

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Ilmu Ekonomi adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memilih secara efektif dan efisien dari berbagai pilihan yang ada, yang jumlah dan variannya terbatas untuk mewujudkan sebuah kehidupan yang memaanusiakan manusia. Salah satu dari sekian banyak barometer yang digunakan untuk mengetahui sejauh mana ilmu ekonomi berhasil menyusun pilihan yang efektif dan efisien tersebut adalah pertumbuhan ekonomi, dengan segala keterbatasannya.

Dewasa ini, kita pun semakin dihadapkan oleh berbagai metode yang berusaha menyajikan masalah pertumbuhan dari berbagai sisi terbaik untuk dapat menjelaskan sekaligus menyusun kerangka kehidupan yang manusiawi melalui dua kata 'pertumbuhan ekonomi'.

Di sisi lain, tema pertumbuhan ekonomi per kapita regional cukup hangat dan dekat dengan sebuah isu bernama konvergensi. Konvergensi itu sendiri memiliki dua perspektif utama dalam alur pembahasannya. Perspektif pertama, yang berhubungan dengan konsep *β-convergence*, seperti yang dinyatakan oleh Barro (1948), 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.

Dalam kaitannya dengan studi empiris di Indonesia terdapat beberapa penelitian yang menghasilkan kesimpulan yang serupa. Wibisono (2003) menemukan bahwa terjadi konvergensi absolut dan kondisional antar provinsi di Indonesia dalam kurun waktu 1975-2000. Menurut Wibisono (2003), penelitian sejenis juga dilakukan oleh Garcia dan Soelistianingsih (1998) serta Shankar dan Shah (2001).

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. Untuk kasus Indonesia penelitian yang hampir sama telah dilakukan oleh 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) (Wibisono, 2003).

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 (Wibisono, 2004)

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.

Pada sisi lainnya, dikenal dua hipotesis konvergensi, absolut dan kondisional. *Absolute convergence* menjelaskan sejauh mana *initial condition of growth* dari suatu perekonomian

mempengaruhi tingkat pertumbuhan untuk masa depan. Dengan kata lain, konsep ini berusaha menjelaskan eksistensi dari salah satu pemikiran neoklasik yang meyakini adanya *diminishing returns to capital* yang berimplikasi melalui eksistensi *absolute convergence*, bahwa sebuah perekonomian yang kaya, cenderung tumbuh lebih lambat dari perekonomian miskin sebagai konsekuensi dari adanya *diminishing returns to capital*.

Meskipun pada suatu sisi kita mengharapkan hipotesis *absolute convergence* terbukti, tetapi menjadi sangat sulit untuk menghindari adanya bias spesifikasi, karena pertumbuhan sudah tentu tidak hanya dipengaruhi oleh *level of initial condition* saja, tetapi banyak faktor lain yang secara teori cukup signifikan untuk mempengaruhi tingkat pertumbuhan. Untuk itu, penggunaan hipotesis *conditional convergence* (yang mengizinkan adanya variabel eksogen lain sebagai determinan dari pertumbuhan ekonomi) menjadi semakin relevan untuk digunakan dalam studi ini.

Mencermati hipotesis konvergensi kondisional membawa kita kepada pertanyaan selanjutnya. Apakah pemerintah memiliki peran untuk mempengaruhi proses konvergensi melalui variabel eksogen dari hipotesis *conditional convergence* ? Beberapa literatur menunjukkan bahwa pemerintah memiliki peran untuk mempengaruhi konvergensi dengan berbagai kebijakan yang bisa ditempuh, dan kebijakan fiskal adalah salah satu alternatif yang cukup menarik untuk dikaji.

Di sisi lain, Indonesia sebagai salah satu negara kepulauan yang memiliki keragaman budaya dan keanekaragaman kekayaan alamnya memiliki tantangan tersendiri dalam hal menuju negara yang adil dan makmur. Dan seiring maraknya pemikiran bahwa demokrasi adalah kebutuhan, alat sekaligus tujuan dalam pembangunan, maka nilai-nilai keadilan, pemerataan dan pemberdayaan daerah pun semakin menjadi tuntutan.

Tabel 1.1 :
Pertumbuhan PDRB Provinsi di Indonesia Sebelum dan Sesudah Diberlakukannya Otonomi Daerah

| | 97-98 | 98-99 | 99-00 | 00-01 | 01-02 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| DI Aceh | -0.06 | -0.01 | 0.01 | 0.02 | 0.03 |
| Sumatera Utara | -0.11 | 0.03 | 0.05 | 0.04 | 0.04 |
| Sumatera Barat | -0.07 | 0.02 | 0.04 | 0.04 | 0.04 |
| Riau | -0.02 | 0.04 | 0.10 | 0.05 | 0.06 |
| Jambi | -0.09 | 0.03 | 0.04 | 0.02 | 0.04 |
| Sumatera Selatan | -0.09 | 0.02 | -0.13 | 0.03 | 0.04 |
| Bengkulu | -0.06 | 0.02 | 0.05 | 0.04 | 0.04 |
| Lampung | -0.07 | 0.03 | 0.03 | 0.04 | 0.04 |
| DKI Jakarta | -0.17 | 0.00 | 0.04 | 0.04 | 0.04 |
| Jawa Barat | -0.19 | 0.04 | -0.10 | 0.05 | 0.04 |
| Jawa Tengah | -0.13 | 0.03 | 0.04 | 0.03 | 0.03 |
| Yogyakarta | -0.11 | 0.01 | 0.04 | 0.03 | 0.03 |
| Jawa Timur | -0.16 | 0.01 | 0.03 | 0.04 | 0.03 |
| Kalimantan Barat | -0.05 | 0.03 | 0.03 | 0.02 | 0.02 |
| Kalimantan Tengah | -0.07 | 0.01 | 0.01 | 0.03 | 0.03 |
| Kalimantan Selatan | -0.07 | 0.03 | 0.07 | 0.04 | 0.03 |
| Kalimantan Timur | -0.03 | 0.04 | 0.04 | 0.07 | 0.07 |
| Sulawesi Utara | -0.02 | 0.06 | -0.17 | 0.04 | 0.04 |
| Sulawesi Tengah | -0.04 | 0.03 | 0.04 | 0.05 | 0.05 |
| Sulawesi Selatan | -0.06 | 0.03 | 0.05 | 0.05 | 0.05 |
| Sulawesi Tenggara | -0.06 | 0.03 | 0.05 | 0.06 | 0.06 |
| Bali | -0.04 | 0.01 | 0.03 | 0.03 | 0.03 |
| NTB | -0.03 | 0.03 | 0.30 | 0.09 | -0.09 |
| NuTT | -0.03 | 0.03 | 0.04 | 0.05 | 0.06 |
| Maluku | -0.06 | -0.92 | -0.41 | -0.02 | 0.03 |
| Irian Jaya | 0.13 | -0.03 | 0.02 | -0.02 | 0.09 |
| Rata-Rata | -0.07 | -0.01 | 0.01 | 0.04 | 0.04 |

Sumber : Rezza (2004)

Pola pemerintahan suatu negara tentu saja mempengaruhi bagaimana suatu negara dapat memenuhi berbagai kebutuhan rakyatnya. Salah satu kebutuhan sekaligus tuntutan rakyat adalah eksistensi keadilan antara pusat-daerah maupun antar daerah dalam hal kesejahteraan, yang secara implisit dapat diwakili (sebagian) oleh konsep konvergensi. Tuntutan tersebut akhirnya direalisasikan oleh pemerintahan Presiden Habibie dengan disahkannya UU No. 22 dan 25 tahun 1999, yang menjelaskan adanya pelimpahan (sebagian) wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang kemudian di perbaiki oleh kehadiran UU No. 32 dan 33 tahun 2004.

Sejatinnya, Desentralisasi yang dilegalkan oleh pasal 18 UUD 1945 dan Tap MPR-RI No. XV/MPR/1998 tersebut memiliki dua dimensi dasar yang menggambarkan tujuan yang ingin dicapai oleh para pengambil kebijakan. Pertama, dimensi yang terkait dengan

Administrative Decentralization, artinya terjadi pelimpahan dan pendistribusian wewenang, tanggung jawab serta sumber daya keuangan yang bertujuan memaksimalkan pelayanan publik. Konsep ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa semakin ‘dekat’ *policy maker* dengan masyarakat, maka semakin baik pemenuhan kebutuhan masyarakat akan *public goods and services*. Dan tentu saja pemerintah daerah (baik tingkat provinsi atau kabupaten) memiliki ‘kedekatan’ yang lebih baik dengan masyarakat ketimbang pemerintah pusat.

Dimensi kedua yang merupakan konsekuensi dari pemenuhan dimensi yang pertama, yaitu adanya pelimpahan sumber daya keuangan dari pusat ke daerah guna memenuhi fungsi yang diamanatkan oleh desentralisasi, dengan kata lain, dimensi kedua adalah pengejawantahan dari konsep *finance follows function*. Adanya pelimpahan wewenang kekuasaan diikuti dengan pelimpahan sumber daya finansial untuk menjalankan kekuasaan yang dilimpahkan tersebut. Dan *tools* yang digunakan pemerintah untuk memenuhi pelimpahan kewenangan keuangan tersebut salah satunya adalah dana perimbangan.

Sehingga dapat disimpulkan, perbaikan keadilan dan pemerataan ekonomi dapat dilihat dari konvergensi antar provinsi di Indonesia. Eksistensi konvergensi tentu saja dapat menggambarkan perbaikan tingkat pemerataan pendapatan masyarakat antar daerah di Indonesia. Semakin tinggi tingkat konvergensi, maka semakin baik tingkat pemerataan pendapatan antar daerah di Indonesia. Maka melalui penelitian ini, penulis ingin mengetahui dampak ekonomi dari desentralisasi yang dapat diwakilkan oleh dana perimbangan terhadap konvergensi antar provinsi di Indonesia, untuk mengetahui keberhasilan dari sebuah paket kebijakan bernama desentralisasi dalam rangka memperbaiki kesenjangan antar provinsi di Indonesia.

I.2 Rumusan Masalah

Pelimpahan kekuasaan, kewajiban, wewenang dan sumber daya finansial dari pusat ke daerah melalui desentralisasi diharapkan dapat memperbaiki kinerja perekonomian di Indonesia secara keseluruhan. Perbedaan kondisi geografis dan demografis tentu saja menjadi salah satu penyebab tingginya disparitas antar provinsi. Untuk itu, eksistensi dana perimbangan diharapkan dapat mengurangi disparitas yang ditimbulkan akibat perbedaan PAD (Pendapatan Asli Daerah) dengan menghasilkan atau bahkan memperbaiki tingkat konvergensi. Maka masalah yang dapat dirumuskan dari penelitian ini adalah:

1. Apakah tanpa kebijakan desentralisasi, telah terjadi konvergensi antar provinsi di Indonesia ? Jika terjadi konvergensi, berapa kecepatannya ?

2. Apakah Dana Perimbangan (DP) yang diatur melalui UU No. 25 tahun 1999 yang kemudian diperbaiki oleh UU No. 32 dan 33 tahun 2004 memperbaiki konvergensi antar provinsi di Indonesia ? Jika terjadi percepatan konvergensi, berapa percepatan yang dihasilkan?

I.3 Pertanyaan Penelitian

Studi ini hendak menjawab beberapa pertanyaan berikut:

1. Apakah *absolute convergence* terjadi di Indonesia ?
2. Apakah *conditional convergence* -dengan kebijakan fiskal sebagai *control variable*-nya- terjadi di Indonesia ? Berapa kecepatan dan percepatan yang dihasilkan?
3. Apakah perbedaan kebijakan fiskal sebelum dan sesudah Otonomi Daerah berdampak pada konvergensi di Indonesia?
4. Apakah sistem transfer yang baru (DP) menghasilkan performa yang lebih baik dalam mempercepat konvergensi dibandingkan dengan sistem transfer yang lama (*Grants*) ? Berapa kecepatan dan percepatan antar keduanya ?

I.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Eksistensi *absolute convergence* di Indonesia
2. Eksistensi *conditional convergence* di Indonesia.
3. Eksistensi perbedaan pengaruh perubahan kebijakan fiskal yang ditimbulkan pasca penerapan Otonomi Daerah dengan Dana Perimbangan (DP) sebagai objek penelitian yang dibandingkan dengan sistem transfer di masa lalu (*Grants*).
4. Kebijakan terbaik (diantara DP dengan *Grants*) dalam kaitannya untuk mempercepat proses konvergensi di Indonesia, beserta kecepatan dan percepatan yang dihasilkan relatif antar kedua variabel kebijakan.

1.5 Manfaat Studi

1.5.1 Teoritis

Hasil dari studi ini nantinya diharapkan dapat memperkaya dan melengkapi referensi mengenai hubungan antara pertumbuhan ekonomi beserta konvergensinya dengan Dana Perimbangan sebagai salah satu kebijakan fiskal yang diambil oleh pemerintah Indonesia. Selain itu diharapkan akan didapat sebuah pengayaan pendekatan penelitian

mengenai komparasi performa berbagai kebijakan desentralisasi fiskal yang pernah dijalankan di Indonesia.

1.5.2 Praktis

Sebagaimana diungkapkan di latar belakang, perubahan bentuk ketatanegaraan dengan diberlakukannya otonomi daerah harusnya diikuti pula pada perubahan pendekatan otoritas fiskal dalam melakukan kebijakan untuk mendukung pertumbuhan. Penelitian ini mencoba memunculkan potensi dan variasi karakteristik daerah yang mampu mendukung pertumbuhan ekonomi daerah. Diharapkan kebijakan fiskal yang memperhatikan karakteristik khusus daerah nantinya akan menghasilkan kebijakan yang semakin efektif.

1.6 Metodologi

Metodologi yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah studi literatur, yang dilanjutkan dengan pengolahan data sekunder dari berbagai publikasi dan analisis hasil dengan menggunakan metode data panel atau *Pool-Least Square* yang diolah melalui *software Eviews 3.1*. Sedangkan data sekunder yang digunakan berasal dari Statistika Indonesia, yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik, Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri dan Bappenas.

Untuk melakukan uji empiris terhadap prediksi konvergensi sebagai implikasi dari teori pertumbuhan ekonomi neoklasik, penelitian ini menggunakan model Barro dan Xavier Sala-I-Martin yang menunjukkan adanya dua jenis konvergensi :

a. *Absolute convergence* yang menggunakan persamaan :

$$\log (y_{iT} / y_{i0}) / T = a - b \log (y_{i0})$$

Dimana *subscript i* menggambarkan daerah, 0 dan T menjelaskan interval observasi pada dua titik waktu.

Hipotesis dari model tersebut menjelaskan bahwa terdapat korelasi yang negatif antara tingkat pertumbuhan ekonomi dengan kondisi awal dari pendapatan per kapita. Dengan kata lain, model ini memprediksi bahwa daerah miskin akan tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan daerah kaya dengan menggunakan asumsi *diminshing returns to capital*.

b. *Conditional Convergence* yang menggunakan persamaan :

$$\log (y_{iT} / y_{i0}) / T = a - b \log (y_{i0}) + c \log (h_{i0}) + \dots$$

Secara umum, notasi h_{i0} menggambarkan kondisi awal dari *state variables* seperti *stock of physical capital* dan *stock of human capital*. Stok barang modal fisik dan stok modal manusia menjadi variabel penting yang secara signifikan dapat mempengaruhi pertumbuhan. Dalam berbagai studi diduga bahwa semakintinggi stok barang modal fisik dan mutu modal manusia, maka pertumbuhan ekonomi akan semakin tinggi. Sedangkan tanda titik-titik menjelaskan *control variables*, yaitu variabel terpilih yang dianggap berkontribusi dalam tingkat pertumbuhan ekonomi jangka panjang.

Dalam studi ini, penulis hanya menggunakan variabel kebijakan transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang dapat diwakilkan oleh Grants (untuk periode penelitian 1993-1996) dan Dana Perimbangan (untuk periode 2002-2005) untuk menyusun model *conditional convergence* sebagai berikut :

$$\log (y_{iT} / y_{i0}) / T = a - b \log (y_{i0}) + c \log (\text{Gov})$$

Dimana (Gov) adalah besarnya transfer pusat ke daerah yang dibedakan menjadi dua jenis berdasarkan perbedaan sistem kebijakan fiskal untuk masing masing periode. Pada periode 1993-1996 digunakan variabel Grants yang merupakan penjumlahan dari seluruh jenis transfer pusat-daerah yang dijalankan pada masa tersebut. Sedangkan pada periode 2002-2005 digunakan variabel Dana Perimbangan (DP) yang merupakan penjumlahan dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Sehingga penelitian ini menggunakan beberapa persamaan berikut:

$$\log (y_{iT} / y_{i0}) / T = a - b \log (y_{i0})$$

$$\log (y_{iT} / y_{i0}) / T = a - b \log (y_{i0}) + c \log (\text{Grants})$$

$$\log (y_{iT} / y_{i0}) / T = a - b \log (y_{i0}) + c \log (\text{DP})$$

Persamaan uji yang pertama digunakan untuk mengetahui eksistensi *absolute convergence* antar provinsi di Indonesia. Sedangkan persamaan kedua dan ketiga adalah persamaan yang menjelaskan eksistensi *conditional convergence* dengan variabel Grants dan Dana Perimbangan (DP) sebagai fokus penelitian

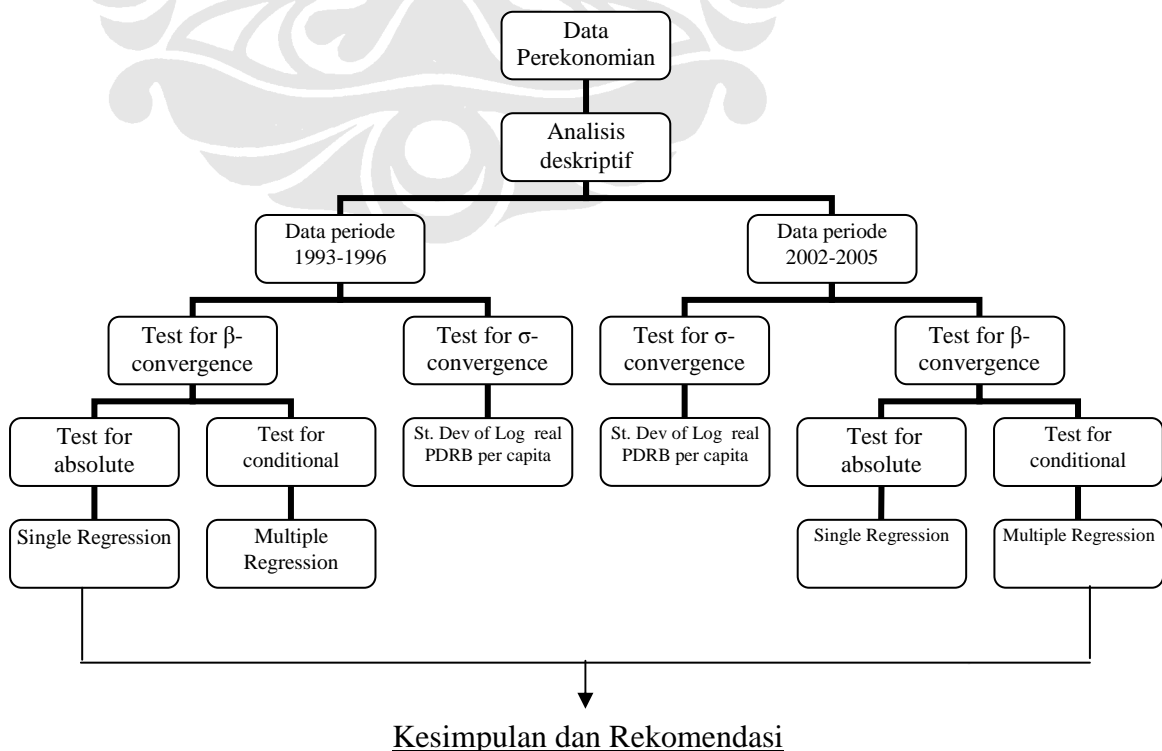
Persamaan kedua berupaya menjelaskan *conditional convergence* tanpa adanya kebijakan desentralisasi yang diwakili oleh performa Grants. Persamaan ketiga menjelaskan *conditional convergence* dengan memasukkan variabel Dana Perimbangan

sebagai manifestasi dari kebijakan desentralisasi yang diformulasikan oleh UU No. 22 dan 25 tahun 1999 yang kemudian diamandemen oleh UU No. 32 dan 33 tahun 2004

Hipotesis yang diputuskan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sesuai dengan teori pertumbuhan neoklasik yang dijabarkan sebelumnya, pendapatan awal diduga berbanding terbalik (berkorelasi negatif) dengan pertumbuhan ekonomi. Dengan kata lain, terjadi *absolute convergence* antar provinsi di Indonesia
2. Melalui teori ekonomi publik (yang akan dijabarkan kemudian) diduga terdapat hubungan yang positif antara *Grants* dengan tingkat pertumbuhan ekonomi. Begitupun dengan DP, yang diduga juga berkorelasi positif dengan tingkat pertumbuhan ekonomi.
4. Baik *Grants* maupun DP diduga memperbaiki tingkat konvergensi, dengan kata lain terjadi *conditional convergence* dengan menambahkan variabel *Grants* atau DP sebagai variabel bebas .
5. Seiring dengan perbaikan sistem kebijakan fiskal pasca Otonomi Daerah, DP diduga menghasilkan performa yang lebih baik jika dibandingkan dengan *Grants*, dengan percepatan tingkat konvergensi sebagai indikator utamanya.
6. Seluruh variabel independen memiliki koefisien yang signifikan secara statistik. Dengan kata lain, variabel independen yang disertakan dalam model dapat dikatakan sebagai faktor determinan dari pertumbuhan ekonomi dan berpengaruh terhadap tingkat konvergensi.

Bagan Metodologi Penelitian



1.7 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun berdasarkan sistematika penulisan sebagai berikut :

1. Pendahuluan

Memuat tentang latar belakang dan rumusan masalah, serta pertanyaan, tujuan, dan hipotesa penelitian mengenai pengaruh dana alokasi umum terhadap konvergensi di Indonesia dengan membandingkan kebijakan pra dan pasca desentralisasi dengan dua UU yang berbeda.

2. Tinjauan Literatur : Pertumbuhan Ekonomi, Konsep Konvergensi dan Transfer Antar Level Pemerintahan Dalam Paradigma Regional.

Berisi tentang penelitian terdahulu mengenai topik serta kajian *textbook* maupun sumber ilmiah lainnya yang dapat mendukung penelitian yang dilakukan.

3. Analisis Historis

Menjelaskan sejarah desentralisasi dan perubahan sistem transfer di Indonesia dalam berbagai rentang waktu dengan kondisinya masing-masing.

4. Metodologi Penelitian

Menjelaskan metode penelitian yang digunakan beserta prosedurnya untuk mendapatkan hasil penelitian.

5. Hasil Estimasi dan Interpretasi

Menjelaskan tentang hasil pengolahan data dalam berbagai sudut pandang keilmuan, baik secara statistik deskriptif maupun inferensial, yang disajikan dalam analisis dari sudut pandang teori ekonomi, statistika dan ekonometrika.

6. Kesimpulan dan Rekomendasi

Berisi mengenai kesimpulan yang dapat ditarik dari hasil pengolahan data serta rekomendasi yang diajukan penulis, yang dilengkapi dengan keterbatasan studi.