

Pembiayaan Pembangunan Daerah: Pemerataan antara IBT-IBB dan Antar-Daerah

Iwan J. AZIS

Pendahuluan

MEMBICARAKAN masalah pembangunan di wilayah Indonesia Bagian Timur (IBT) cenderung mengandung kerancuan, *redundancy*, bersifat parsial serta cenderung menghasilkan ketidakjelasan yang kemudian mengarah pada analisis mengambang. Rancu karena tidak ada definisi dan cakupan baku tentang IBT maupun IBB (Indonesia Bagian Barat) sehingga masing-masing dapat menggunakan definisi yang berbeda. *Redundant* karena sudah banyak sekali analisis dan diskusi yang membahas tentang topik tersebut terutama pada tahun terakhir ini dan umumnya mempunyai kesimpulan yang tidak terlalu berbeda bahkan cenderung "klasik" (misalnya, IBT memerlukan pembangunan infrastruktur, sumber daya manusia, partisipasi masyarakat dari bawah dan tidak boleh mengulangi kasus yang salah di IBB). Bersifat parsial karena memang sulit untuk merangkum semua aspek dalam satu paket analisis

kebijaksanaan, dan menimbulkan ketidakjelasan karena terlalu banyak indikator yang dipakai sehingga kesimpulan yang ditarik dapat sangat berbeda, tergantung pada indikator apa yang dijadikan referensi.

Tulisan ini akan tetap berciri parsial namun akan menitik beratkan pada satu unsur penting saja, yaitu aspek pembiayaan pembangunan daerah khususnya alokasi pembiayaan yang berasal dari pusat. Definisi IBT yang dipakai meliputi semua wilayah di sebelah timur Kalimantan dan Bali. Jadi, pada dasarnya merupakan wilayah keempat dan kelima dari sistem 5-klasifikasi "Jawa-Bali, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan lainnya." Secara spesifik akan diamati perkembangan serta struktur dana Inpres dan Daftar Isian Proyek (DIP), untuk selanjutnya dikaitkan dengan analisis dampak berbagai sistem alokasi dana tersebut pada beberapa variabel daerah. Analisis kuantitatif dilakukan melalui suatu model simultan untuk dapat menangkap kompleksitas hubungan antara dana Inpres, DIP dan variabel pemerataan, pertumbuhan dan kesempatan

kerja. Tiga jenis pemerataan yang diamati menyangkut antar-daerah di seluruh Indonesia (dengan kekecualian Timor Timur karena data yang tidak tersedia), pemerataan antara IBT dan IBB dan antar-daerah di masing-masing wilayah IBT dan IBB.

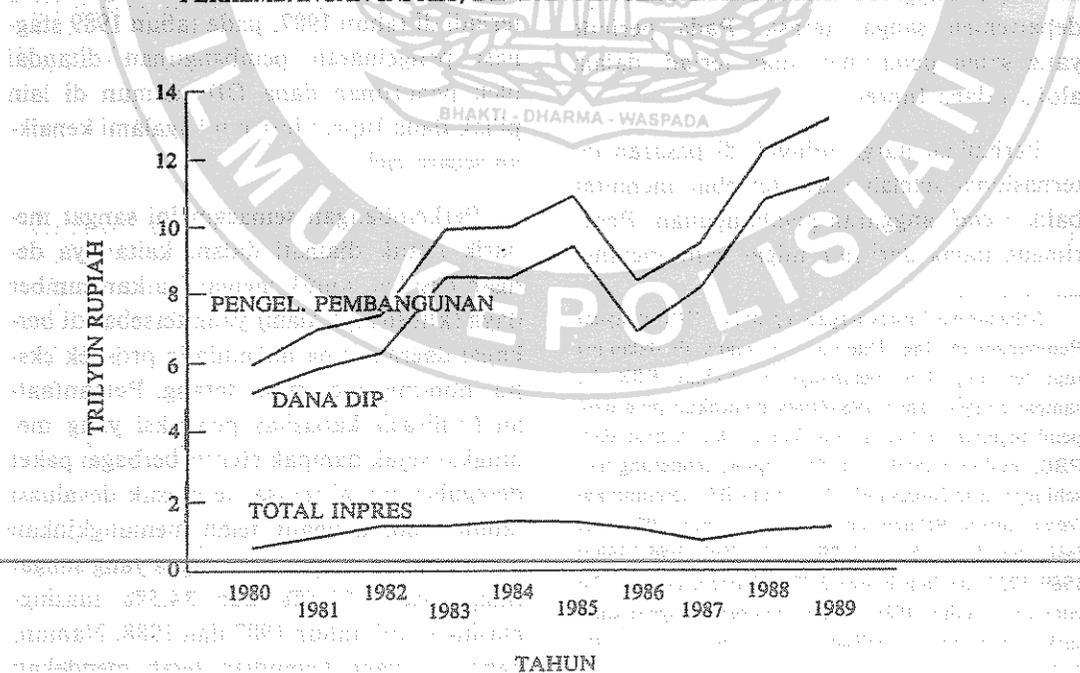
Perkembangan Dana Inpres dan DIP dalam Pembiayaan Pembangunan

Pembiayaan pembangunan daerah pada dasarnya didukung oleh tiga kelompok sumber dana: pertama, dana pendapatan asli daerah (PAD); kedua, alokasi dari pusat; dan ketiga, dana melalui investasi swasta. Kelompok pertama umumnya relatif kecil dibandingkan dengan dana alokasi dari pusat (dengan kekecualian Jakarta), sedang-

kan investasi swasta sangat tergantung pada insentif yang tercipta di daerah bersangkutan. Insentif tersebut dapat bersifat "buatan," misalnya keringanan pajak, penyederhanaan prosedur serta penyediaan infrastruktur, dan dapat pula merupakan faktor alamiah seperti kekayaan sumber alam di daerah tersebut. Daya tarik "buatan" berupa infrastruktur sebagian besar dibiayai oleh dana pemerintah pusat dan sebagian lagi oleh dana PAD. Itulah sebabnya secara tidak langsung besaran investasi swasta di daerah juga ditentukan oleh alokasi dana dari pusat ke daerah.

Dari titik-tolak inilah hubungan keuangan antara pusat dan daerah mempunyai posisi sentral dalam keseluruhan proses pembangunan daerah di Indonesia. Keseim-

Gambar 1 PERKEMBANGAN INPRES, DIP DAN PENGELUARAN PEMBANGUNAN



bangan (atau ketidakseimbangan) pembangunan antara IBT dan IBB juga dipengaruhi oleh faktor ini.

Alokasi dana dari pusat terdiri dari dua kelompok utama, yaitu Inpres dan dana yang disalurkan melalui DIP.¹ Pada dasarnya dana DIP mencerminkan fungsi "pendekatan sektoral-vertikal-departemental," sedangkan dana Inpres mewakili "pendekatan regional" dalam arti penggunaannya lebih ditentukan oleh daerah sendiri (meskipun tidak seluruhnya). Dari Gambar 1 terlihat perkembangan dua jenis alokasi tersebut dalam 10 tahun terakhir. Dana DIP, yang jelas terbesar dalam keseluruhan total pengeluaran pembangunan, mengalami penurunan tajam pada tahun 1986 karena pengurangan anggaran pemerintah sebagai rentetan akibat dari penurunan harga minyak hingga mencapai di bawah US\$10 per barrel pada bulan Agustus 1986. Kita masih ingat bagaimana pada masa tersebut dampak dari pemotongan anggaran untuk semua sektor dan departemen sangat terasa. Pada periode yang sama penurunan juga terjadi dalam alokasi dana Inpres.

Perbaikan harga minyak di pasaran internasional setelah masa tersebut memutar balik *trend* anggaran pembangunan. Penerimaan pajak dari non-migas yang mening-

¹Sebenarnya Inpres tergabung dalam "Pembiayaan Pembangunan Bagi Daerah," di mana di dalamnya juga tercakup dana pembangunan melalui PBB dan sampai dengan tahun 1988/1989 mencakup pula dana pembangunan untuk Timor Timur. Kontribusi dana PBB, meskipun lebih kecil dari Inpres, cenderung naik sehingga rasio Inpres terhadap dana PBB menunjukkan *trend* turun. Sebagai contoh, pada tahun 1984/1985 rasio tersebut sebesar 8,7% sedangkan pada tahun 1989/1990 menjadi hanya 2,4%. Sebagai catatan, kecuali untuk tahun 1989/1990 semua perhitungan didasarkan pada angka realisasi sesuai dengan UU APBN T/P.

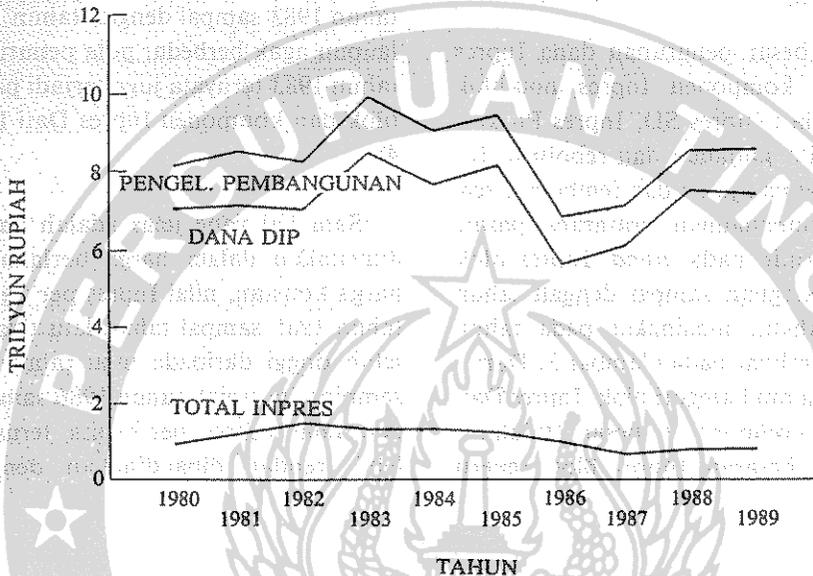
kat juga ikut berperan dalam pembalikan tersebut. Namun tidak semua komponen mengalami peningkatan. Kenaikan harga minyak sebesar 30% yang juga meningkatkan volume anggaran sebesar 23% dari tahun 1986 ke 1987 tidak diikuti oleh kenaikan dana Inpres yang berarti. Secara riil (harga konstan 1983) alokasi Inpres justru turun sekitar 34%. Prioritas pemerintah saat itu tampaknya lebih pada anggaran DIP yang secara riil justru mengalami peningkatan dengan laju pertumbuhan yang lebih besar dibandingkan dengan laju kenaikan total pengeluaran pembangunan (8,6% dibandingkan 4,1%).

Perbaikan posisi anggaran sejak tahun 1987 sebenarnya secara riil tidak terlalu drastis, bahkan pada tahun 1989 praktis telah terjadi stagnasi (bandingkan Gambar 1 dengan Gambar 2). Dalam kondisi tersebut perbedaan agak mendasar mulai terjadi di mana prioritas pemerintah lebih mengarah pada alokasi Inpres. Berbeda dengan yang terjadi di tahun 1987, pada tahun 1989 stagnasi pengeluaran pembangunan ditandai oleh penurunan dana DIP namun di lain pihak dana Inpres justru mengalami kenaikan secara riil.

Perkembangan semacam ini sangat menarik untuk diamati dalam kaitannya dengan desakan untuk memanfaatkan sumber daya (khususnya alam) yang tersebar di berbagai daerah guna menunjang prospek ekspor non-migas di masa datang. Pemanfaatan (utilisasi) kapasitas produksi yang meningkat sejak dampak efektif berbagai paket deregulasi mulai terasa, termasuk devaluasi tahun 1986, memang telah memungkinkan pertumbuhan ekspor non-migas yang sangat tinggi, yaitu 31,4% dan 34,5% masing-masing untuk tahun 1987 dan 1988. Namun, kapasitas yang kemudian telah mendekati

Gambar 2

PERKEMBANGAN INPRES, DIP DAN PENGELUARAN PEMBANGUNAN REAL
(Harga Konstan 1983)



penuh tak mampu lagi menghasilkan persentase kenaikan yang tinggi. Data terakhir untuk tahun 1989 jelas menunjukkan hal ini. Persentase kenaikan ekspor non-migas tahun lalu hanya mencapai sekitar 16,8%. Dalam kaitan ini, sejalan dengan deregulasi di bidang produksi dan keuangan (terutama yang dimaksudkan untuk peningkatan investasi baru), pemanfaatan faktor produksi sumber alam yang banyak tersebar di berbagai wilayah, dan yang relatif belum dimanfaatkan secara penuh, menjadi pilihan logis. Investasi swasta di daerah merupakan alternatif jawaban. Apalagi daya dukung (lingkungan) di Jawa praktis sudah terlampaui oleh kepadatan aktivitas ekonomi yang tinggi.

Maka, peningkatan infrastruktur di daerah sangat diperlukan. Sebagian besar dana DIP dan Inpres digunakan untuk hal ini.

Struktur Dana Inpres dan DIP

Dinyatakan secara per-kapita penurunan dana Inpres ternyata sudah terjadi sejak tahun 1985. Di samping itu, sejalan dengan uraian tentang penurunan nilai Inpres hingga tahun 1987, dalam Gambar 3 terlihat jelas bahwa secara per kapita penurunan pada tahun 1987 bahkan lebih cepat dibandingkan dengan penurunan yang terjadi pada tahun 1986. Di sini terlihat sekali lagi

bahwa penentuan prioritas alokasi anggaran pada tahun 1987 mempunyai implikasi yang relatif kurang menguntungkan dilihat dari volume dana pembangunan Inpres (yang penggunaannya lebih ditentukan oleh daerah sendiri).

Sebagian besar penurunan dana Inpres terjadi pada komponen Inpres non-blok yang terdiri dari Inpres SD, Inpres Puskesmas, Inpres Penghijauan dan reboisasi, Inpres pembangunan jalan dan jembatan, serta Inpres pembangunan prasarana pasar. Hal ini tercermin pada *trend* Inpres blok yang relatif stagnan sampai dengan tahun 1986 dan bahkan meningkat pada tahun 1987 seperti terlihat pada Gambar 3. Dari 3 jenis Inpres dalam kategori blok, Inpres Dati I merupakan komponen terbesar. Itulah sebabnya pola besaran Inpres blok seperti

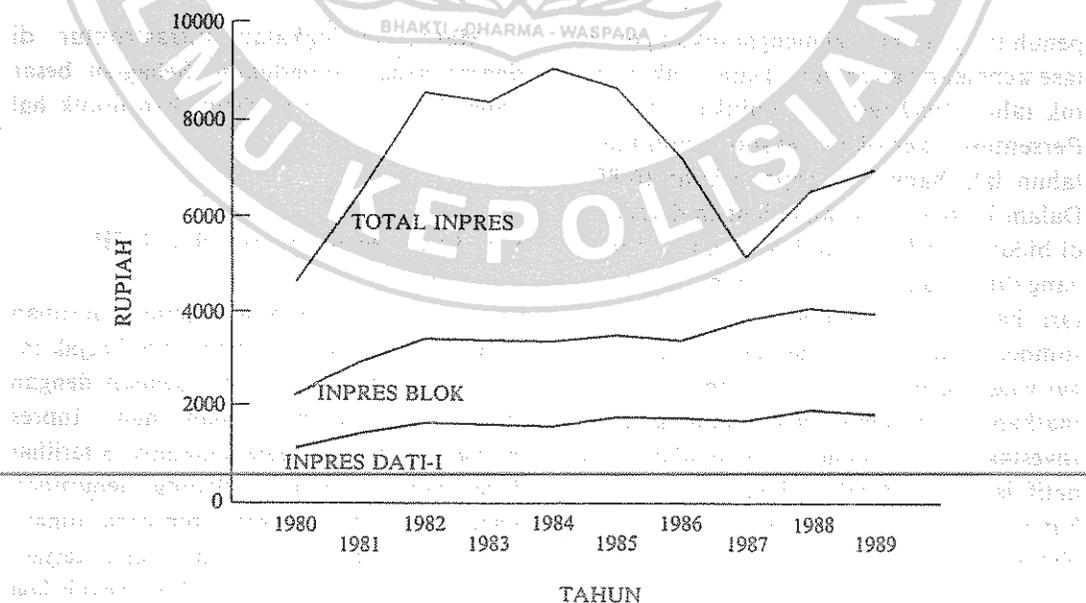
yang diungkapkan di atas juga terjadi pada komponen Inpres Dati I.

Bila diamati Inpres per kapita yang dinyatakan menurut harga riil, penurunan terus-menerus sudah berlangsung sejak tahun 1983 sampai dengan tahun 1987. Walaupun agak berbeda, pola penurunan pada tahun 1983 ternyata juga terjadi pada Inpres blok dan komponen Inpres Dati I (Gambar 4).

Satu hal yang jelas adalah bahwa baik dinyatakan dalam harga berlaku maupun harga konstan, nilai Inpres per kapita sejak tahun 1985 sampai tahun lalu tidak pernah lebih tinggi daripada nilai tahun 1984. Di samping itu, sejak tahun 1986 sampai tahun lalu nilai Inpres per kapita terus-menerus lebih rendah dibandingkan dengan nilai

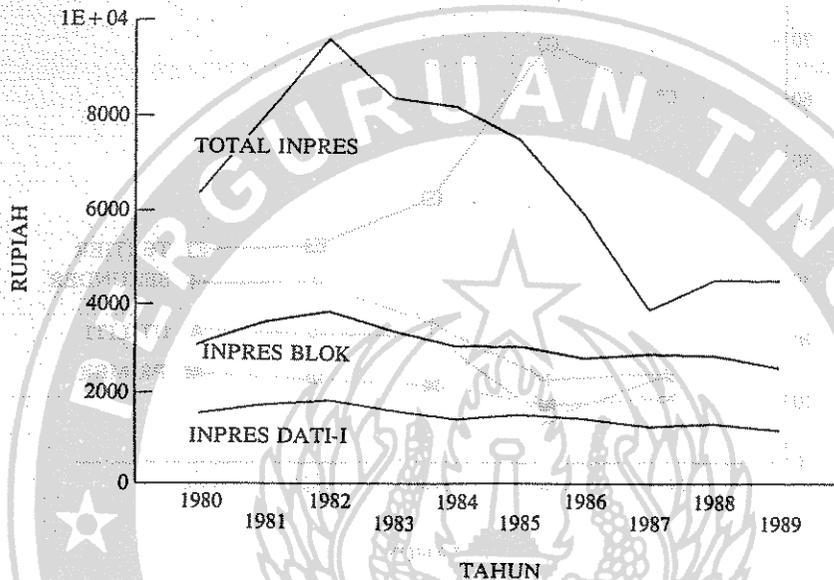
Gambar 3

PERKEMBANGAN INPRES PER KAPITA HARGA BERLAKU, 1980-1989



Gambar 4

PERKEMBANGAN INPRES PER KAPITA HARGA REAL
(Harga Konstan 1983)



pada tahun 1980. Dalam kasus Inpres blok dan komponen Inpres Dati I nilai per kapita riel tahun 1989 lebih rendah daripada nilai 10 tahun yang lalu! Kalaupun dinyatakan tidak dalam ukuran per kapita, secara riel volume total Inpres tahun 1989 juga sudah lebih kecil daripada yang terjadi pada tahun 1980.

Bagaimana dengan dana DIP? Dari Gambar 5 terlihat bahwa persentase yang terbesar dialokasikan ke sektor tersier, di mana termasuk di dalamnya sub-sektor pembangunan daerah kota dan desa. Sektor sekunder (industri) menempati urutan berikutnya. Pola yang terjadi sejak tahun 1984 menunjukkan kecenderungan *convergence* dalam alokasi sektoral DIP. Artinya, terjadi

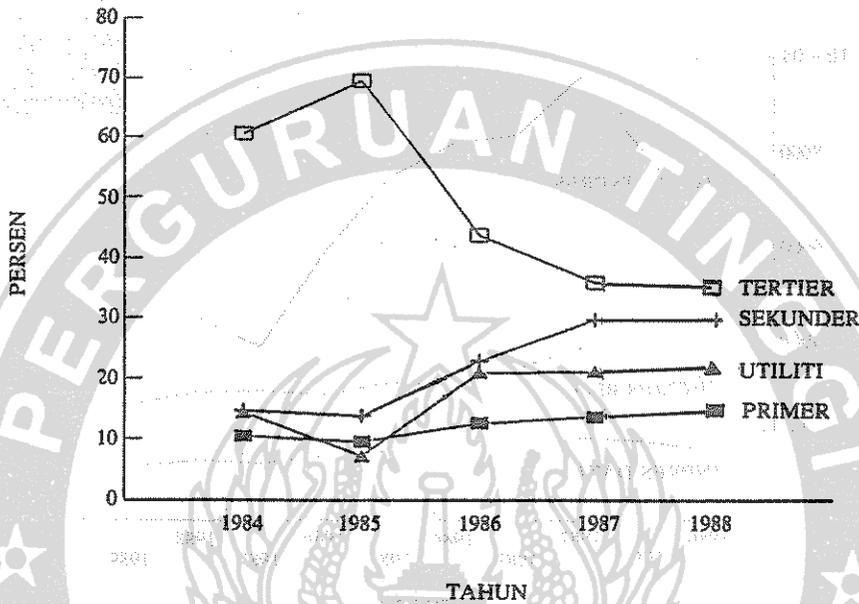
trend yang mendekati keseimbangan antar-sektor.

Bila dinyatakan secara per kapita dan dalam harga riel alokasi dana DIP menunjukkan pola seperti yang terlihat pada Gambar 6. Pada periode 1987-1988 DIP per kapita dalam harga riel jelas menunjukkan peningkatan untuk semua sektor. Walaupun demikian, mengingat yang terjadi adalah pola "huruf U," maka dapat disimpulkan bahwa kenaikan riel dana DIP per kapita lebih disebabkan oleh basis yang rendah (*low base*) pada pertengahan tahun 1980-an.

Melalui Gambar 7 dan 8 dapat diamati perkembangan alokasi dana Inpres dan DIP menurut kelompok IBT dan IBB. Pada

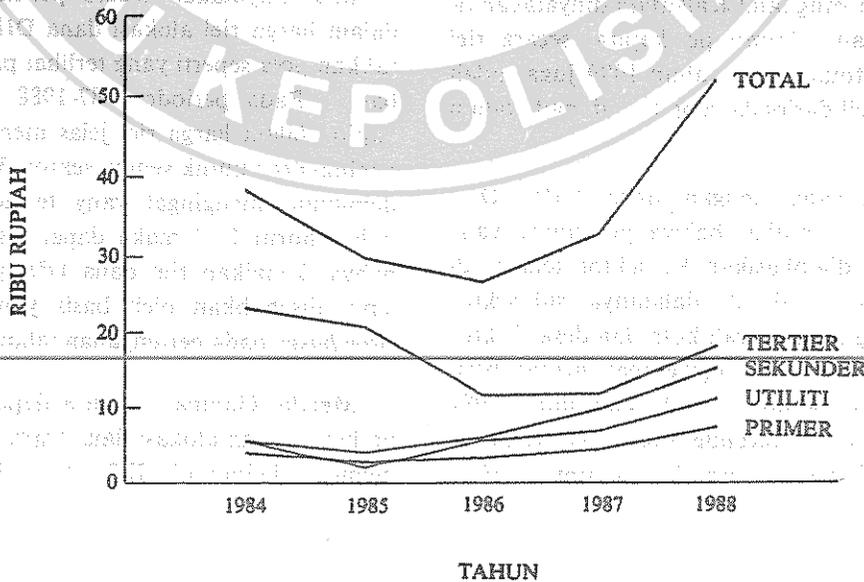
Gambar 5

KOMPOSISI DANA DIP MENURUT SEKTOR
(1984-1988)



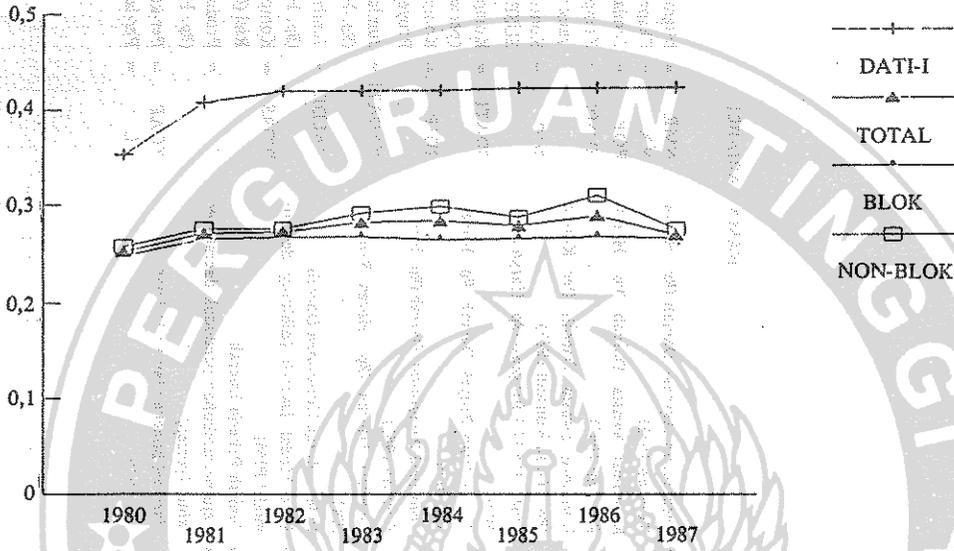
Gambar 6

PERKEMBANGAN DANA DIP PER KAPITA HARGA REAL
(Konstan 1983)



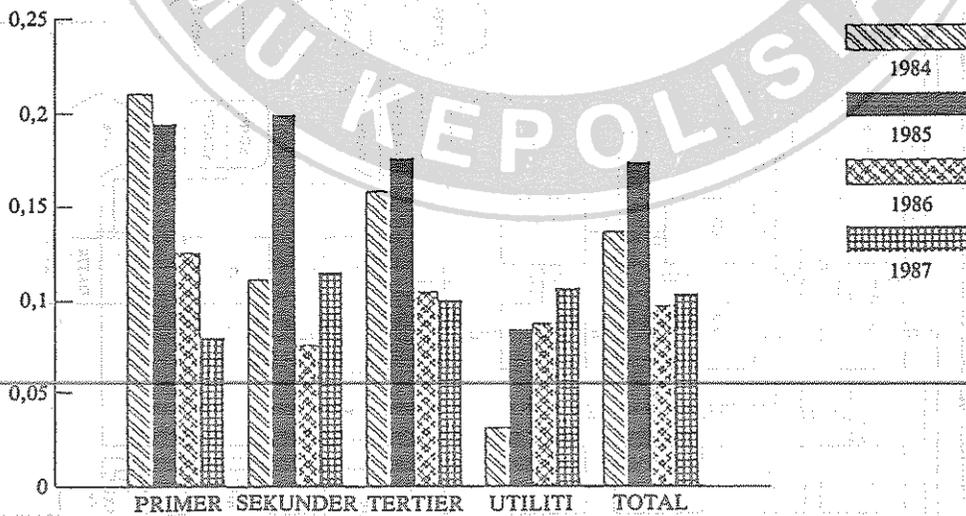
Gambar 7

PERBANDINGAN NILAI INPRES UNTUK IBT DAN IBB



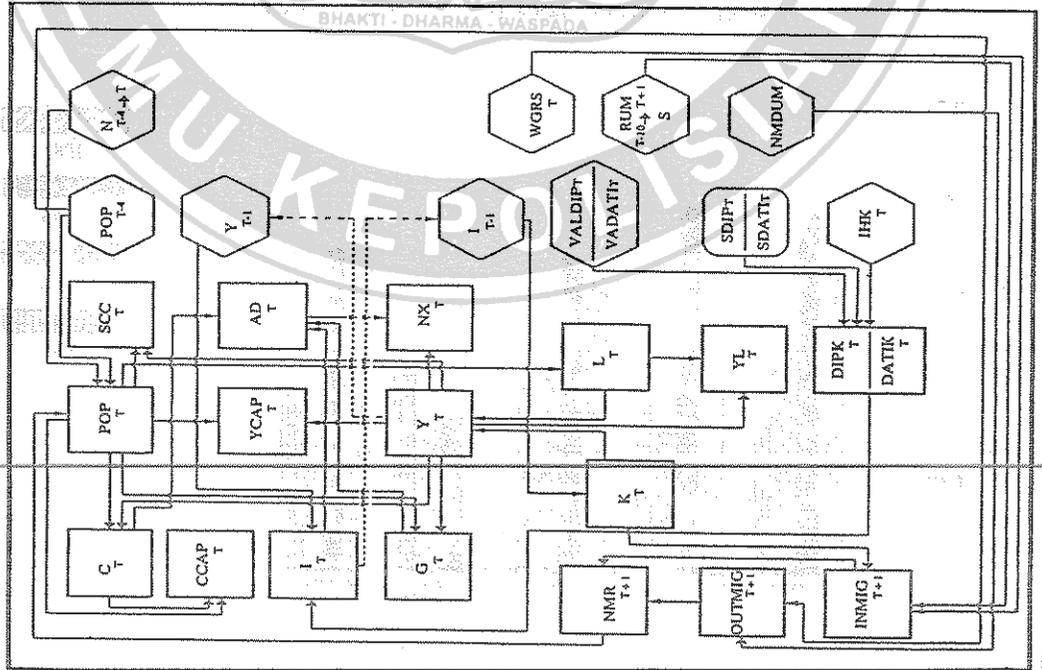
Gambar 8

PERBANDINGAN DANA DIP UNTUK IBT DAN IBB



Gambar 9

SKEMA MODEL



NAMA VARIABEL

AD	=	Permintaan Agregat Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)
C	=	konsumsi Swasta Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)
CCAP	=	Konsumsi Swasta Daerah Per Kapita (Rp. Harga Konstan 1983)
DATIK	=	Inpres DATI-1 Propinsi (Rp. Harga Konstan)
DIPK	=	Daftar Isian Proyek Daerah (Rp. Harga Konstan)
G	=	Konsumsi Pemerintah Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)
I	=	Investasi Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)
IHK	=	Indeks Harga Konsumen Daerah
K	=	Stok Modal Daerah (dihitung dengan model PIM)
L	=	Jumlah Pekerja Daerah
N	=	Laju pertumbuhan penduduk daerah per tahun (persen)
NMDUM	=	Variabel boneka (Jawa = 1; Luar Jawa = 0)
POP	=	Jumlah Penduduk Daerah
POP _{T-4}	=	Jumlah Penduduk Daerah (lag 4)
SCC	=	Konsumsi Swasta Daerah Per Kapita (Rp. Harga Konstan 1983)
SDIP	=	Daftar Isian Proyek Daerah (Rp. Harga Konstan)
SDATI	=	Daftar Isian Proyek Daerah (Rp. Harga Konstan)
VALDIP	=	Indeks Harga Konsumen Daerah
VADATI	=	Indeks Harga Konsumen Daerah
WGRS	=	Stok Modal Daerah (dihitung dengan model PIM)
Y	=	Jumlah Produk Domestik Regional Bruto, PDR (Rp. Harga Konstan 1983)
YCAP	=	Produk Domestik Regional Bruto, PDR Per-kapita PDRB
YL	=	Per-labor PDRB
NMR	=	Migrasi Netto Daerah (persen)
NX	=	Ekspor Netto (Rp. Harga Konstan 1983)
RUM	=	Jumlah Rumah yang dibangun Perum PERUMNAS (unit)
SUSENAS	=	Konsumsi Per Kapita Daerah dari SUSENAS (Rp. Harga Konstan 1983)
SDATI	=	Komposisi Antar-daerah Inpres DATI I (persen)
SDIP	=	Komposisi Antar-daerah Daftar Isian Proyek (persen)
VADATI	=	Jumlah Inpres DATI-1, 26 Propinsi (Rp. Harga Konstan 1983)
VALDIP	=	Jumlah Daftar Isian Proyek, 26 Propinsi (Rp. Harga Konstan 1983)
WGRS	=	Komposisi Antar-daerah Tingkat Upah Riel (Rp. Harga Konstan 1983)
Y	=	Produk Domestik Regional Bruto, PDR (Rp. Harga Konstan 1983)
YCAP	=	Per-kapita PDRB
YL	=	Per-labor PDRB

Keterangan:

= Var. Endogen
 = Var. Eksogen

Gambar 7 terlihat bahwa porsi IBT dalam alokasi Inpres lebih kecil dibandingkan dengan porsi IBB. Hal ini masuk akal karena jumlah dan ukuran wilayah IBT, termasuk juga nilai PDRB dan banyaknya penduduk, lebih kecil daripada di wilayah IBB.² Walaupun demikian, diperkirakan *trend* semacam ini akan berubah di masa datang mengingat komitmen hampir semua pihak akhir-akhir ini, termasuk pemerintah, makin mengarah pada orientasi pembangunan wilayah IBT.

Inpres Dati I untuk IBT mempunyai persentase tertinggi di antara 4 komponen Inpres yang diamati, meskipun tetap berada di bawah 50% dari total dana Dati I untuk IBB. Selama periode 1986-1987 porsi IBT dalam hal total Inpres, yang hanya di bawah 30%, justru mengalami penurunan. Hal ini berlaku untuk komponen blok maupun non-blok. Jadi, ternyata penurunan dana Inpres secara riil pada tahun 1987 tidak hanya mencerminkan prioritas yang relatif rendah terhadap pendekatan regional dibandingkan dengan pendekatan sektoral-departemental (Inpres versus DIP), namun dia juga menunjukkan prioritas yang belum tinggi pada wilayah IBT. Bila suatu tekanan pada anggaran pemerintah akan terjadi lagi di masa datang, prioritas semacam ini sebaiknya tidak terulang lagi.

Porsi IBT dalam hal dana DIP ternyata lebih rendah lagi. Porsi yang sudah di bawah 20% pada tahun 1985, turun lagi hingga mencapai angka lebih rendah dari 10% pada tahun 1986 dan kemudian naik hanya sedikit pada tahun 1987. Dari sudut sektoral, sampai pertengahan tahun 1980-an porsi IBT yang terbesar terletak di sektor primer.

Namun, sampai tahun 1987 terjadi pergeseran sedemikian rupa sehingga porsi dana DIP di IBT yang terbesar berada di sektor sekunder. Di samping itu, dari Gambar 8 juga terlihat bahwa selama 1986-1987 penurunan porsi IBT terjadi pada alokasi DIP untuk dua sektor utama, yaitu primer dan tersier.

Dampak Alokasi Inpres dan DIP: Hasil Simulasi Model

Dari gambaran total Inpres dan dana DIP seperti yang diuraikan di atas, kebutuhan untuk melakukan optimisasi dalam alokasi dana baik Inpres maupun DIP jelas makin mendesak. Itulah sebabnya sistem alokasi dari pusat ke daerah menjadi penting untuk diamati. Analisis berikut ini akan diarahkan pada dampak dari berbagai skenario alokasi pada beberapa variabel daerah dan antar-daerah. Secara eksplisit melalui model kuantitatif akan diamati kemungkinan *trade-off* antara pertumbuhan, pemerataan dan kesempatan kerja serta keseimbangan antara IBT dan IBB.

Sangat tidak mudah untuk membuat analisis lengkap yang dapat menangkap semua keterkaitan antar-variabel seperti yang diinginkan. Salah satu cara adalah melalui penggunaan suatu model simultan dan dinamis. Ciri simultan jelas diperlukan karena transmisi dari alokasi dana ke variabel target, seperti misalnya PDRB/kapita, tidak berlangsung secara sederhana. Ciri dinamis harus muncul karena suatu simulasi untuk menentukan prediksi masa depan akan dilakukan.

Dalam Gambar 9 diperlihatkan bagaimana transmisi dana seperti DIP dan Inpres (DATI) berlangsung melalui jalur panjang sebelum akhirnya mempengaruhi stok modal di daerah. Perlu diperhatikan bahwa

²Porsi PDRB daerah IBT hanya sekitar 10% dari PDRB di IBB. Tentu saja angka tersebut sangat tergantung pada definisi atau cakupan wilayah dalam kategori IBT dan IBB.

walaupun dalam gambar tidak terlihat garis tebal yang menghubungkan antara variabel I_t dengan I_{t-1} , namun sebenarnya nilai I_t dari iterasi tahap pertama akan menjadi nilai I_{t-1} pada iterasi kedua. Itulah sebabnya sebuah garis arsir menghubungkan dua variabel tersebut. Jadi, alokasi dana pada akhirnya juga mempengaruhi nilai stok modal K_t^3 .

Banyaknya tenaga kerja juga secara tidak langsung dipengaruhi oleh alokasi dana dari pusat melalui variabel migrasi (netto) antar-daerah di mana variabel migrasi masuk ditentukan oleh faktor ekonomi seperti tingkat upah riil, jumlah unit rumah Perum Perumnas (sebagai proksi dari kelengkapan sarana hidup) dan stok modal K_t . Dengan perkataan lain, alokasi dana Inpres maupun DIP secara tidak langsung juga ikut menentukan arus masuk migrasi, yang berarti pula menentukan jumlah penduduk (POP).

Besaran PDRB (Y) dalam model ini ditentukan oleh spesifikasi fungsi produksi yang mengambil bentuk Cobb-Douglas. Dalam fungsi produksi jelas tercatat bahwa besaran Y dipengaruhi oleh stok modal K_t dan banyaknya pekerja L_t .

Simulasi model dilakukan dengan memasukkan berbagai sistem alokasi DIP maupun Inpres untuk selanjutnya dikaitkan dengan gambaran sampai akhir Repelita V (tahun 1993) tentang perbandingan IBT dan IBB serta kaitan atau *trade-off* antara pertumbuhan, pemerataan dan kesempatan kerja.

Dari hasil simulasi terhadap 3 skenario alokasi dana DIP dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut. Diamati dari pen-

capaian tujuan efisiensi nasional, skenario alokasi DIP seperti yang terjadi pada tahun 1984 (Skenario I) ternyata memberikan hasil yang lebih baik dibandingkan dengan dua skenario lainnya.⁴ Laju pertumbuhan total PDRB dari 26 propinsi, yaitu *counterpart* PDB bila mencakup 27 propinsi, terlihat paling tinggi untuk skenario ini (baris I.B).⁵ Dari sudut pemerataan antar-daerah Skenario I ternyata juga yang terbaik. Dengan menggunakan indikator koefisien variasi (KV) untuk variabel PDRB per kapita dan PDRB per-pekerja, alokasi DIP seperti pada tahun 1984 memberikan nilai KV yang paling rendah, masing-masing 0,268 dan 0,219 pada akhir Repelita V.⁶ Pemerataan antar-daerah di dalam IBT dan IBB juga dapat lebih tercipta melalui skenario ini (baris II.B).

⁴Perlu ditekankan di sini bahwa karena hasil yang disampaikan hanya membandingkan 3 skenario, maka samasekali tidak berarti bahwa hasil yang terpilih merupakan yang terbaik dalam pengertian absolut. Sebagai ilustrasi, Skenario I yang didasarkan pada sistem alokasi tahun 1984 ternyata tidak lebih baik daripada sistem yang berlaku tahun 1980/1981 (hasil berdasarkan alokasi tahun 1980/1981 tidak dimasukkan namun dapat dilihat dari Azis, Iwan, "Inpres' Role in the Reduction of Interregional Disparity," *Asian Economic Journal*, Agustus 1990).

⁵Angka laju pertumbuhan total PDRB dan PDRB per-kapita seperti pada baris B jelas lebih rendah daripada perkiraan realisasi karena dalam proses simulasi beberapa variabel seperti RUM, NMDUM dan WGR dipertahankan nilainya untuk tidak berubah. Hal ini dilakukan mengingat tujuan pokok simulasi adalah untuk mengamati dampak bahkan dalam proses perhitungan nilai total anggaran-pun (VALDIP dan VADATI) dipertahankan konstan. Untuk alasan yang serupa, perbandingan beberapa variabel rasio antara IBT dan IBB pada baris II.A perlu dibaca tidak secara absolut.

⁶Sebenarnya terdapat beberapa ukuran pemerataan antar-daerah. Keragaman bisa terjadi pada formula (rumus) yang dipakai dan dapat pula pada variabel yang diukur. KV merupakan salah satu ukuran yang paling sederhana.

³Hasil estimasi tiap persamaan dapat dilihat pada bagian apendiks sedangkan studi yang lebih rinci untuk kasus alokasi dana Inpres Dati I dapat diperoleh dari penulis.

Tabel 1

HASIL SIMULASI TIGA SKENARIO ALOKASI DANA DIP ANTAR PROPINSI

DAFTAR ISIAN PROYEK

	Skenario I:		Skenario II:		Skenario III:	
	Alokasi Tahun 1984		Alokasi Tahun 1988		Alokasi Menurut PDRB Per Kapita	
I. TOTAL 26 PROPINSI	1984	1993	1984	1993	1984	1993
A. Koefisien Variasi:						
1. PDRB Per Kapita	0,824	0,268	0,824	0,33	0,824	0,525
2. PDRB Per Pekerja	0,801	0,219	0,801	0,271	0,801	0,483
B. Rata-rata Pertumbuhan Total PDRB Per Tahun (1984-1993)						
1. Total PDRB	1,6		1,3		1,27	
2. Total PDRB Per Kapita	-0,65		-0,95		-1	
C. Jumlah Pekerja	59,82	73,65	59,82	73,64	59,82	73,68
II. PERBANDINGAN IBT DENGAN IBB						
A. Rasio antara IBT dan IBB:						
1. PDRB Per Kapita	0,647	1,065	0,647	0,948	0,647	1,585
2. Total PDRB	0,094	0,153	0,094	0,135	0,094	0,231
3. Jumlah Pekerja	0,1298	0,1285	0,1298	0,1279	0,1298	0,1306
B. Koefisien Variasi di Masing-masing IBT dan IBB:						
1. PDRB Per Kapita						
a. Indonesia Barat	0,816	0,252	0,816	0,323	0,816	0,56
b. Indonesia Timur	0,475	0,319	0,475	0,367	0,475	0,474
2. PDRB Per Pekerja						
a. Indonesia Barat	0,818	0,203	0,818	0,261	0,818	0,51
b. Indonesia Timur	0,405	0,242	0,405	0,308	0,405	0,417

Sumber: Hasil Simulasi Model.

Namun, bila yang digunakan adalah kriteria keseimbangan antara IBT dan IBB, maka sistem alokasi DIP seperti pada skenario tersebut bukan yang paling ideal. Hasil terbaik berdasarkan kriteria ini akan diperoleh

bila alokasi DIP dilakukan menurut besaran PDRB per-kapita (Skenario 3) yang berubah setiap tahun selama periode simulasi. Dari baris II.A Tabel 1 terlihat bahwa rasio antara PDRB per-kapita di IBT dengan

di IBB menunjukkan pembalikan kecenderungan. Pada tahun 1984 rasio tersebut sebesar 0,647 sedangkan pada akhir Repelita V dia mencapai lebih dari 1, atau tepatnya 1,585. Sekali lagi perlu ditekankan bahwa karena dalam proses simulasi beberapa variabel diasumsikan konstan, maka rasio yang mencapai lebih dari satu tidak dapat diartikan secara mutlak. Dia hanya dapat dibandingkan dengan nilai rasio pada skenario lainnya. Walaupun demikian, suatu penjelasan untuk pertanyaan berikut tetap diperlukan. Mengapa dapat berlangsung perubahan dari kondisi PDRB per kapita IBT yang lebih rendah menjadi lebih tinggi, dibandingkan dengan PDRB per kapita di IBB?

Selama beberapa tahun pertama periode simulasi PDRB per kapita rata-rata IBB memang lebih tinggi daripada yang terjadi di IBT. Namun, kondisi semacam itu tidak berlangsung terus karena daya tarik daerah IBB yang membesar cenderung mengundang migrasi masuk dengan akibat laju pertumbuhan jumlah penduduk di IBB makin tinggi. Oleh karena itu, kenaikan PDRB total di IBB "diimbangi" oleh kenaikan jumlah penduduk yang besar sehingga PDRB per kapitanya turun. Karena Skenario III mengasumsikan bahwa alokasi DIP mengikuti komposisi PDRB per-kapita antar-daerah, maka secara umum alokasi yang semula lebih besar di daerah IBB beralih ke daerah IBT. Dengan demikian, PDRB per kapita IBT akan naik lebih cepat hingga mencapai tingkat yang lebih tinggi daripada PDRB per kapita di IBB.

• Kita mengetahui bahwa dalam kenyataan hal tersebut tidak terjadi. Namun, justru gejala inilah yang paling penting untuk ditonjolkan. Seandainya benar terjadi suatu pembalikan prioritas alokasi dana DIP dari IBB

ke IBT (seperti yang akhir-akhir ini diusulkan oleh berbagai pihak), dan pembalikan tersebut cukup mendasar seperti yang terjadi pada kasus Skenario III, maka sangat mungkin pendapatan per-kapita daerah IBT akan dapat melebihi tingkat yang terjadi di IBB.

Bila proses di atas berlangsung terus, maka secara potensial daya tarik IBT akan meningkat dan dapat mengundang migrasi masuk dari daerah lain. Pertanyaannya apakah hal tersebut benar akan terjadi dalam kenyataan? Jawabannya belum tentu, bahkan kemungkinan besar tidak, bila kurun waktu yang kita jadikan referensi berakhir hanya sampai akhir tahun Repelita V. Selain faktor historis penjelasannya terletak pada sederetan unsur lain yang secara kumulatif merepresentasikan "kenyamanan positif" daerah IBB relatif dibandingkan dengan yang berlaku di IBT. Kondisi infrastruktur baik perangkat keras maupun lunak di IBT juga relatif masih tertinggal dibandingkan dengan yang terdapat di daerah IBB. Di samping itu, alokasi dana DIP, khususnya yang diarahkan untuk infrastruktur, memerlukan tenggang waktu tertentu sebelum dapat memberikan hasil riil. Itulah sebabnya, walaupun rincian angkanya tidak disampaikan sebenarnya dari hasil simulasi model juga dapat diperoleh gambaran di mana persentase kenaikan nilai PDRB per kapita IBT memang cenderung mengecil (*diminishing return*).

Walaupun Skenario III merupakan yang terbaik untuk keseimbangan antara IBT dan IBB, namun dari sudut pertumbuhan pendapatan per kapita secara nasional dia justru memberikan hasil yang paling buruk. Rata-rata penurunan total PDRB per-kapita melalui alokasi DIP dalam skenario ini mencapai 1% per tahun, suatu angka penurunan terbesar di antara yang dihasilkan oleh tiga skena-

rio yang diamati.

Dari uraian di atas jelas terlihat bahwa upaya meningkatkan pemerataan pendapatan per kapita antar-daerah tidak selalu identik dengan upaya pemerataan antara daerah IBT dan IBB. Di samping itu, pencapaian

tujuan efisiensi tidak selalu sejalan dengan upaya mencapai keseimbangan antara IBT dan IBB secara maksimum. Itulah sebabnya dari sederetan kebijaksanaan yang diarahkan untuk meningkatkan porsi IBT dalam kue nasional diperlukan seleksi pemilihan yang hati-hati agar tidak terlalu mengorban-

Tabel 2

HASIL SIMULASI TIGA SKENARIO ALOKASI DANA INPRES DATI-I

	INPRES DATI I					
	Skenario I: Alokasi Tahun 1980		Skenario II: Alokasi Tahun 1984 (Metode 5/22)		Skenario III: Alokasi Sama Rata untuk Tiap Propinsi	
	1984	1993	1984	1993	1984	1993
I. TOTAL 26 PROPINSI						
A. Koefisien Variasi:						
1. PDRB Per Kapita	0,824	0,543	0,824	0,476	0,824	0,617
2. PDRB Per Pekerja	0,801	0,521	0,801	0,45	0,801	0,586
B. Rata-rata Pertumbuhan Total PDRB Per Tahun (1984-1993):						
1. Total PDRB	1,57		2,25		2,08	
2. Total PDRB Per Kapita	-0,67		0,003		-0,16	
C. Jumlah Pekerja	59,82	73,78	59,82	73,79	59,82	73,74
II. PERBANDINGAN IBT DENGAN IBB						
A. Rasio antara IBT dan IBB:						
1. PDRB Per Kapita	0,647	2,118	0,647	1,168	0,647	0,669
2. Total PDRB	0,094	0,314	0,094	0,168	0,094	0,095
3. Jumlah Pekerja	0,1298	0,1328	0,1298	0,1287	0,1289	0,1269
B. Koefisien Variasi di Masing-masing IBT dan IBB:						
1. PDRB Per Kapita						
a. Indonesia Barat	0,816	0,617	0,816	0,469	0,816	0,469
b. Indonesia Timur	0,475	0,379	0,475	0,518	0,475	1,032
2. PDRB Per Pekerja						
a. Indonesia Barat	0,818	0,593	0,818	0,434	0,818	0,437
b. Indonesia Timur	0,405	0,321	0,405	0,483	0,405	0,991

Sumber: Hasil Simulasi Model.

kan kepentingan pertumbuhan ekonomi nasional.

Berikut ini akan diamati dampak dari transmisi dana Inpres Dati I pada perkembangan beberapa variabel daerah. Tabel 2 menunjukkan hasil simulasi untuk alokasi dana Inpres Dati I. Ditinjau dari kriteria pemerataan antar-daerah tampaknya alokasi Inpres Dati I yang secara relatif baik adalah seperti yang terjadi pada tahun 1984. Skenario alokasi ini ternyata juga memberikan hasil simulasi yang menguntungkan untuk tujuan pertumbuhan dan penciptaan lapangan kerja (lihat baris I.A, I.B dan I.C pada Tabel 2).

Namun, seperti halnya pada kasus DIP, skenario yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi paling baik tidak sejalan dengan kriteria keseimbangan antara IBT dan IBB. Seperti yang terlihat pada baris II.A rasio antara IBT dan IBB yang terbesar untuk tiga indikator (total PDRB per kapita, total PDRB dan jumlah pekerja) diperoleh dari Skenario I, yaitu skenario alokasi Inpres Dati I seperti yang terjadi pada tahun 1980/1981.⁷

Untuk kriteria pemerataan antar-daerah di dalam wilayah IBT, Skenario I juga memberikan hasil simulasi yang terbaik. Hal ini dapat diperoleh melalui ukuran koefisien variasi (KV) PDRB per kapita maupun KV PDRB per pekerja. Sedangkan untuk pemerataan antar-daerah di wilayah IBB Skenario II sekali lagi memberikan hasil yang terbaik.

⁷ Seperti halnya pada kasus alokasi DIP (Tabel 1), nilai rasio sebesar lebih dari satu dalam kasus ini harus dibaca tidak secara absolut. PDRB per kapita daerah IBT yang tinggi sangat dimungkinkan oleh jumlah penduduk yang relatif kecil di wilayah tersebut. Jadi, nilai rasio pada baris II.A dimaksudkan untuk dibandingkan besarnya antar-skenario.

Catatan Penutup

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaitkan perkembangan ekonomi antar-daerah serta antara IBT dan IBB dengan alokasi dana pembangunan dari pusat ke daerah. Alokasi dana yang diamati meliputi Inpres dan dana DIP. Inpres mewakili "pendekatan regional" sedangkan DIP lebih merepresentasikan "pendekatan sektoral-vertikal-departemental."

Di masa lalu memang prioritas pembangunan yang diamati melalui kebijaksanaan alokasi anggaran lebih terarah pada pendekatan "sektoral." Dalam kondisi total anggaran mulai meningkat setelah mengalami penurunan karena kemerosotan harga minyak, alokasi dana DIP lebih memperoleh prioritas dibandingkan dengan dana Inpres. Padahal, dana Inpres lebih mencerminkan orientasi regional karena penggunaannya lebih dapat ditentukan oleh pihak daerah sendiri. Secara riil, sejak tahun 1983 sampai 1987 alokasi Inpres per kapita terus-menerus turun. Kecenderungan ini mengakibatkan nilai riil total Inpres tahun 1989 masih lebih rendah daripada nilai 10 tahun yang lalu. Di lain pihak, setelah mengalami kemerosotan pada pertengahan tahun 1980-an, dana DIP secara riil naik kembali hingga pada tahun 1989 mencapai sedikit lebih tinggi daripada nilai 10 tahun yang lalu.

Di masa lalu kecenderungan juga mengarah pada kondisi di mana IBT bukan merupakan prioritas tertinggi di saat posisi keuangan negara dalam kesulitan. Hal ini berlaku baik untuk alokasi Inpres maupun dana DIP.

Hasil simulasi model menunjukkan bahwa skenario alokasi dana per daerah sangat menentukan unsur pertumbuhan eko-

nomi nasional, pemerataan antar-daerah dan antara IBT dan IBB. Alokasi dana DIP yang lebih berorientasi pada IBT, seperti yang diusulkan oleh berbagai pihak akhir-akhir ini, memang dapat meningkatkan PDRB per kapita daerah tersebut. Sebaliknya, sistem alokasi yang paling menguntungkan dari sudut pertumbuhan belum tentu yang terbaik dilihat dari segi pemerataan antara IBT dan IBB. Hal ini berlaku baik untuk kasus DIP maupun Inpres.

Dalam hal dana DIP, skenario alokasi menurut besaran PDRB per kapita hanya menguntungkan dari sudut keseimbangan antara IBT dan IBB namun bukan yang terbaik dilihat dari tujuan efisiensi nasional dan pemerataan antar semua propinsi. Di samping itu, walaupun keseimbangan antara IBT dan IBB dapat dicapai, kondisi tersebut sangat mungkin akan diwarnai oleh pembagian pendapatan per kapita antar-daerah yang kurang merata di dalam wilayah IBT maupun IBB. Jadi, seleksi kebijaksanaan alokasi anggaran harus dilakukan dengan sangat hati-hati karena *trade-off* antara berbagai unsur selalu muncul.

Alokasi dana Inpres Dati I yang mengikuti pola sama-rata untuk tiap propinsi se-

perti yang digunakan tahun lalu jelas bukan merupakan sistem yang baik. Itulah sebabnya penyempurnaan alokasi tampaknya makin mendesak untuk dilakukan. Untuk keseimbangan antara IBT dan IBB sistem alokasi semacam ini merupakan yang terburuk dari tiga jenis sistem alokasi yang diamati. Alokasi seperti tahun 1980/1981 ternyata cukup positif bagi keseimbangan antara IBT dan IBB.

Jadi jelas bahwa upaya meningkatkan perekonomian IBT melalui alokasi anggaran bukan tanpa "biaya" yang harus dibayar. Biaya tersebut dapat berupa penurunan laju pertumbuhan ekonomi nasional dan dalam kasus tertentu juga dapat berupa pembagian pendapatan antar-propinsi yang kurang optimal. Itulah sebabnya seleksi kebijaksanaan alokasi dana harus dilakukan dengan sangat hati-hati. Walaupun demikian, adanya *trade off* antara maksimisasi efisiensi nasional dan pemerataan antara IBT dan IBB tidak berarti salah satu tujuan harus dikorbankan. Suatu skenario kombinasi yang dapat mempertahankan efisiensi nasional dan sekaligus mengurangi ketimpangan antara IBT dan IBB ternyata masih ada. Studi kuantitatif yang disampaikan dapat membantu untuk menentukan skenario tersebut.

APENDIKS

PERSAMAAN:

$$C_t = -7824550 + 0,289932 Y_t + 112071 POP_t$$

(-0,122) (9,245) (9,552)

$$R^2 = 0,984$$

$$DW = 1,5954$$

C = Konsumsi Swasta Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)

POP = Jumlah Penduduk Daerah

$$I_t = -34024500 + 0,160478 Y_{t-1} + 0,782958 DIPK_t$$

(-0,417) (2,78) (1,536)

$$R^2 = 0,85077$$

$$DW = 2,42$$

$$I_t = 1,36B + 0,269357 Y_{t-1} - 166,441 DATIK_t$$

(1,461) (0,7) (-1,504)

$$R^2 = 0,8502$$

$$DW = 1,957$$

I = Investasi Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)
 Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)
 DIPK = Dana DIP (Rp. Harga Konstan)
 DATIK = Inpres DATI-I (Rp. Harga Konstan 1983)

$$G_t = -1407600 + 0,033966 Y_t + 34617 \text{ POP}_t$$

(-0,124) (6,1094) (16,643)

R2 = 0,9892
 DW = 2,1729

G = Konsumsi Pemerintah Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)
 POP = Jumlah Penduduk Daerah

$$\text{Log} Y_t = 7,117 + 0,546159 \text{ Log}(K_t) + 0,363441 \text{ Log}(L_t)$$

(4,76) (5,026) (2,547)

R2 = 0,8874
 DW = 1,1277

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)
 K = Stok Modal Daerah (dihitung dari model PIM)
 L = Jumlah tenaga kerja daerah

$$\text{OUTMIG}_{t+1} = 25983,2 + 8,21 \text{ POP}_{t-1}$$

(1,591) (3,42)

$$+ 1793,15 \text{ NMDUM}$$

(3,45)

R2 = 0,8021
 DW = 2,3679

OUTMIG = Migrasi keluar daerah
 POP = Jumlah Penduduk Daerah
 NMDUM = Variabel boneka (Jawa + 1 Luar Jawa = 0)

$$\text{INMIG}_{t+1} = -49315,8 + 1966270 \text{ WGR}_{tS} + 0,000025 K_t$$

(-1,82) (2,92) (3,877)

$$+ 643795 \text{ RUM}_{t-10, t+1S}$$

(2,445)

R2 = 0,835
 DW = 1,809

INMIG = Migrasi masuk daerah
 WGRS = Komposisi regional upah riel (persen)
 RUMS = Komposisi regional jumlah rumah
 PERUMNAS (unit)

$$K_t = 11057400 + 4,28688 I_{t-1}$$

(0,109) (37,92)

R2 = 0,9836
 DW = 2,644

K = Stok modal daerah
 I = Investasi Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

IDENTITAS

$$Y_t = \text{EXP} [(\text{Log}(Y_t))]$$

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)

$$\text{POP}_t = (1 + N_{t-1} + \text{NMR}_{t+1}) : \text{POP}_{t-1}$$

POP = Jumlah Penduduk Daerah
 NMR = Tingkat migrasi netto

$$\text{YCAP}_t = Y_t / \text{POP}_t$$

YCAP = PDRB per kapita (Rp. Harga Konstan 1983)

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)
 POP = Jumlah Penduduk Daerah

$$L_t = L_1 : \text{POP}_t$$

L1 = Tingkat partisipasi kerja daerah
 POP = Jumlah Penduduk Daerah

$$\text{YL}_t = Y_t / L_t$$

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)
 L = Jumlah tenaga kerja daerah

$$\text{CCAP}_t = C_t / \text{POP}_t$$

CCAP = Konsumsi per kapita Swasta Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)
 C = Konsumsi Swasta Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)
 POP = Jumlah Penduduk Daerah

$$\text{AD}_t = C_t + I_t + G_t$$

AD = Permintaan agregat daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

C = Konsumsi Swasta Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

I = Investasi Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

G = Konsumsi Pemerintah Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

$$NX_t = Y_t - AD_t$$

NX = Ekspor netto daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)

AD = Permintaan agregat daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

$$DIPK_t = (SDIP_t : VALDIP_t) / IHK_t$$

DIP = Dana DIP (Rp. Harga Konstan)

$VALDIP$ = Jumlah dana DIP semua propinsi

$SDIP$ = Komposisi dana DIP antar daerah (persen)

$$SCC_t = S1 : (Y_t / POP_t)$$

SCC = Pengeluaran konsumsi masyarakat per kapita menurut SUSENAS

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)

POP = Jumlah Penduduk Daerah

$$NMR_{t+1} = (INMIG_{t+1} - OUTMIG_{t+1}) / (POP_{t+1} : 1000)$$

$INMIG$ = Migrasi masuk daerah

$OUTMIG$ = Migrasi keluar daerah

NMR = Tingkat migrasi netto

DAFTAR PUSTAKA

- Azis, Iwan J. "NUDS Regional Macro-Economic Scenario," Laporan untuk Proyek National Urban Development Strategy, 1985.
- , Key Issues in Indonesian Regional Development, dalam Hill, hal. (ed.), *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia Since 1970*. Oxford University Press, 1990.
- , "Multisectoral Framwork, Industrial Location and Central-Regional Transfer in the Migration Trend to Urban Area," makalah untuk Seminar on Urbanization in Large Developing Countries, diselenggarakan oleh International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP) dan Gujarat Institute of Area Planning, India, 28 September-1 Oktober 1989.
- , "Inpres' Role in the Reduction of Interregional Disparity," *Asian Economic Journal*. (Agustus 1990).
- Ravallion, M. "Inpres and Inequality: A Distribution Perspective on the Center's Regional Disbursements," dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (1989).
- Ghali, Moheb A. *Empirical Explorations in Regional Growth*, Martinus Nijhoff Publishing, 1981.
- Departemen Dalam Negeri, *Himpunan Peraturan Sebagai Pedoman Pelaksanaan Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II*, 1983.
- Departemen Dalam Negeri, *Pedoman Pelaksanaan Program Bantuan Pembangunan Sarana Kesehatan*, 1987.
- Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah, *Petunjuk Pelaksanaan Pembangunan Daerah Tingkat I*, 1984.
- Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah, *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Bantuan Pembangunan Desa*, 1988.
- BPS, *SUSENAS* (beberapa penerbitan); *SUPAS*, 1987; *Sensus*, 1971 dan 1980.
- Departemen Penerangan, *Lampiran Pidato Presiden*, beberapa penerbitan.
- Kuncoro, Ari. *Penggunaan Program Soritec*, Inter University Center, Economics, University of Indonesia (IUC-EC-UI), 1989.
- Bolton, Roger. "Regional Econometric Models," dalam *Journal of Regional Science* (November 1985).
- Hauser, Philip M; Suits, Daniel B; Ogawa, N. ed. *Urbanization and Migration in ASEAN Development*, National Institute for Research Advancement, 1985.
- Bappenas, *Bantuan Pembangunan Daerah* (tidak dipublikasikan dan ditulis oleh Salim, T.A.), 1988.