

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Secara umum diketahui bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan. Sedangkan tujuan yang paling penting dari suatu pembangunan adalah pengurangan tingkat kemiskinan yang dapat dicapai melalui pertumbuhan ekonomi dan/atau melalui redistribusi pendapatan (Kakwani dan Son, 2003). Hal ini dilandasi pada teori *trickle-down effect* yang dikembangkan pertama kali oleh Arthur Lewis (1954) dan diperluas oleh Ranis dan Fei (1968). Teori tersebut menjadi salah satu topik penting di dalam literatur mengenai pembangunan ekonomi di negara-negara sedang berkembang (*Least Develop Countries/LDCs*) pada dekade 1950-an dan 1960-an.

Teori *trickle-down effect* menjelaskan bahwa kemajuan yang diperoleh oleh sekelompok masyarakat akan sendirinya menetes ke bawah sehingga menciptakan lapangan kerja dan berbagai peluang ekonomi yang pada gilirannya akan menumbuhkan berbagai kondisi demi terciptanya distribusi hasil-hasil pertumbuhan ekonomi yang merata. Teori tersebut mengimplikasikan bahwa pertumbuhan ekonomi akan diikuti oleh aliran vertikal dari penduduk kaya ke penduduk miskin yang terjadi dengan sendirinya. Manfaat pertumbuhan ekonomi akan dirasakan penduduk kaya terlebih dahulu, dan kemudian pada tahap selanjutnya penduduk miskin mulai memperoleh manfaat ketika penduduk kaya mulai membelanjakan hasil dari pertumbuhan ekonomi yang telah diterimanya. Dengan demikian, maka pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap penurunan angka kemiskinan merupakan efek tidak langsung oleh adanya aliran vertikal dari penduduk kaya ke penduduk miskin. Hal ini berarti juga bahwa kemiskinan akan berkurang dalam skala yang sangat kecil bila penduduk miskin hanya menerima sedikit manfaat dari total manfaat yang ditimbulkan dari adanya pertumbuhan ekonomi. Kondisi ini dapat membuka peluang terjadinya peningkatan kemiskinan sebagai akibat dari meningkatnya ketimpangan pendapatan yang disebabkan oleh

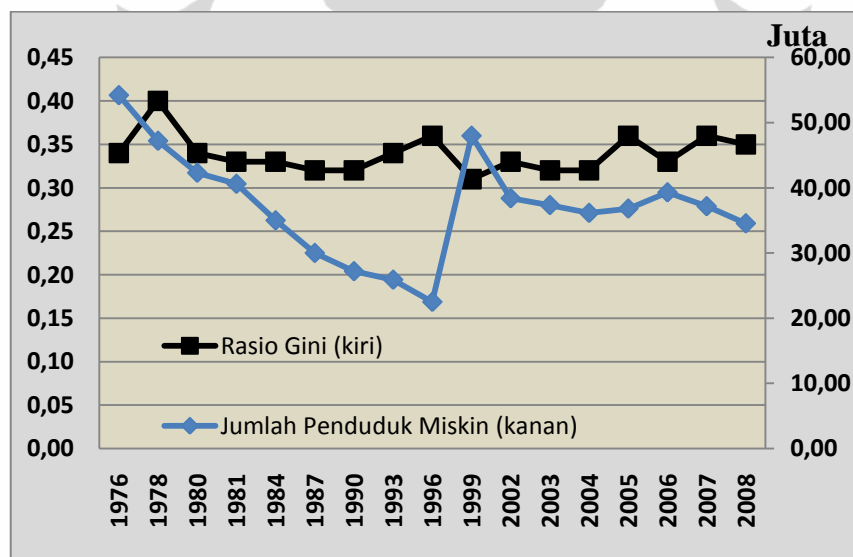
pertumbuhan ekonomi yang lebih memihak penduduk kaya dibanding penduduk miskin.

Oleh sebab itu, maka dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi dapat berdampak positif bagi pengurangan kemiskinan bilamana pertumbuhan ekonomi yang terjadi berpihak pada penduduk miskin (*pro-poor growth/PPG*). Siregar (2006) juga menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan syarat keharusan (*necessary condition*) bagi pengurangan kemiskinan, sedangkan syarat kecukupannya (*sufficient condition*) adalah pertumbuhan ekonomi tersebut harus efektif dalam mengurangi kemiskinan. Artinya, pertumbuhan hendaklah menyebar di setiap golongan pendapatan, termasuk di golongan penduduk miskin (*growth with equity*). Secara langsung, hal ini berarti pertumbuhan itu perlu dipastikan terjadi di sektor-sektor dimana penduduk miskin bekerja (pertanian atau sektor yang padat karya). Adapun secara tidak langsung, hal itu berarti diperlukan pemerintah yang cukup efektif meredistribusi manfaat pertumbuhan.

Kasus di beberapa negara cukup membuktikan kontribusi pertumbuhan ekonomi terhadap penurunan tingkat kemiskinan. Kesuksesan negara-negara Asia Timur di tahun 1970-an dan 1980-an menunjukkan bahwa tingginya pertumbuhan ekonomi yang dikombinasi dengan rendahnya ketimpangan pendapatan dapat secara signifikan mengurangi kemiskinan (World Bank, 1993 dalam Cord, 2007). Analisa yang dilakukan oleh Kakwani dan Son (2006) terhadap beberapa negara Asia menunjukkan bahwa selama tahun 1990-an pertumbuhan ekonomi Korea dan Vietnam tergolong *pro-poor*. Analisa yang menggunakan data panel negara-negara berkembang di tahun 1980-an dan 1990-an juga menunjukkan pentingnya pertumbuhan ekonomi bagi penurunan kemiskinan (Dollar dan Kraay, 2002; Kraay 2005). Terkait dengan hal tersebut, maka saat ini *pro-poor growth* menjadi salah satu konsep pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di berbagai negara khususnya negara sedang berkembang, dimana pertumbuhan ekonomi digunakan sebagai salah satu alat untuk mengurangi kemiskinan.

Untuk kasus Indonesia, jumlah penduduk miskin tidak banyak berkurang dalam tiga puluh tahun terakhir, dari sekitar 50 juta jiwa di tahun 1976 menjadi 34.5 juta jiwa di tahun 2008, seperti dapat dilihat pada Gambar 1.1. Meskipun

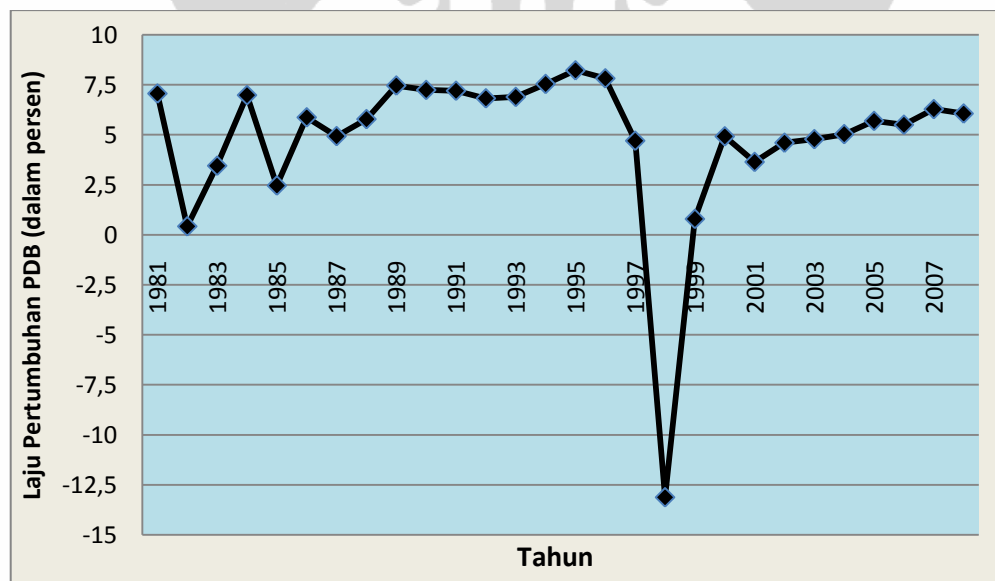
hingga sebelum krisis jumlah penduduk miskin selalu mengalami penurunan, namun ketika pada tahun 1999 pertumbuhan ekonomi Indonesia kembali meningkat ke pertumbuhan positif sebesar 0.79% dan tahun berikutnya kembali meningkat menjadi 4.92 %, kondisi ini belum mampu menciptakan lapangan kerja dan menyerap tambahan angkatan kerja. Akibatnya, jumlah pengangguran meningkat sebesar 9.76 juta orang pada tahun 2001 hingga 2004. Lambatnya pertumbuhan ekonomi dan meningkatnya jumlah pengangguran mengakibatkan jumlah penduduk miskin belum dapat diturunkan setelah paska krisis, tercatat bahwa pada tahun 2002 penduduk miskin sebesar 38.4 juta jiwa (18.2 persen) dimana angka ini lebih besar jika dibandingkan sebelum krisis, yaitu sebesar 22.5 juta jiwa (11.34 persen) pada tahun 1996. Bahkan sampai pada tahun 2008, persentase penduduk miskin pun masih lebih besar dibanding sebelum krisis ekonomi yaitu 15.4 persen atau 34.54 juta. Dalam kurun waktu yang panjang tersebut, jelas sekali bahwa penanggulangan kemiskinan di Indonesia belum mencapai hasil yang diharapkan. Kondisi kemiskinan ini diperburuk dengan adanya kecenderungan peningkatan ketimpangan pendapatan, paling tidak sejak 2002, saat Indonesia mulai mencoba keluar dari krisis.



Sumber: BPS (diolah)

Gambar 1.1 Kemiskinan dan Ketimpangan Pendapatan Indonesia Tahun 1976-2008

Kondisi kemiskinan dan ketimpangan di Indonesia tersebut bertolak belakang dengan capaian pertumbuhan ekonomi Indonesia. Gambar 1.2 yang memperlihatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam kurun waktu 1981 hingga 2008 menunjukkan bahwa Indonesia tergolong mempunyai pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi yaitu hampir mencapai angka 5 persen (4.82 persen). Bahkan selama kurun waktu 1989 hingga 1996, pertumbuhan ekonomi Indonesia berada pada kisaran angka 7 persen. Kondisi ini terkait dengan konsep pembangunan *trickle down effect* yang dianut oleh pemerintahan orde baru. Strategi pembangunan yang diterapkan pemerintah saat itu terpusat pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Namun, akselerasi pembangunan yang dilakukan pemerintah paska krisis juga belum menyentuh golongan bawah. Pertumbuhan ekonomi yang mulai meningkat dan mendekati angka 5 persen di tahun 2002, ternyata justru diikuti oleh meningkatnya ketimpangan pendapatan. Pertumbuhan ekonomi yang mulai meningkat paska krisis pun tidak diikuti oleh penurunan tingkat kemiskinan secara signifikan.



Sumber: BPS (diolah)

Gambar 1.2 Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Tahun 1981-2008

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam konteks kebijakan, penelitian mengenai *pro-poor growth* di Indonesia melalui analisa pengaruh pertumbuhan ekonomi Indonesia terhadap ketimpangan pendapatan dan tingkat kemiskinan

menjadi hal yang menarik dan penting untuk dilakukan. Dengan mengetahui pengaruh pertumbuhan ekonomi Indonesia terhadap ketimpangan pendapatan dan tingkat kemiskinan, perencanaan dan kebijakan ekonomi dapat dibuat lebih baik dan lebih terarah. Jika pertumbuhan ekonomi di Indonesia selama ini ternyata tidak *pro-poor* (tidak mengurangi ketimpangan dan tingkat kemiskinan secara signifikan), maka pemerintah harus mulai berpikir untuk dapat mengarahkan kebijakannya pada pertumbuhan ekonomi yang dapat mengurangi ketimpangan pendapatan dan kemiskinan di Indonesia.

1.2 Perumusan Masalah

Saat ini *pro-poor growth* menjadi konsep yang menjadi dasar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di beberapa negara khususnya di negara sedang berkembang. Sebagai negara berkembang, Indonesia pun seharusnya menerapkan konsep *pro-poor* dalam pertumbuhan ekonominya. Artinya, pertumbuhan ekonomi yang terjadi dapat mengurangi tingkat kemiskinan dan ketimpangan pendapatan.

Namun demikian, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa Indonesia masih dihadapkan pada masalah kemiskinan dan ketimpangan pendapatan meskipun pertumbuhan ekonomi yang dicapai tergolong cukup tinggi. Data regional pada tingkat propinsi juga menunjukkan hal yang cukup menarik yaitu terdapat propinsi yang memiliki pertumbuhan ekonomi yang tinggi tetapi tingkat kemiskinan pun cenderung sangat tinggi dan terdapat pula propinsi yang pertumbuhan ekonominya tidak terlalu tinggi tetapi tingkat kemiskinannya rendah.

Data BPS menunjukkan bahwa Propinsi Sulawesi Tengah pada tahun 2007 menjadi propinsi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi paling tinggi yaitu hampir mencapai angka 8 persen. Pada tahun 2008 pun Sulawesi Tengah mencapai pertumbuhan ekonomi tertinggi kedua setelah Sulawesi Selatan. Namun demikian, tingkat kemiskinan di propinsi tersebut juga tergolong sangat tinggi yaitu di atas angka 20 persen (22.42 persen di tahun 2007 dan 20.75 persen di tahun 2008). Demikian juga halnya yang terjadi pada propinsi Sulawesi

Tenggara. Propinsi tersebut memiliki pertumbuhan ekonomi yang hampir mencapai angka di atas 7 persen baik di tahun 2007 maupun di tahun 2008, namun tingkat kemiskinan di propinsi tersebut juga tergolong sangat tinggi yaitu 21.33 persen di tahun 2007 dan 19.53 persen di tahun 2008. Kondisi tersebut sangat berbeda dengan apa yang terjadi di Propinsi Kalimantan Timur. Dengan pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah (1.23 persen di tahun 2007 dan 4.82 persen di tahun 2008), tingkat kemiskinan di propinsi tersebut berkisar di angka 11 persen yang berarti jauh di bawah angka kemiskinan propinsi Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara. Begitu juga yang terjadi di propinsi DKI Jakarta dimana tingkat kemiskinannya sangat rendah yaitu di bawah angka 5 persen dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tidak lebih dari angka 7 persen.

Berdasarkan pada permasalahan tersebut, maka penting untuk menganalisis apakah pertumbuhan ekonomi di Indonesia telah berpihak pada kelompok penduduk miskin sehingga mampu mendorong terjadinya penurunan tingkat kemiskinan. Oleh sebab itu, maka pertanyaan-pertanyaan penting yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap ketimpangan pendapatan?
2. Bagaimana pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan?
3. Apakah pertumbuhan ekonomi di Indonesia *pro-poor*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada permasalahan-permasalahan yang ingin dijawab, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisa pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap ketimpangan pendapatan
2. Menganalisa pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap tingkat kemiskinan
3. Menganalisa keberpihakan pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan.

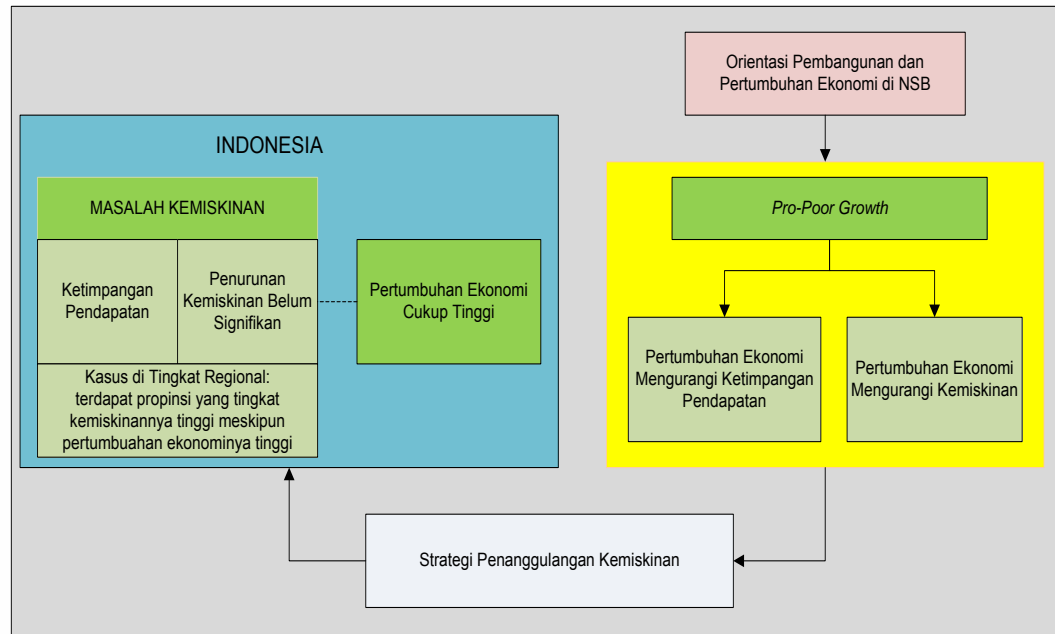
1.4 Manfaat Penelitian

Tesis ini diharapkan akan memberikan manfaat, terutama bagi pemerintah sebagai *policy maker*. Hasil dari tesis ini dapat dijadikan bahan pertimbangan pemerintah dalam membuat kebijakan yang ditujukan untuk menanggulangi kemiskinan dan ketimpangan pendapatan yang salah satu alternatifnya bisa distimulus melalui pertumbuhan ekonomi. Dengan tesis ini diharapkan pemerintah dapat membuat kebijakan penanggulangan kemiskinan yang lebih efektif dan tepat sasaran. Tesis ini juga bermanfaat bagi bidang keilmuan karena akan memperkaya khasanah kajian mengenai *pro-poor growth* di Indonesia.

1.5 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini diawali dari pemikiran terdapatnya masalah ketimpangan pendapatan dan jumlah penduduk miskin yang belum dapat diturunkan secara signifikan. Padahal pertumbuhan ekonomi Indonesia tergolong cukup tinggi. Hal ini juga terbukti dari data empiris dari tingkat regional yang menunjukkan adanya beberapa propinsi di Indonesia memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi meskipun pertumbuhan ekonominya juga tinggi.

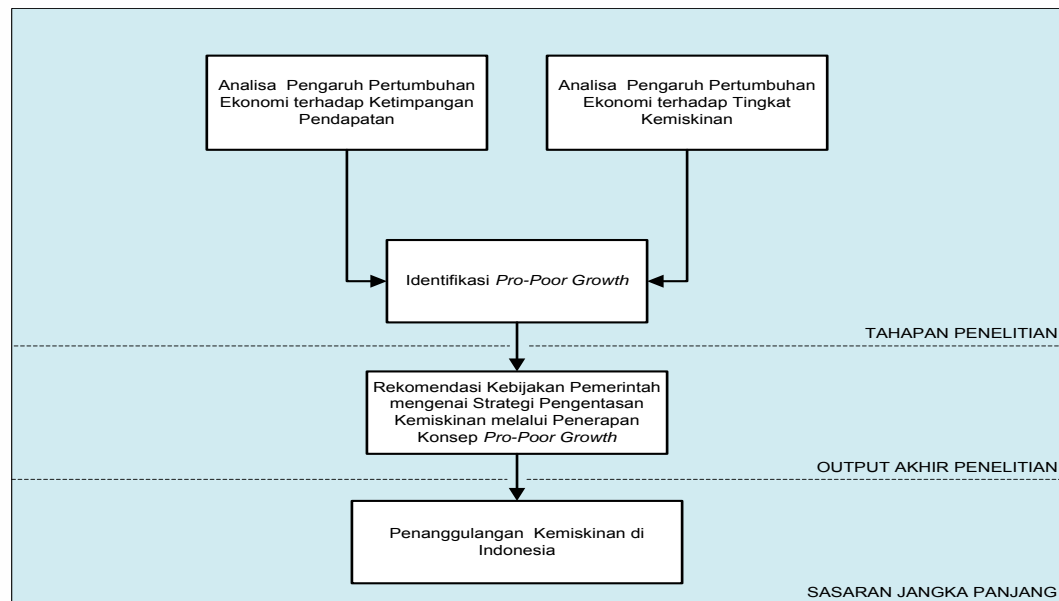
Di lain pihak, saat ini orientasi pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di negara sedang berkembang (NSB) diarahkan pada konsep *pro-poor growth*. Berdasarkan konsep ini, pertumbuhan ekonomi dapat menjadi salah alat bagi penanggulangan kemiskinan dimana pertumbuhan ekonomi harus mampu mengurangi ketimpangan pendapatan masyarakat dan mampu menurunkan jumlah penduduk miskin. Dengan demikian, maka permasalahan kemiskinan yang ada di Indonesia seharusnya dapat ditanggulangi melalui strategi pertumbuhan ekonomi yang berpihak pada kemiskinan (*pro-poor growth*). Hal ini cukup relevan untuk diterapkan di Indonesia dengan mempertimbangkan cukup tingginya pertumbuhan ekonomi yang mampu dicapai oleh Indonesia. Berdasarkan pemikiran tersebut, penelitian ini akan menganalisis apakah pertumbuhan ekonomi Indonesia telah berpihak pada kemiskinan dengan alur pikir yang diperlihatkan pada Gambar 1.3. Hal ini menjadi hal yang penting untuk memberikan indikasi awal dari kinerja pemerintah terhadap capaian pertumbuhan ekonomi terhadap kontribusinya terhadap penanggulangan kemiskinan.



Gambar 1.3 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, maka disusunlah kerangka kerja penelitian yang diperlihatkan Gambar 1.4. Penelitian yang ditujukan untuk mengidentifikasi *pro-poor growth* di Indonesia ini akan diawali dengan melakukan analisa terhadap pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap ketimpangan pendapatan masyarakat dan tingkat kemiskinan. Analisa terhadap kedua hal tersebut kemudian dijadikan dasar dalam menganalisa apakah pertumbuhan ekonomi di Indonesia telah berpihak pada kemiskinan (*pro-poor growth*).

Hasil analisa terhadap *pro-poor growth*, selanjutnya dapat menjadi dasar untuk penyusunan rekomendasi kebijakan untuk memberikan masukan bagi pemerintah sebagai *policy maker* untuk mengarahkan strategi penanggulangan kemiskinan pada penerapan konsep *pro-poor growth*. Implementasi konsep *pro-poor growth* dalam orientasi pembangunan dan pertumbuhan di Indonesia diharapkan dapat membantu pemerintah dalam upaya penanggulangan kemiskinan.



Gambar 1.4 Kerangka Kerja Penelitian: Tahapan Penelitian, Output Akhir Penelitian, dan Sasaran Jangka Panjang

1.6 Ruang Lingkup Penelitian

Guna membatasi analisa, maka penelitian ini hanya akan difokuskan pada kasus Indonesia untuk periode waktu 29 tahun yaitu dari tahun 1980 hingga 2008. Dengan kata lain, pembahasan pada periode sebelum dan sesudah tahun penelitian di luar lingkup penelitian ini. Analisa dilakukan dengan pendekatan regional pada tingkat propinsi yang ada di Indonesia. Analisa akan dilakukan terhadap 26 propinsi yang ada di Indonesia. Adapun data-data propinsi hasil pemekaran (Bangka Belitung, Kepulauan Riau, Banten, Gorontalo, Sulawesi Barat, Maluku Utara, dan Papua Barat) digabungkan dengan data propinsi asalnya (Sumatera Selatan, Riau, Jawa Barat, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Maluku, dan Papua).

Penelitian ini juga fokus pada analisa pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap ketimpangan pendapatan dan kemiskinan. Sedangkan faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi ketimpangan pendapatan dan kemiskinan tidak dimasukkan dalam analisa dan pembahasan. Dengan demikian maka pembahasan di luar objek penelitian tidak termasuk dalam lingkup penelitian ini.

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan laporan tesis ini akan terdiri dari enam bab. Adapun uraian dari setiap bab yang akan mengisi laporan tesis adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan mengenai latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, ruang lingkup dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini akan menguraikan tentang landasan teori yang berisikan konsep-konsep dasar mengenai *pro-poor growth*, pertumbuhan ekonomi, ketimpangan pendapatan, dan kemiskinan. Penelitian-penelitian sebelumnya yang terkait dengan penelitian ini juga akan diuraikan pada bab ini.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini terdiri dari uraian mengenai spesifikasi model beserta deskripsi variabel operasionalnya dan metode penelitian. Metode penelitian yang dijelaskan pada bab ini adalah jenis dan sumber data dan metode estimasi yang digunakan dalam penelitian.

BAB IV GAMBARAN UMUM

Bab ini akan menguraikan tentang gambaran umum variabel-variabel utama penelitian selama kurun waktu penelitian. Uraian akan diawali dengan pembahasan mengenai pertumbuhan ekonomi di Indonesia selama kurun waktu 1980-2008. Selanjutnya, diuraikan juga mengenai kondisi ketimpangan pendapatan dan kemiskinan di Indonesia pada periode tersebut.

BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan menjelaskan mengenai hasil analisa dari pertanyaan-pertanyaan penelitian. Bab ini berisi pembahasan pengaruh

pertumbuhan ekonomi di Indonesia terhadap ketimpangan pendapatan dan tingkat kemiskinan, dan menjawab apakah pertumbuhan ekonomi di Indonesia berpihak pada kemiskinan (*pro-poor growth*).

BAB VI PENUTUP

Bab terakhir dalam laporan penelitian ini menguraikan mengenai kesimpulan dan jawaban dari pertanyaan-pertanyaan penelitian. Bab ini juga akan menjelaskan tentang rekomendasi kebijakan yang dapat diusulkan dari konteks praktis dan akademis penelitian yang telah dilakukan. Selain itu, bab ini juga menguraikan keterbatasan penelitian.

