan jarak dan luasnya teritori yang harus diurus dan dilayani oleh pemerintah pusat saat itu, sehingga menjadi 'wajar' bila pemerintah pusat tidak terlalu memahami permasalahan yang terjadi secara menyeluruh.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, maka dibentuklah badan-badan teritorial di luar pemerintahan pusat yang memiliki wewenang dalam pengambilan keputusan untuk beberapa hal dan urusan yang diatur sehingga lahirlah pembagian fungsi antar pemerintahan dalam berbagai tingkatannya.

Sejalan dengan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke badan-badan teritori tersebut, mengalir pula sebagian dana untuk membiayai kewenangan dan tugas yang dilimpahkan. Hal ini dijalankan guna menjamin kelancaran penyelenggaraan urusan tersebut, sehingga tercipta keseimbangan antara urusan yang didelegasikan dengan pembiayaan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Selanjutnya dapat disimpulkan bahwa hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sangat erat kaitannya dengan asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sebagai penyebab timbulnya hubungan keuangan antara pusat dan daerah, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*Medebewind*). Ketiga asas tersebut merupakan landasan pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga dapat dinyatakan bahwa corak hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah diwarnai oleh ketiga asas tersebut.

Berdasarkan asas desentralisasi, dibentuklah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah masing-masing sesuai dengan kebutuhan, preferensi dan aspirasi masyarakat. Asas tersebut menjelaskan bahwa pemerintah pusat melimpahkan sebagian wewenangnya kepada pemerintah daerah. Dan sebagai konsekuensinya, pusat menyediakan sumber-sumber pembiayaan dalam porsi tertentu kepada daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Berdasarkan asas dekonsentrasi terjadi pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah sekaligus perangkat pusat di daerah. Pembiayaan yang timbul dari pelaksanaan asas dekonsentrasi disalurkan kepada gubernur melalui departemen atau lembaga pemerintah non departemen yang bersangkutan.

Sedangkan Pembiayaan yang dijalankan dalam rangka pelaksanaan Tugas Pembantuan disalurkan kepada daerah dan desa melalui departemen atau lembaga pemerintah non departemen yang terkait.

Tinjauan dari Segi Yuridis

Pengaturan yang menjelaskan masalah pengelolaan keuangan daerah pada mulanya dicantumkan pada “ *Beheers-voorschriften 1936*” (*Staadsblad 1936* Nomor 432). *Staadsblad* sendiri adalah peraturan pelaksanaan dari:

- *Provincie Ordonantie* atau PO (*Staadsblad 1924* Nomor 78 Bab VI pasal 80 sampai dengan pasal 128)
- *Regenschaps Ordonantie* atau RO (*Staadsblad 1924* Nomor 78 Bab VI pasal 75 sampai dengan pasal 123)
- *Staatgemeente Ordonantie* atau SGO (*Staadsblad 1926* Nomor 265 Bab IX pasal 99 sampai dengan pasal 143)

Beberapa *Ordonantie* tersebut dapat dinyatakan sebagai ICW (*Indische Comptabiliteit Wet*) Keuangan Daerah. Sedangkan *Staadsblad 1936* Nomor 432 merupakan *RAB* (*Regeling Administratief Beheer*) Keuangan Daerah.

Dalam perkembangan selanjutnya yang disesuaikan dengan perkembangan dan perubahan keadaan, *Ordonantie* tersebut juga mengalami perubahan. Secara khusus Bab VI PO, Bab VI RO, dan Bab IX SGO di atas telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1972, sedangkan bab lainnya dari PO, RO dan SGO dirumuskan kembali dalam UU Pokok Pemerintahan Daerah yang sebelumnya telah mengalami beberapa perubahan.

III.2.2 Era Kemerdekaan sebelum Reformasi

Pendahuluan

Sejak 17 Agustus 1945 sampai dengan tahun 1956 Indonesia tidak memiliki undang-undang yang secara khusus mengatur hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam kurun waktu tersebut, Indonesia memiliki dua undang-undang yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Kedua Undang-Undang tersebut mengatur secara garis besar sumber keuangan daerah otonom, tetapi tidak ada ketentuan yang mengatur sistem hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

UU Nomor 1 Tahun 1945 hanya mengakui daerah-daerah otonom yang telah ada saat proklamasi kemerdekaan didengungkan, dengan konsekuensi baik sistem pemerintahan maupun sistem keuangan daerah mengikuti (melanjutkan) sistem yang telah berlaku sebelumnya, yaitu sistem *sluit post* yang memeberikan sumbangan keuangan kepada daerah agar APBD daerah menjadi seimbang. Keadaan seperti itu terus berlangsung sampai

dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1948. Sistem *sluit post* tetap dinyatakan berlaku secara eksplisit dalam UU Nomor 22 Tahun 1948. sistem *sluit post* menyatakan bahwa daerah diberikan tunjangan sebesar selisih antara besarnya rencana pengeluaran dan rencana penerimaan yang diajukan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Dalam realita di lapangan, sistem ini tidak berjalan seratus persen, karena sampai tahun 1956 pemerintah memberikan tunjangan tergantung pada pertimbangannya sendiri yang dikendalikan oleh Kemnterian Dalam Negeri. Sehingga sistem tersebut dinilai beberapa pihak lebih tepat disebut sebagai *limit post*. Keadaan ini tentu saja menyulitkan daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan APBD karena daerah tidak dapat memastikan besarnya subsidi yang akan didapatkan dari pemerintah pusat.

Keadaan tersebut terus berlangsung selama kurun waktu tertentu hingga akhirnya konferensi walikota di Jakarta pada tahun 1954 menghasilkan pernyataan yang mendesak Kementerian Dalam Negeri untuk menetapkan subsidi sebelum tahun dinas dimulai. Dan pernyataan sekaligus permintaan tersebut disetujui oleh Kementerian Dalam Negeri.

Di lain pihak, langkah-langkah perbaikan mulai disusun terutama setelah diberlakukannya UUDS 1950. Selanjutnya dibentuk Panitia Nasrun pada tahun 1952 yang diketuai oleh Mr. Muh. Nasrun yang bertugas mempelajari dan merancang peraturan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Panitia ini dibentuk melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Des.8/8/5 tanggal 24 April 1952.

Pada tahun 1953 panitia tersebut telah berhasil menyusun tiga rancangan Undang-Undang, antara lain Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Umum Pajak Daerah dan Rancangan Undang-Undang tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah. Selain itu, Panitia Nasrun juga berhasil menyusun tujuh rancangan Peraturan Pemerintah yang merupakan pelaksanaan dari RUU Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Rancangan Undang-Undang yang telah disusun oleh Panitia Nasrun kemudian disampaikan ke parlemen dan baru dibahas sekitar akhir 1956 dengan berbagai perubahan kecil akhirnya ditetapkan sebagai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956. Undang-Undang ini mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 1957.

Tak lama berselang, tepatnya pada tanggal 18 Januari 1957 ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang mengatur secara garis besar perihal keuangan daerah.

Hubungan keuangan pusat-daerah yang dimaksud dalam UU Nomor 32 Tahun 1956 ditujukan untuk :

1. Memberikan ketentuan yang menjamin keuangan daerah.
2. Mendorong terciptanya rumah tangga daerah yang sehat
3. Memberikan insentif bagi daerah untuk melakukan intensifikasi dalam hal sumber-sumber pendapatan daerah serta mencari sumber-sumber pendapatan yang baru.
4. Memupuk tanggung jawab daerah untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan dan urusan rumah tangga daerah dengan baik.
5. Memberikan keleluasaan bagi daerah dalam menjalankan kebijakan keuangan dan melaksanakan tugas di daerahnya.

Secara umum, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 memuat beberapa hal berikut :

1. Sumber-sumber pendapatan pokok daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil perusahaan daerah.
2. Dalam beberapa hak tertentu daerah bisa mendapatkan subsidi dan sumbangan.
3. Mengatur delapan pajak Negara yang dinyatakan sebagai pajak daerah, yaitu: Pajak *Verponding*, Pajak *Verponding* Indonesia, Pajak Rumah Tangga, Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Jalan, Pajak Potong, Pajak Kopra, dan Pajak Pembangunan.
4. Beberapa bagian dari pendapatan negara yang dialokasikan kepada pemerintah daerah:
 - a. Antara 75% - 90% hasil penerimaan Pajak Peralihan, Pajak Upah, dan Pajak Materai.
 - b. Hasil penerimaan Pajak Kekayaan dan Pajak Perseroan dengan besaran yang ditetapkan tiap tahunnya melalui peraturan pemerintah.
 - c. Hasil penerimaan bea masuk, bea keluar dan bea cukai sebesar persentase yang ditetapkan oleh pemerintah setiap tahunnya.
 - d. Tambahan bagian dari penerimaan bea keluar dan bea cukai yang ditetapkan setiap tahun oleh pemerintah khusus bagi daerah-daerah yang menghasilkan barang ekspor.
5. Bagian dari pendapatan lima macam pajak negara serta bea masuk, bea keluar, dan cukai sesuai penjelasan pada poin ke empat di atas kecuali tambahan bagian dari penerimaan bea keluar dan bea cukai, terlebih dahulu dikumpulkan dalam satu pos dana baru kemudian dibagikan kepada daerah. Pada tingkat pertama akan dibagikan diantara semua provinsi di Indonesia dan pada tingkat kedua dibagikan masing-masing provinsi tersebut ke semua daerah di bawahnya dari hasil pembagian yang pertama. Adapun pembagian tersebut dibagikan dengan mempertimbangkan beberapa faktor berikut :

- a. Luas daerah
- b. Jumlah penduduk
- c. Potensi perekonomian
- d. Tingkat kecerdasan rakyat
- e. Tingkat kemahalan
- f. Panjangnya jalan-jalan yang diurus daerah
- g. Panjangnya saluran pengairan yang diurus daerah.

Di sisi lain, sistem pemerintah Daerah yang didasarkan pada UU Nomor 5 Tahun 1974 yang mengatur pemerintahan dalam tiga tingkat pemerintah wilayah dan atau daerah. Tingkat pertama adalah provinsi atau daerah tingkat I. selanjutnya di bawah provinsi terdapat daerah tingkat II, yaitu kabupaten atau kotamadya. Pemerintah daerah tingkat III adalah tingkat desa (disebut desa di pedesaan atau kelurahan di perkotaan). Di antara tingkat II dan tingkat III terdapat satu lapis pemerintahan yang disebut dengan kecamatan.

Sedangkan administrasi berdasarkan dekonsentrasi berlaku untuk berbagai departemen pemerintahan pusat , sebagian besar departemen memiliki kantor di tingkat provinsi yang disebut dengan kantor wilayah (Kanwil), dan beberapa memiliki kantor di daerah tingkat II yang disebut kantor departemen (Kandep). Kantor Wilayah dan Kantor Departemen ini sejajar dengan perangkat pemerintah daerah yang disebut dinas. Hal ini berlaku (pada umumnya) dalam kondisi dwi fungsi, dengan kata lain kepala dinas juga menjabat sebagai kepala kantor wilayah. Susunan seperti ini bertujuan agar terdapat koordinasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Namun di sisi lain susunan seperti ini menimbulkan masalah terutama mengenai masalah penentuan perangkat pemerintah yang bertugas dan bertanggung jawab memberikan layanan tertentu kepada masyarakat, serta mengaburkan pemisahan dan garis batas tanggung jawab keuangan.

Selanjutnya, dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai Undang-Undang Pokok pemerintahan di daerah, maka PP Nomor 36 Tahun 1972 dan PP Nomor 48 Tahun 1973 turut mengalami penyesuaian dan perubahan. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1975 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 menjadi pedoman utama bagi pemerintah daerah dalam hal mengurus dan menyelenggarakan pemerintahan dan masalah keuangan di daerah masing-masing.

Seiring berjalannya waktu, UU Nomor 32 Tahun 1956 dirasakan tidak lagi relevan dengan tuntutan kebutuhan daerah saat itu. Usaha untuk mengganti UU Nomor 32 Tahun 1956 telah diupayakan beberapa kali. Setidaknya terdapat tiga naskah rancangan Undang-Undang yang berhasil disusun, yaitu RUU Perimbangan Keuangan tahun 1963,

RUU Perimbangan Keuangan tahun 1965, dan RUU Hubungan Keuangan Tahun 1968. Garis besar materi yang tertuang dalam ketiga rancangan UU tersebut hampir serupa dengan materi UU Nomor 32 Tahun 1956, sebagai berikut :

1. Penetapan secara terperinci mengenai sumber-sumber pendapatan daerah yang bersifat 'sendiri' dan pendapatan daerah dari pusat.
2. Penyerahan beberapa jenis pajak negara kepada daerah.
3. Penyerahan sebagian penerimaan pajak negara kepada daerah (*shared tax*)
4. Pemberian bantuan berupa ganjaran, subsidi, dan sumbangan.
5. Penetapan faktor-faktor yang mempengaruhi dasar penetapan pembagian dana yang khusus dialokasikan seperti luas wilayah, jumlah penduduk, dan sebagainya.

UU Nomor 32 Tahun 1956 dan RUU Perimbangan Keuangan Tahun 1963 lebih menitikberatkan pada mekanisme penyerahan sebagian penerimaan pajak Negara kepada pemerintah daerah. RUU Perimbangan Keuangan Tahun 1965 dan RUU Hubungan Keuangan Tahun 1968 lebih menitikberatkan pada mekanisme pemberian sumbangan kepada daerah sebagai dasar perimbangan keuangan pusat-daerah. Berdasarkan RUU Tahun 1968 pemerintah pusat memberikan sumbangan pokok sebesar 30% dari pendapatan sektor rupiah yang diperoleh pusat kepada pemerintah daerah, kecuali pendapatan yang berasal dari devisa ekspor serta devisa yang berasal dari kredit dan bantuan luar negeri.

Pada kurun waktu tersebut berbagai penelitian pun telah dilakukan para ahli untuk mengetahui apa dan bagaimana sebaiknya hubungan yang terjadi antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah. Pada tahun 1970 Dr. P.J. Van Leeuwen mengadakan sebuah penelitian tentang hubungan keuangan pusat-daerah di Indonesia dalam rangka bantuan teknis Pemerintah Belanda kepada Pemerintah Indonesia. Melalui hasil laporannya yang menjadi rekomendasi bagi Departemen Keuangan, Van Leeuwen mengemukakan bahwa masalah hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia adalah masalah hubungan yang baik (*correct*) antara pusat dan daerah, khususnya di bidang keuangan. Tugas yang dihadapi pemerintah Indonesia terkait dengan pelaksanaan desentralisasi dan masalah perimbangan keuangan pusat-daerah menyangkut dua aspek penting, yaitu memperkuat otonomi daerah dan memperbaiki efisiensi pemerintah dan hubungan administratif dengan pusat termasuk hubungan keuangan.

Penelitian lain yang serupa dilakukan oleh Martin Sanders dengan menjadikan Aceh dan Jawa Barat sebagai objek penelitian yang utama. Berkaitan dengan kondisi keuangan Aceh, Sanders menjelaskan bahwa kondisi keuangan Aceh sangat tidak memuaskan dan usaha untuk memperbaikinya menjadi sebuah keniscayaan yang harus disegerakan.

Masalah selanjutnya timbul karena cara yang seharusnya digunakan untuk segera memperbaiki kondisi keuangan Aceh belum disepakati, hal ini terjadi karena persyaratan pokok yang belum tersedia dalam penentuan sistem hubungan keuangan yang cocok antar tingkat pemerintahan.

Penelitian lain pun dijalankan oleh Institut Ilmu Keuangan pada tahun 1971. Namun Laporan penelitian tersebut masih bersifat inventarisasi dan identifikasi permasalahan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Penelitian ini tidak menjelaskan dan menyampaikan sebuah model perimbangan keuangan karena waktu yang terbatas dan permasalahan yang cukup rumit dan dinamis.

Pada saat Pelita I mulai berjalan (1969/1970 sampai dengan 1973/1974) , pemerintah telah menerapkan bantuan per kapita (*per capita grants*) kepada kabupaten yang selanjutnya dikenal dengan istilah Inpres kabupaten. Adapun tujuan dari bantuan ini adalah untuk membiayai berbagai proyek rehabilitasi dan pengerjaan infrastruktur. Bagi pemerintah desa terdapat program subsidi desa yang diperuntukkan bagi proyek yang bersifat padat karya. Perubahan yang cukup signifikan dalam pola hubungan keuangan pusat dan daerah terjadi pada pelita II, tepatnya pada April 1974. Perubahan ini ditandai dengan penghapusan ADO (Alokasi Devisa Otomatis) yang diperuntukkan bagi pemerintah provinsi. Dan sebagai gantinya dibuatlah program subsidi untuk tujuan-tujuan yang khusus, seperti pembangunan fasilitas kesehatan dan gedung sekolah dasar.

Di sisi lain pengeluaran pemerintah pusat yang dialokasikan untuk pemerintah daerah digolongkan menjadi dua tipe. Tipe pertama adalah subsidi bagi daerah yang terutama berupa dana Inpres. Dana Inpres sendiri dialokasikan ke masing-masing provinsi atas dasar *lump-sum grants*. Selanjutnya pemerintah provinsi, kabupaten , dan desa menetapkan penggunaannya untuk kepentingan yang luas. Tipe yang kedua adalah alokasi sektoral yang disalurkan melalui departemen-departemen pemerintah pusat dan berbagai derivasinya di daerah. Bantuan sektoral ini digunakan untuk berbagai program dan proyek yang dikelola oleh badan-badan sektoral, ditetapkan oleh pemerintah pusat dengan mengkonsultasikannya kepada Bappeda pada masing-masing provinsi, dan selanjutnya pemerintah pusat mendelegasikan pelaksanaan proyek tersebut kepada organnya yang berada di daerah.

Dan sejak Pelita III dana Inpres mencakup bantuan pembangunan bagi pemerintah di tingkat provinsi, kabupaten, dan desa serta bantuan untuk pembangunan gedung sekolah, pusat masyarakat, reboisasi, maupun pembangunan jalan dan pasar.

Selain itu, telah dikeluarkan beberapa aturan kebijakan pemberian sumber-sumber keuangan kepada pemerintah daerah, seperti ketentuan yang ada pada UU Nomor 10 Tahun 1968 terkait peraturan mengenai subsidi perimbangan keuangan, cess, program-program Inpres, *royalty / licence fee* kehutanan, *landrent* pertambangan dan sebagainya. Namun aturan-aturan tersebut berdiri sendiri, tidak konsisten satu sama lain karena tidak diatur dalam satu kesatuan yang utuh.

Meninjau UU Nomor 32 Tahun 1956 yang menempuh cara melalui penerimaan dari suatu pajak Negara, baik sebagian atau secara keseluruhan diserahkan kepada daerah. Dan untuk Tugas Pembantuan, pusat memberikan sejumlah dana untuk menutupi biaya yang dikeluarkan pemerintah daerah. Selain itu, pusat juga memberikan subsidi dan bantuan kepada daerah, yang besarnya ditentukan oleh faktor-faktor tertentu yang terkait dengan potensi daerah yang bersangkutan.

Transfer keuangan antar level pemerintahan di Indonesia saat itu adalah hasil dari evolusi panjang selama puluhan tahun, yang dimulai sejak era 1950-an. Kemudian pada tahun 1969 lahirlah Inpres (Instruksi Presiden) yang menggantikan mekanisme dan peraturan mengenai transfer yang sebelumnya. Pada beberapa sisi, Inpres dinilai sebagai sistem transfer yang kompleks dan terlihat pragmatis terhadap tekanan yang dialamatkan pada pemerintahan kala itu.

Pada masa tersebut, dikenal tiga jenis transfer, yaitu SDO (Subsidi Daerah Otonom), Inpres, dan DIP (Daftar Isian Proyek). Dua jenis transfer pertama tergolong sebagai *inter-governmental grants*, sedangkan DIP lebih bersifat *in-kind allocation* (karena jenis transfer tersebut tidak termasuk dalam daftar anggaran daerah).

III.2.2.1 DIP (Daftar Isian Proyek)

Daftar Isian Proyek adalah dana yang dialokasikan melalui sisi pengeluaran pembangunan dari APBN (Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara). DIP dibedakan menjadi dua jenis, DIP pusat dan DIP regional atau struktural. DIP pusat dipakai oleh kementerian pusat, sedangkan DIP regional digunakan untuk membiayai proyek pembangunan sektoral di daerah. Pada DIP regional, pemerintah daerah berperan dalam hal eksekusi proyek, meskipun proyek tersebut tidak dibiayai sedikitpun oleh dana APBD daerah yang bersangkutan.

Pada tataran perencanaan, dinas membantu perencanaan proyek yang dituangkan dalam draft DUP (Daftar Usulan Proyek) yang selanjutnya diajukan ke tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Setelah itu wakil pemerintah di daerah mengevaluasi proposal tersebut, dan

jika *draft* usulan disetujui *draft* akan dikirimkan ke pemerintah pusat , dalam hal ini departemen terkait untuk ditindaklanjuti.

Pada saat yang hampir bersamaan, terjadi konsultasi antara pihak dekonsentrasi dengan Bappeda yang salah satu fungsinya adalah merevisi *draft* usulan yang diajukan, biasanya pihak dekonsentrasi memiliki wewenang kontrol dan pengaruh yang kuat, akibatnya probabilitas terjadinya friksi antara pihak dekonsentrasi dengan desentralisasi rawan terjadi pada tataran ini. Selain dapat menimbulkan friksi, kemungkinan terjadinya *mismatch* antara prioritas lokal dengan DIP yang disetujui juga dapat terjadi karena kontrol dan pengaruh dari pihak dekonsentrasi yang terlalu kuat.

Namun, meskipun *mismatch* sangat mungkin untuk terjadi, biasanya pihak desentralisasi atau pemda tetap menginginkan adanya proyek yang dibiayai oleh dana DIP. Hal ini terjadi karena pihak pemda biasanya berpendapat bahwa semakin banyak proyek yang ‘masuk’, maka semakin banyak efek positif yang akan didapat oleh daerah. Karena proyek yang ‘masuk’ dapat mendorong perekonomian sekaligus menghasilkan tambahan pendapatan akibat honor yang didapatkan oleh karyawan pemda melalui proyek tersebut.

Maka dapat disimpulkan mekanisme DIP sebagai berikut: Departemen menyeleksi DUP yang ada, jika disetujui , *draft* tersebut dilanjutkan ke Bappenas. Dan akhirnya DUP yang disetujui akan ‘masuk’ dalam APBN tahun selanjutnya, untuk kemudian dinamakan DIP.

Hingga saat ini, beberapa sektor pembangunan masih disalurkan melalui DIP sektoral. Dan untuk proyek yang memakan waktu beberapa periode seperti transmigrasi yang memiliki tahapan-tahapan. Di sisi lain dapat disimpulkan bahwa pembiayaan pembangunan melalui mekanisme DIP dapat dikatakan sebagai masa transisi dari desentralisasi, karena desentralisasi yang sebenarnya seharusnya mencerminkan daerah yang mandiri, yang membiayai kebutuhan pembangunan daerah sepenuhnya melalui APBD.

Kelebihan DIP dilihat dari perspektif keuangan daerah sangat terkait dengan penjelasan sebelumnya, dengan kata lain, DIP sangat menguntungkan bagi pemerintah daerah karena pembiayaan proyek sepenuhnya berasal dari APBN (pembangunan yang tidak membebani APBD).

Selain efek positif, DIP juga memiliki efek negatif karena hal yang sama. Pembiayaan proyek yang berasal dari pusat dan tidak melibatkan APBD di sisi lain dapat menyebabkan rendahnya tanggung jawab, komitmen dan *sense of belonging* pihak pemda terhadap proyek tersebut. Selain itu, kemungkinan *mismatch* antara kebutuhan dan prioritas lokal dengan implementasi proyek juga mungkin untuk terjadi. Artinya, DIP kurang cocok untuk mempromosikan kegiatan dan prioritas lokal daerah.

III.2.2.2 SDO (Subsidi Daerah Otonom)

SDO merupakan jenis bantuan tertua di Indonesia (Lubis, 2002) yang bertujuan mendukung anggaran pemda untuk membantu perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Sebagian besar SDO digunakan untuk membiayai gaji pegawai pemda (sekitar 95%) dan sisanya digunakan sebagai subsidi bagi pengeluaran rutin di bidang pendidikan dasar, ganjaran bagi pegawai pedesaan, subsidi untuk penyelenggaraan Rumah Sakit di daerah, serta subsidi untuk pembiayaan pelatihan pegawai pemerintahan.

Khusus bagi Irian Jaya dan Timor Timur, SDO ditentukan secara terpisah oleh departemen Dalam Negeri. Secara umum, duapertiga dari SDO dialokasikan ke seluruh provinsi sedangkan sisanya dialokasikan ke kabupaten/kotamadya. Hal ini didasarkan pada pembiayaan pegawai negeri yang mayoritas dibiayai oleh anggaran daerah di tingkat provinsi, termasuk seluruh guru Sekolah Dasar.

Total SDO untuk pegawai ditentukan setiap tahun berdasarkan nilai upah dan gaji aktual seluruh tingkatan dan eselon. Skala gaji ditentukan oleh pemerintah pusat (struktur gaji terpadu) yang bersifat *uniform* (tidak dipengaruhi oleh perbedaan kondisi keuangan masing-masing pemerintah daerah)

Terdapat empat jenis pegawai pemda: i) pegawai daerah otonom yang secara langsung bekerja untuk daerah setempat ii) pegawai yang diperbantukan, yaitu pegawai pusat yang ditugaskan ke daerah tertentu iii) pegawai daerah yang dipekerjakan, yaitu pegawai pusat yang ditugaskan ke daerah melalui prosedur yang tidak formal serta iv) pegawai honorer yang dipekerjakan menurut tingkat keperluan daerah, yang mendapatkan honor atau imbalan lain yang bukan berupa gaji tetap. SDO dialokasikan untuk dua jenis pegawai pertama, sedangkan pegawai daerah yang dipekerjakan dibiayai oleh dana rutin dari pusat lainnya, sedangkan pegawai honorer dibiayai oleh PAD (Panggabean, 1997)

Komponen gaji yang dibayar melalui SDO :

- Gaji pokok terkait kepangkatan
- Tunjangan pendapatan (terkait situasi dan status keluarga, seperti jumlah anak dan istri)
- Tunjangan beras
- Tunjangan kemahalan daerah (terkait *cost of living*)
- Tunjangan jabatan

Dari keterangan di atas maka dapat diasumsikan bahwa individu dengan pangkat yang sama, akan mendapatkan imbalan (gaji) yang sama, yang tidak dipengaruhi oleh hasil kerja

(*performance*). Sebagai keterangan tambahan, pemda tidak memiliki wewenang untuk menentukan besarnya SDO, karena struktur gaji dan alokasi jumlah pegawai ditentukan oleh pemerintah pusat, maka SDO dapat dikategorikan sebagai *specific grants*.

3.4 Transfer Inpres

Inpres bertujuan untuk mendukung pelaksanaan pembangunan daerah. Hal ini didasarkan oleh adanya pelimpahan sebagian wewenang dan urusan pemerintah pusat ke pemerintah daerah serta terbatasnya kemampuan keuangan daerah untuk membiayai urusan-urusan tersebut. Tujuan utama yang ingin dicapai melalui Inpres adalah pemerataan pembangunan (kesempatan kerja dan berusaha, partisipasi dalam pembangunan) dan distribusi hasil pembangunan.

Tujuan Keseluruhan Program Inpres:

- Membantu pencapaian target utama pembangunan Negara dan tujuan-tujuan kebijakan
- Meningkatkan pemerataan kesejahteraan sosial masyarakat
- Meningkatkan kemampuan Sumber Daya Manusia dan institusi pada tingkat lokal

Terkait dengan alokasi dana Inpres, populasi adalah kriteria utama yang digunakan dalam mengalokasikan dana tersebut. Penggunaa populasi dalam hal ini bukan bertujuan untuk menyamakan tingkat penyediaan barang dan jasa publik, tetapi atas dasar keyakinan bahwa populasi berkaitan erat dengan tingkat pengangguran (tujuan utama Inpres untuk menurunkan tingkat pengangguran). Hal ini dapat menjelaskan mengapa sejak awal program ini, intensitas tenaga kerja menjadi komponen persyaratan utama bagi pendanaan. Inpres dapat digolongkan menjadi *block grants* sekaligus *specific grants*.

III.2.2.3 Inpres Bersifat umum (*Block Grants*)

Inpres yang dialokasikan untuk Daerah Tingkat I (Dati I atau provinsi) pertama kali diluncurkan pada tahun 1974. Maksud dari Inpres ini adalah untuk menciptakan keserasian laju pembangunan antar daerah, keselarasan pembangunan sektoral dan regional, serta mendorong pembangunan yang baru dan berkembang. Penggunaan Inpres Dati I antara lain untuk pembangunan dana rehabilitasi sarana prasarana lingkungan pemerintahan umum, pekerjaan umum, pertanian perhubungan dan sebagainya. Terdapat dua kriteria alokasi Inpres Dati I, yaitu jumlah transfer yang sama untuk setiap provinsi dan kemudian berdasarkan luas wilayah.

Beberapa Jenis Inpres:

- Bantuan Pembangunan (Inpres Dati I)

- Bantuan Pembangunan Distrik (Inpres Dati II)
- Bantuan Pembangunan Desa (Inpres Desa)
- Bantuan Desa yang kurang berkembang (Inpres Desa Tertinggal atau IDT)

III.2.2.4 Inpres Bersifat Khusus

Inpres yang bersifat khusus atau *specific grants* terdiri dari beberapa pos alokasi seperti : Inpres Sekolah Dasar, Inpres Kesehatan, Inpres Penghijauan dan Reboisasi, Inpres Peningkatan Jalan Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya, dan Inpres Pasar.

Inpres Sekolah Dasar dijalankan sejak tahun 1973, target utama dari Inpres jenis ini adalah untuk wajib belajar anak usia 7-12 tahun, untuk meningkatkan kesempatan belajar, membiayai sarana, prasarana pendidikan dasar, untuk bantuan pembangunan dan rehabilitasi gedung SD, rumah kepala sekolah dan guru SD, pengadaan buku serta peralatan penunjang operasional. Kriteria alokasi yang digunakan adalah kebutuhan tambahan ruang kelas atau gedung sekolah berdasarkan jumlah anak usia 7-12 tahun yang tidak tertampung oleh ruang kelas atau gedung sekolah yang telah ada, yang dapat diakibatkan oleh kegiatan transmigrasi atau adanya pemukiman baru, renovasi kelas dan kebutuhan buku pelajaran.

Sedangkan Inpres Kesehatan mulai dijalankan sejak tahun 1974. Inpres ini bertujuan menciptakan pemerataan layanan kesehatan, mendekatkan pelayanan kesehatan kepada masyarakat serta meningkatkan mutu pelayanan kesehatan. Inpres ini digunakan untuk membiayai pembangunan dan rehabilitasi puskesmas, rumah dokter dan paramedis, pengadaan obat dan penyediaan air bersih. Kriteria yang digunakan antara lain tingkat kebutuhan obat (per penduduk), kebutuhan pusat pelayanan kesehatan yang baru (minimal satu per 30000 penduduk). Dengan kata lain, populasi menjadi salah satu kriteria penting yang menentukan besarnya Inpres yang didapatkan oleh suatu daerah.

Inpres Penghijauan dan reboisasi bertujuan untuk menyelamatkan kelestarian sumber-sumber alam , tanah , hutan dan air serta meningkatkan pendapatan petani. Inpres ini dimulai sejak tahun 1976. sedangkan penggunaan dana ini diperuntukkan sebagai pembiayaan pengadaan tanaman hutan, membuat bangunan pencegah erosi dan berbagai percontohan pertanian. Bantuan ini termasuk bantuan yang berbasis proyek. Setiap proyek yang disetujui berdasarkan atas tiga pertimbangan yaitu luas wilayah yang akan dihijaukan kembali, luas wilayah yang akan dikonservasi dan kebutuhan jumlah pegawai lapangan.

Pada tahun 1979 diluncurkan Inpres peningkatan Jalan Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya untuk pertama kalinya. Inpres ini bertujuan untuk memperbaiki, meningkatkan dan membangun jalan provinsi dan kabupaten/kotamadya. Kriteria yang

digunakan dalam pengalokasian Inpres jenis ini antara lain jumlah dan kondisi jalan di tiap daerah, pendapatan daerah, serta kepadatan jalan.

Inpres pasar yang dijalankan pertama kali pada tahun 1976 bertujuan untuk meningkatkan fungsi pasar sebagai sarana berusaha bagi pengusaha kecil dengan sewa yang serendah mungkin.

Dari data yang disajikan oleh Lubis (2002) dapat disimpulkan bahwa Inpres yang bersifat *block grants* menduduki porsi terbesar dari keseluruhan Inpres. Maka, untuk transfer dana pembangunan sistem yang dijalankan Indonesia dapat dikatakan sudah berada pada jalur yang seharusnya (Porsi *block grants* lebih besar dari porsi *specific grants*). Namun jika transfer pembiayaan rutin diikutsertakan, (seperti SDO) jelas terlihat bahwa porsi *specific grants* masih lebih besar dari porsi *block grants*.

III.2.3 Era Kebijakan Otonomi Daerah

Kelahiran UU Nomor 25 Tahun 1999 (yang kemudian diperbaiki oleh UU Nomor 33 Tahun 2004) didahului oleh perjuangan dan proses yang cukup panjang. Upaya-upaya pembenahan hubungan keuangan pusat dan daerah terus dilakukan. Tetapi 'kekuatan' rezim yang berkuasa sebelum terjadinya reformasi tahun 1997 cukup menjadi alasan mengapa usaha-usaha tersebut tidak pernah tuntas dan selalu mengalami hambatan. Sampai akhirnya pada era Presiden Habibie, dan adanya dorongan yang kuat seiring berjalannya tuntutan reformasi, serta timbulnya kesadaran daerah untuk membangun daerah dengan independensi yang lebih proporsional (namun tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia), akhirnya semangat untuk mengubah pola hubungan tersebut tak dapat dibendung lagi sehingga lahirlah UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 yang menggantikan UU Nomor 32 dan 33 Tahun 1956.

Sebelum pemberlakuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, landasan hukum yang mengatur hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antar-Negara Dengan daerah-daerah yang berhak mengatur Urusan Rumah Tangganya Sendiri yang terdapat dalam Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 77, dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 1442 (Yani, 2002).

Dalam penjelasan selanjutnya yang terangkum dalam UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 dijelaskan bahwa salah satu pertimbangan yang menyebabkan lahirnya UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 adalah karena UU Nomor 32 Tahun 1956 tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan serta adanya kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam mendukung

Otonomi Daerah. Dengan kata lain, terjadi kekosongan akibat sebagian besar UU Nomor 32 Tahun 1956 tidak dipakai dalam aktivitas pemerintahan.

Beberapa kelemahan tersebut antara lain kriteria dan faktor yang belum tepat dalam menentukan dan menetapkan pembagian dana . Hal ini terjadi karena tidak adanya dasar yang jelas dalam penentuan bobot untuk setiap faktor, rumus perhitungan yang sangat rumit, serta kesulitan yang dihadapi dalam pengumpulan data yang diperlukan untuk perhitungan yang rumit tersebut.

III.2.3.1 Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah Berdasarkan UU No 25 Tahun 1999

A. Sumber Penerimaan Daerah

Sumber-sumber Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (DP), Pinjaman Daerah, dan sumber lain yang sah.

1. Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sumber PAD adalah hasil pajak Daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan dan PAD lain yang sah.

2. Sumber Dana Perimbangan

Dana Perimbangan berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan , Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam. Sumber daya alam dibagi menjadi SDA sektor kehutanan, sektor pertambangan umum sektor perikanan, sektor pertambangan minyak dan gas alam.

➤ Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU dialokasikan sekurang-kurangnya 25% dari Penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN. DAU ditetapkan berdasarkan bobot daerah yang mempertimbangkan kapasitas dan kebutuhan fiskal daerah yang diwujudkan dengan variabel-variabel tertentu yang dapat menjelaskan celah fiskal yang terjadi.

Beberapa ketentuan terkait formula DAU (Mahi dan Kadjatmiko, 2001) :

Mengacu pada kaidah yang ditetapkan oleh UU Nomor 25 tahun 1999. DAU dialokasikan berdasarkan bobot daerah yang dihitung berdasarkan pertimbangan kebutuhan dan potensi penerimaan daerah yang diwujudkan dalam beberapa indikator variabel yang digunakan untuk memperkirakan besarnya potensi dan kebutuhan suatu daerah. Di sisi lain, DAU merupakan *equalization grant*

DAU menggunakan konsep celah fiskal, yang dihitung berdasarkan selisih kebutuhan dengan potensi fiskal. Hal ini memungkinkan adanya daerah yang memiliki bobot daerah nol atau negatif, namun memperhatikan kondisi politik (pada saat itu) dan transfer urusan dan pegawai dari pusat ke daerah yang masih dalam status transisi, maka akan sangat riskan jika terdapat daerah yang sama sekali tidak mendapatkan DAU, untuk itu diperlukan adanya faktor penyeimbang. Namun dalam jangka panjang, faktor penyeimbang secara bertahap harus dikurangi.

Menggunakan variabel-variabel yang dipertimbangkan dalam UU Nomor 25 tahun 1999, namun tetap membuka peluang penambahan variabel baru yang bersifat menyempurnakan variabel formula DAU dalam PP Nomor 104 Tahun 2000 tanpa menyimpang dari UU itu sendiri.

DAU adalah salah satu sarana yang diharapkan berfungsi sebagai *equalization grant*, yang dapat menyeimbangkan daya finansial daerah yang sangat mungkin semakin timpang dengan pemberlakuan DBH Pajak dan DBHSDA. Dalam bahasa teknis, diharapkan formula DAU menghasilkan sebuah koefisien variasi penerimaan kapita per kapita yang kecil. Dalam penelitian ini, diharapkan formula DAU yang tepat dapat menghasilkan konvergensi, baik β -convergence atau σ -convergence dalam kaitannya dengan *conditional convergence*.

Variabel-variabel Penentu Potensi Penerimaan Daerah

Potensi penerimaan daerah dihitung berdasarkan formula berikut

(1) Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD (perkiraan) = $\beta_0 + \beta_1$ PDRB Sektor Jasa

Karena pajak dan retribusi daerah sangat terkait dengan sektor jasa, maka variabel ini sebenarnya merupakan penjumlahan nilai tambah bruto dari sektor jasa seperti: sektor listrik, gas, dan air minum, sektor perdagangan, hotel dan restoran, sektor perhubungan dan komunikasi, sektor perbankan dan lembaga keuangan lainnya.

(2) PBB dan BPHTB

(3) Pajak Penghasilan Orang Pribadi (PPh)

(4) Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBHSDA)

Variabel-variabel Penentu Kebutuhan Pembiayaan Daerah

Untuk memproksi kebutuhan daerah, maka digunakan variabel-variabel berikut :

(1) Jumlah Penduduk

Semakin banyak penduduk, tentu saja semakin banyak pelayanan yang harus disediakan oleh suatu daerah. Untuk memperlihatkan perbedaan kebutuhan antara daerah yang satu dengan yang lain, digunakan indeks beban penduduk sebagai berikut:

(2) luas Wilayah

(3) Indeks Harga Bangunan

(4) Penduduk Miskin

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right]^d$$

Dimana:

yi= pendapatan individu ke i

z= poverty line

n= Jumlah penduduk suatu daerah

(5) Pengeluaran daerah rata-rata

Digunakan untuk mengukur biaya rata-rata pengadaan jasa public di daerah, yaitu jumlah belanja rutin (gaji dan non gaji) ditambah belanja pembangunan yang dibagi dengan jumlah daerah.

Formulasi Perhitungan DAU Berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 1999

1. Fiscal Needs

Fiscal Needs = Average Local Expenditures X $\frac{1}{4}$ (population index + area index + Construction price Index + poverty Index)

Fiscal Needs Variables:

- a. Average Local Expenditures
- b. Area Index
- c. Construction Price Index

Poverty Index

2. Fiscal Capacity

Fiscal Capacity = Average Local Revenue X $\frac{1}{3}$ (industrial index + natural resources Index + Human Resources Index)

Fiscal Capacity Variables :

- a. Average Local Revenue

Average Local Revenue = (Local Own Revenue + Tax Revenue Sharing / Number of Local Government)

- b. Natural Resources Index

Natural Resources Index = (GRDP of natural resources/ GRDP) / (GDP of natural resources / GDP)

- c. Industrial Index

Industrial Index = (GRDP of non primary sectors/ GRDP) / (GDP of non primary sectors/ GDP)

- d. Human Resources Index

Human Resources Index = (Local Labor Force / Local Population) / (National Labor Force / National Population)

3. General Allocation Fund (GAF)

GAF of a Local Government = Fiscal Needs – Fiscal Capacities

Local GAF Weight = GAF of A Local Government / GAF of all Local Governments

GAF Distributed for a District / Municipally = 90% X 25% X Total Domestic Revenue in National Budget X Local GAF Weight

GAF Distributed for A Province = 10% X 25% Total Domestic Revenue in National Budget X Local GAF Weight

Sumber: (Dartanto, 2003)

- Dana Alokasi Khusus.

DAK adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu.

III.2.3.2 Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004

Kehadiran UU No. 22 dan No. 25 Tahun 1999 selanjutnya diperbaiki oleh kehadiran UU. No. 32 dan No. 33 Tahun 2004. Beberapa perubahan dan perbaikan tersebut antara lain penegasan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi, penambahan jenis DBH, pengelompokan dana reboisasi menjadi bagian dari DBH, serta penyempurnaan prinsip alokasi DAU, DAK, hibah, dana darurat, pinjaman dan obligasi.

Untuk melaksanakan pelimpahan wewenang yang diatur dalam beberapa urusan wajib yang harus dituntaskan daerah, konsep *finance follows function* diaplikasikan dalam tataran idealita. Dalam tataran praktik, hal ini dijalankan melalui mekanisme dan eksistensi sumber-sumber pendapatan dan pembiayaan daerah. Berdasarkan UU No. 32 dan 33 tahun 2004, diformulasikan padanan sebagai berikut:

A. Sumber Penerimaan Daerah

Sumber Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi berasal dari pendapatan daerah dan Pembiayaan

B. Sumber Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah dapat berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (DP) dan pendapatan lainnya yang diatur oleh UU.

C Pembiayaan

Pembiayaan berasal dari sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan

D. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Sedangkan PAD yang dimaksud sah antara lain jasa giro, hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi potongan, atau pun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan / atau pengadaan barang dan /atau jasa.

E. Dana Perimbangan bersumber dari:

- Dana Bagi Hasil (DBH)

DBH berasal dari pajak dan sumber daya alam. Dana Bagi Hasil (DBH) yang bersumber dari pajak terdiri dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) , Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPh) perorangan . Sedangkan DBH yang bersumber dari sumber daya alam (DBHSDA) berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

Tabel 3.1
Komparasi Bagi Hasil Pusat-Daerah Berdasarkan UU No. 25/1999 dan UU No. 33/2004

Jenis dan Pembagian Pajak	Formula 25/1999		Formula 33/2004	
	Pusat	Daerah	Pusat	Daerah
1. Pajak Bumi dan Bangunan	10 %	90%	10%	90%
2. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)	20%	80%	20%	80%
3. Pajak Penghasilan (PPh) Perorangan	80%	20%	80%	20%
4. SDA – Kehutanan				
-Iuran Hak Pengusaha Hutan (IHPH)	20%	80%	20%	80%
-Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)	20%	80%	20%	80%
5. SDA – Pertambangan Umum				
-Iuran Tetap (Land Rent)	20%	80%	20%	80%
-Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi (Royalty)	20%	80%	20%	80%
6. SDA – Perikanan				
-Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP) dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP)	20%	80%	20%	80%
7. SDA Pertambangan Minyak	85 %	15%	84.5 %	15.5%
8 SDA – Gas Alam	70%	30%	20%	80%

Sumber : UU No. 25 tahun 1999 dan UU No. 33 tahun 2004, diolah.

➤ Dana Alokasi Umum (DAU)

Besarnya DAU sekurang kurangnya 26 % dari Pendapatan Dalam Negeri *Netto* yang ditetapkan dalam APBN, bersifat sebagai *block grants* dengan memperhitungkan celah fiskal yang didapat dari selisih antara potensi fiskal dan kebutuhan fiskal masing-masing daerah. DAU juga berfungsi sebagai *equalization grant* yang dapat mengurangi kesenjangan yang sangat mungkin diperparah dengan adanya DBHP dan DBHSDA. Perhitungan celah fiskal didapat dari formulasi tertentu yang sejalan dengan tujuan dan semangat desentralisasi di Indonesia.

Formulasi DAU Berdasarkan UU No. 33 tahun 2004

UU No. 33 tahun 2004 memberikan ruang yang cukup luas untuk memodifikasi dan menemukan inovasi terbaik terkait formulasi DAU yang dapat memenuhi tujuan dan semangat desentralisasi di Indonesia. Kemandirian daerah untuk memenuhi (setidaknya) standar pelayanan minimum dalam pemenuhan kebutuhan publik menjadi isu sentral dalam isu formulasi DAU, selain isu pemerataan pendapatan, efisiensi dan keadilan baik antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun antar pemerintah daerah dalam *level* yang sama.

Rambu-rambu yang cukup jelas diatur dalam UU No. 33 tahun 2004 sebagai berikut:

- Total DAU akan dialokasikan pemerintah ke pemerintah daerah dengan memperhitungkan bobot masing-masing daerah relatif terhadap bobot seluruh daerah. Dengan kata lain, daerah dengan bobot tinggi akan mendapatkan DAU yang lebih besar ketimbang daerah yang memiliki bobot yang kecil. Bobot yang dimaksud disini adalah perbandingan antara *fiscal gap* suatu daerah dengan *total fiscal gap* seluruh provinsi
- DAU diberikan pemerintah ke pemerintah daerah dengan menggunakan konsep celah fiskal (*fiscal gap*) yang didapatkan melalui persamaan berikut:

$$Fiscal\ Gap = Fiscal\ Needs - Fiscal\ Capacity$$

Secara teori, daerah yang memiliki celah fiskal nol atau negatif seharusnya tidak mendapatkan DAU, namun pada kenyataannya, hal itu belum dilakukan terkait pertimbangan politik dan semacamnya, yang akhirnya membuat pemerintah tetap mengalirkan sejumlah DAU (yang besarnya selanjutnya disebut alokasi dasar) kepada daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan nol, dan untuk daerah yang memiliki celah fiskal yang negatif (dan nilai negatif tersebut lebih besar atau sama dengan alokasi dasar) tidak mendapatkan DAU. Hal ini menjadi catatan tersendiri untuk dapat diteliti selanjutnya.

Fiscal Needs didefinisikan sebagai kebutuhan pendanaan daerah untuk memenuhi fungsi layanan dasar umum dan didapatkan dengan mengukur secara berturut-turut jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Sedangkan *Fiscal Capacity* merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan DBH.

➤ Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas Nasional.

