



**KEBIJAKAN FISKAL DI PERSIMPANGAN,
PRO GROWTH ATAU PRO POOR?**

Zamrud Siswa Utama
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya

M. Khusaini
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya

Setyo Tri Wahyudi
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya

Alamat Korespondensi: utamazamrud@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama
6 Juni 2017

Dinyatakan Diterima
13 Juli 2017

Kata Kunci:
Fiskal, Ketimpangan, Pertumbuhan, ECM

Klasifikasi JEL:
C32, D63, E10, E23, E62, F10, H50

Abstrak

Indonesian fiscal policy is designed as pro growth and pro poor. Fiscal space and inequality rapid growth become constraints for this policy. Beside that constraints, pro poor and pro growth fiscal policy was debatable. Okun's Law, Kuznet Theory and inclusive growth concept were sources of this debate. This paper investigates the impact of fiscal policy on growth and inequality. Using Error Correction Model (ECM), this paper shows that between 1980 until 2015, fiscal policy become more pro growth than pro poor.

Kebijakan fiskal Indonesia dirancang dalam kerangka *pro growth* dan *pro poor*. Keterbatasan ruang fiskal dan tingginya kecepatan peningkatan ketimpangan menjadi kendala. Selain kendala tersebut, usaha untuk merancang kebijakan fiskal yang *pro growth* dan *pro poor* menjadi perdebatan. Teori Kuznet, Hukum Okun, dan konsep pertumbuhan inklusif menjadi pangkal perdebatan ini. Penelitian ini bertujuan melihat dampak kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan dan ketimpangan. Menggunakan *Error Correction Model* (ECM), hasil penelitian menemukan bahwa selama periode 1980 sampai dengan 2015 kebijakan fiskal cenderung mendorong pertumbuhan dibanding pemerataan.

1. PENDAHULUAN

Kebijakan fiskal di Indonesia dirancang untuk mencapai pertumbuhan tinggi (*pro growth*) dan pada saat yang sama melakukan pemerataan hasil-hasil pembangunan (*pro poor*). Terdapat dua tantangan untuk mencapai tujuan kebijakan fiskal. Pertama, sempitnya ruang fiskal untuk membiayai program-program pemerintah, dan kedua, cepatnya peningkatan ketimpangan.

Ruang fiskal yang sempit salah satunya dapat terlihat dari tidak tercapainya target penerimaan pajak dalam beberapa tahun terakhir. Berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), realisasi penerimaan pajak tahun 2011 sebesar Rp873,8 triliun sedikit di bawah target sebesar Rp878,6 triliun. Sementara itu, realisasi penerimaan pajak tahun 2012 hanya sebesar Rp980,5 triliun dari target Rp1.011,7 triliun. Angka realisasi penerimaan terus mengalami tren penurunan. Pada tahun 2015 realisasi penerimaan hanya sebesar 83.55% dari target penerimaan sebesar 1.484,5 triliun.

Sempitnya ruang fiskal juga disebabkan peningkatan belanja negara. Belanja pegawai, dan subsidi (khususnya subsidi BBM), mendominasi belanja pada APBN. Selain belanja pegawai dan subsidi, pemerintah juga memiliki kewajiban untuk memenuhi amanat undang-undang untuk menyediakan anggaran pendidikan sebesar 20% dan anggaran kesehatan sebesar 5% dari APBN.

Dengan sempitnya ruang fiskal, pemerintah memiliki keterbatasan dalam mengalokasikan anggaran. Belanja infrastruktur yang dipercaya mampu mendorong pertumbuhan, pada kenyataannya tidak mendapatkan anggaran yang memadai. Selama sepuluh tahun sejak tahun 2000, belanja infrastruktur Indonesia hanya berkisar 2%-3% dari PDB, sementara di zaman orde baru belanja infrastruktur mencapai 6% (Tabor, 2015).

Selain permasalahan sempitnya ruang fiskal, tingginya peningkatan angka ketimpangan menjadi kendala dalam usaha mencapai pertumbuhan dan pemerataan. Menurut laporan Bank Dunia, peningkatan ketimpangan Indonesia tahun 1990-2000 merupakan salah satu yang tercepat di Asia Timur (World Bank, 2016). Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), ketimpangan di Indonesia yang ditunjukkan dengan koefisien gini mencapai 0,41 per Maret 2015. Angka ini mengalami penurunan di bulan September 2015 menjadi 0,40 yang disebabkan peningkatan upah buruh sektor pertanian dan buruh bangunan (Badan Pusat Statistik, 2016).¹

Secara konseptual, usaha mencapai pertumbuhan bersamaan dengan pemerataan menjadi perdebatan. Bagi sebagian pendapat, usaha mencapai pertumbuhan tidak dapat dicapai bersamaan dengan pemerataan. Ketimpangan merupakan *opportunity cost* yang harus ditanggung bila menginginkan pertumbuhan (Krongkaew & Kakwani, 2003).² Di sisi lain, redistribusi pendapatan menyebabkan perekonomian menjadi tidak efisien. Konsekuensinya, pemerintah hanya dapat membuat prioritas tujuan pembangunan.

Sementara itu, pendapat lain mengatakan bahwa pemerintah dapat mencapai pertumbuhan dan pemerataan secara bersamaan melalui konsep pertumbuhan inklusif. Pemerintah berperan besar untuk memastikan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan pada saat yang sama mengurangi pengangguran dan ketimpangan. Kebijakan ekonomi yang dapat diambil pemerintah antara lain kebijakan yang menyingkirkan hambatan pertumbuhan, menciptakan kesempatan dan iklim investasi yang sehat, bersamaan dengan redistribusi pendapatan (Hur, 2014).³

Penelitian ini memiliki dua tujuan. Pertama, untuk mengetahui hubungan pertumbuhan dan ketimpangan. Kedua, untuk menguji apakah pengaruh kebijakan fiskal pemerintah dapat secara simultan mencapai pertumbuhan dan pemerataan.

Sejumlah penelitian telah dilakukan untuk melihat pengaruh kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan dan ketimpangan. Sebagian penelitian bersifat parsial, hanya melihat hubungan pengeluaran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi (Bania, Gray, & Stone, 2007; Barro, 1990; Cashin, 1995; Fölster & Henrekson, 2001). Penelitian lain tertarik melihat hubungan kebijakan fiskal dengan ketimpangan ekonomi (Hassine, 2014; López, 2010) dan atau pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan ekonomi (Okun, 1975; Rubin & Segal, 2015; Shin, 2012; Kuznet, 1995).

Pada kasus Indonesia, sejumlah penelitian fokus pada cara pengukuran kemiskinan dan ketimpangan (Akita & Alisjahbana, 2001; Asra, 2000; Leeuwen & Foldvari, 2012). Penelitian lain berupaya melihat bagaimana pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi (Alfirman & Sutriyono, 2006; Sinulingga,

¹ Badan Pusat Statistik. (2016). *Tingkat Ketimpangan Penduduk Indonesia September 2015*, hlm. 1

² M. Krongkaew & N. Kakwani, The growth-equity trade-off in modern economic development: The case of Thailand. *Journal of Asian Economics*, 14(5), 2003, hlm. 735.

³ S. Hur, Government Spending and Inclusive Growth in Developing Asia. *ADB Economics Working Paper Series No. 415*, 2014, hlm. 1.

2015). Sedangkan Sabir, Yustika, Susilo, & Maskie (2015) meneliti pengaruh kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan dan ketimpangan.

Sebagian besar penelitian tersebut menggunakan data panel baik antar negara, provinsi, maupun kabupaten/kota. Selain bersifat parsial dan menggunakan data panel, pendekatan teori yang digunakan adalah teori Keynes. Sementara itu, penelitian ini menggunakan pendekatan model pertumbuhan endogen.

Hal berbeda yang diangkat dalam penelitian ini juga terkait penggunaan data. Data yang digunakan dalam penelitian ini mencakup data 36 tahun yang bersifat nasional (*time series*). Penggunaan data *time series* bertujuan untuk menghindari bias hasil penelitian karena perbedaan karakteristik individu bila menggunakan data panel (Cashin, 1995; Fölster & Henrekson, 2001; Hur, 2014; Wooldridge, 2009).

Perbedaan lain, penelitian ini memaksimalkan penggunaan data *standardized world income inequality database* (SWIID). SWIID merupakan hasil kompilasi data ketimpangan dari berbagai sumber yang telah disesuaikan dengan standar *Luxembourg Incomes Studies* oleh Solt (2016)⁴. Penggunaan data SWIID bertujuan agar hasil penelitian dapat dibandingkan dengan penelitian pada negara lain (Ostry, Berg, & Tsangarides, 2014). Penggunaan SWIID juga dimaksudkan untuk mengurangi kemungkinan kekeliruan perhitungan rasio gini yang dilakukan lembaga pemerintah seperti yang disinyalir oleh Asra (2000) dan Leeuwen & Foldvari (2012).

Tulisan ini terdiri atas beberapa bagian. Landasan teori mengenai hubungan antar peubah akan dijelaskan pada bagian kedua. Sementara metode dan data dipaparkan pada bagian ketiga dilanjutkan dengan hasil, kesimpulan, dan saran pada bagian selanjutnya.

2. KERANGKA TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Hubungan antar pertumbuhan dan ketimpangan erat kaitannya dengan transformasi perekonomian dari sektor pertanian menjadi sektor manufaktur (Kuznet, 1955)⁵. Pada tahap awal transformasi, pertumbuhan akan diikuti dengan ketimpangan. Pada tahap akhir, seiring dengan pertumbuhan penduduk perkotaan dan

berkurangnya urbanisasi, pertumbuhan akan diiringi dengan pemerataan.

Pandangan lain disampaikan oleh Okun (1975)⁶. Menurut Okun terdapat *trade off* antara ketimpangan dan pertumbuhan. Ketimpangan merupakan dampak dari pertumbuhan yang tidak bisa dihindari (Krongkaew & Kakwani, 2003)⁷. Pertumbuhan dalam pandangan Okun didasari atas efisiensi. Redistribusi yang dilakukan pemerintah dianggap dapat menciptakan inefisiensi dan menghambat pertumbuhan.

Perspektif lain mengungkapkan bahwa pertumbuhan dapat mengurangi ketimpangan melalui penyediaan lapangan kerja tetapi juga dapat menjadi sumber ketimpangan bila distribusi aset tidak merata. Peningkatan ketimpangan akan berdampak pada penurunan pertumbuhan melalui pelemahan daya beli masyarakat, akses pendidikan dan kesehatan. Di sisi lain, ketimpangan menjadi motivasi bagi pekerja dan mendorong kinerja pegawai (Aoyagi & Ganelli, 2015; Ostry et al., 2014). Dengan berbagai faktor yang dapat mempengaruhi hubungan antara pertumbuhan dan ketimpangan, sangat sulit menyamaratakan masalah suatu negara dengan yang lainnya (Turnovsky, 2015).

Perdebatan tentang hubungan pertumbuhan dan ketimpangan berimplikasi pada pertanyaan apakah mungkin kebijakan fiskal dapat mencapai pertumbuhan bersamaan dengan pemerataan. Bila melihat apa yang disampaikan Kuznet (1955)⁸, maka ketimpangan dan pertumbuhan akan dapat berlangsung bersamaan ketika perekonomian stabil meski tanpa campur tangan pihak manapun. Sementara itu merujuk pendapat Okun, usaha mencapai pertumbuhan tidak akan tercapai bersamaan dengan pemerataan. Sebagai bentuk kompromi, pemerataan dapat dijadikan target utama sampai dengan tingkat di mana manfaat setara dengan biaya yang ditimbulkan dari inefisiensi (Okun, 1975)⁹.

Pandangan terakhir menunjukkan pertumbuhan dan pemerataan dapat dicapai bersamaan, melalui campur tangan pemerintah. Meskipun belum terdapat konsensus tentang konsep pertumbuhan inklusif, tetapi salah satu pendekatan yang dapat digunakan untuk memahami pertumbuhan inklusif adalah bahwa penduduk miskin mendapatkan pembagian hasil yang minimal sama dengan masyarakat lainnya (Ranieri & Ramos, 2013). Menurut Felipe (2012),

⁴ Versi terbaru dari SWIID (versi 3). Solt, F. (2016). The Standardized Income Inequality Database. *Working Paper*, hal. 3

⁵ Kuznet, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*, XLV, hlm. 7.

⁶ Okun, A. M. (1975). Equality and Efficiency: The Big Tradeoff. hal 7

⁷ Krongkaew, M., & Kakwani, N. (2003). Loc.Cit

⁸ Kuznet, S., Loc.Cit hal. 19

⁹ Okun.Loc.Cit

pertumbuhan dikatakan inklusif apabila semua anggota masyarakat berpartisipasi dan berkontribusi dalam proses pertumbuhan sesuai dengan kemampuannya. Pertumbuhan inklusif menekankan pada usaha untuk meningkatkan pertumbuhan diiringi dengan keberhasilan untuk mengurangi kemiskinan dan ketimpangan.

Peran pemerintah mengatasi ketimpangan bersamaan dengan mengejar pertumbuhan merupakan pikiran utama dari pertumbuhan inklusif. Pemerintah memiliki peran sentral dalam mewujudkan pertumbuhan inklusif melalui kebijakan ekonomi yang menyingkirkan hambatan pertumbuhan, menciptakan kesempatan dan iklim investasi yang sehat (Hur, 2014).

Melalui kebijakan fiskal, pemerintah dituntut untuk melakukan redistribusi pendapatan melalui pengeluaran pemerintah dan perpajakan. Di sisi lain, kebijakan ekonomi pemerintah juga harus dapat memastikan bahwa segala hambatan pertumbuhan dapat dieliminasi. Meskipun terdapat pendapat bahwa distribusi pendapatan dapat menggerogoti pertumbuhan karena dampaknya secara langsung, tetapi penelitian menunjukkan bahwa dampak tidak langsung pajak dan subsidi justru meningkatkan pertumbuhan (Aoyagi & Ganelli, 2015). Sementara itu, Ostry et al. (2014) menyebutkan bahwa program redistribusi pendapatan melalui investasi publik untuk infrastruktur, kesehatan, pendidikan, jaminan sosial akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan pemerataan.

Pada penelitian ini peran pemerintah dalam mendorong pertumbuhan dipahami dalam kerangka teori pertumbuhan endogen. Teori pertumbuhan endogen digunakan karena adanya kecenderungan pemerintah untuk mendorong pertumbuhan melalui peran sektor swasta. Bila Teori Keynes melihat pengeluaran pemerintah dapat mendorong perekonomian melalui mekanisme penyerapan kelebihan penawaran (Keynes, 1935), model pertumbuhan endogen melihat bahwa pemerintah dapat mendorong pertumbuhan dengan cara meningkatkan akumulasi kapital (Barro, 1990).

Dalam perspektif model pertumbuhan endogen, modal tidak saja berupa fisik tetapi juga non fisik. Investasi dalam sumber daya manusia (SDM) seperti pendidikan dan kesehatan dapat berdampak pada pertumbuhan (Glomm & Ravikumar, 1997; Muinelo-Gallo & Roca-Sagales, 2012). Konsekuensinya, belanja pemerintah yang berkaitan dengan peningkatan kualitas SDM juga dianggap dapat mendorong pertumbuhan.

Selain belanja, pemungutan pajak pada model pertumbuhan endogen dapat berpengaruh positif

terhadap pertumbuhan dengan syarat digunakan untuk membiayai kegiatan produktif (Bania et al., 2007). Secara lebih spesifik, pemungutan pajak akan berdampak positif bila dibelanjakan untuk pembangunan infrastruktur dan penyaluran subsidi/transfers (Cashin, 1995).

Beralih pada permasalahan ketimpangan, Acemoglu dan Robinson (2002) menyebutkan bahwa salah faktor penyebab ketimpangan adalah faktor yang melekat ketika seseorang lahir seperti kondisi keluarga dan tingkat perekonomian. Faktor ini melatarbelakangi bahwa tidak setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk mengembangkan potensi individu dan perekonomiannya (World Bank, 2015a).

Pada situasi ini, pemerintah berperan penting untuk menyediakan fasilitas umum yang memberikan peluang yang sama bagi setiap warga untuk mengembangkan diri. Penyediaan sarana pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur oleh pemerintah memberikan kesempatan sama kepada setiap individu untuk memperoleh kehidupan yang layak. Dengan adanya peluang yang setara, setiap individu dapat berusaha secara maksimal sehingga dapat mengurangi ketimpangan.

Selain penyediaan fasilitas umum, kebijakan fiskal dalam bentuk subsidi/transfers dan pemungutan pajak juga dapat digunakan sebagai instrumen dalam mengurangi ketimpangan. Subsidi/transfers serta pemungutan pajak dapat mengurangi ketimpangan melalui kemampuannya memengaruhi daya beli (OECD, 2012). Pemberian subsidi menyebabkan peningkatan daya beli masyarakat miskin. Pengaruh yang berbeda diberikan pemungutan pajak dengan mengurangi daya beli masyarakat mampu.

3. METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Data

Penelitian ini melibatkan beberapa peubah ekonomi pada rentang waktu 1980 sampai dengan 2015. Pemilihan periode ini didasari beberapa pertimbangan. Pertama, terjadi pergeseran basis perekonomian dari sektor pertanian ke industri yang dimulai tahun 1970-an (Suryahadi, Suryadarma, & Sumarto, 2009). Dampaknya pada peningkatan ketimpangan baru terlihat pada tahun 1980-an¹⁰. Kedua, pemungutan pajak mulai dijadikan prioritas sumber pembiayaan APBN pasca berakhirnya *booming* minyak medio 1980-an (Eng,

¹⁰ Kondisi ini sesuai dengan pendapat Kuznet bahwa peningkatan ketimpangan di negara berkembang disebabkan pergeseran basis sektor perekonomian. Lihat Kuznet (1955).

2009)¹¹. Ketiga, Fluktuasi pertumbuhan ekonomi baik positif (7,1%) maupun negatif (14,3%) terjadi pada rentang waktu ini menjadi pertimbangan lainnya. Pada sisi lain, pelemahan ekonomi tahun 1998 menimbulkan fenomena penurunan ketimpangan ekonomi. Hadirnya paket undang-undang keuangan negara yang mendorong pengelolaan keuangan negara menjadi lebih transparan dan akuntabel sejak tahun 2003, menjadi pertimbangan terakhir.

Terdapat beberapa peubah yang digunakan dalam penelitian ini. Peubah kebijakan fiskal terdiri atas belanja infrastruktur, belanja pendidikan, belanja kesehatan, transfer, dan pemungutan pajak. Data peubah kebijakan fiskal bersumber dari UU Perhitungan Anggaran Negara (UU PAN) dan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Data pertumbuhan didapatkan dari *World Development Indicators World Bank*. Sementara itu, data ketimpangan merupakan kompilasi data SWIID dan data ketimpangan BPS. Data ketimpangan semaksimal mungkin menggunakan data SWIID, namun dengan terbatasnya data tidak dapat dihindari penggunaan data BPS untuk tahun 1982, 1983, 1985, 1986, 2014, dan 2015). Namun demikian, berdasarkan pengamatan terhadap data yang ada tidak ada perbedaan signifikan antara kedua sumber di sekitar periode tersebut. Masing-masing peubah didefinisikan sebagai berikut:

- Pertumbuhan ekonomi (PDB): pertumbuhan PDB per kapita ;
- Ketimpangan (Gini): tingkat ketimpangan di-proxy-kan dengan koefisien Gini;
- Belanja infrastruktur (Infr): persentase realisasi belanja pemerintah pusat untuk pembangunan jalan, jembatan, prasarana transportasi, pengairan, dan kelistrikan terhadap PDB;
- Belanja pendidikan (E): persentase realisasi belanja pemerintah pusat untuk sektor/fungsi pendidikan terhadap PDB;
- Belanja kesehatan (H): persentase realisasi belanja pemerintah pusat untuk sektor/fungsi kesehatan terhadap PDB;
- Belanja subsidi/transfer (Tr): persentase realisasi belanja pemerintah pusat untuk subsidi dan bantuan sosial terhadap PDB;
- Pemungutan Pajak (Tx): persentase jumlah realisasi penerimaan pajak penghasilan (PPh)

dan pajak pertambahan nilai dan pajak pertambahan nilai barang mewah (PPN dan PPN BM) terhadap PDB;

- Keterbukaan perdagangan (Trade): persentase jumlah perdagangan (ekspor + impor) terhadap PDB.

3.2. Model

Penelitian ini bertujuan untuk melihat sejauh mana kemampuan kebijakan fiskal dalam mendorong pertumbuhan dan mengatasi ketimpangan. Sebelum menjawab pertanyaan ini, hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan perlu diperjelas terlebih dahulu. Untuk itu *Granger causality test* digunakan dalam penelitian ini. Model estimasi uji kausalitas Granger dapat ditulis sebagai berikut:

$$PDB_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i Gini_{t-i} + \sum_{j=1}^n \beta_j PDB_{t-j} + u_{1t} \quad (1)$$

$$Gini_t = \sum_{i=1}^n \gamma_i Gini_{t-i} + \sum_{j=1}^n \delta_j PDB_{t-j} + u_{2t} \quad (2)$$

Ada tidaknya hubungan antar variabel dapat dilihat dari koefisien α_i dan γ_i . Terdapat empat kemungkinan hasil dari uji kausalitas Granger (Gujarati, 2004):

- Bila α_i pada persamaan 1 secara signifikan tidak bernilai sama dengan 0 dan δ_j pada persamaan 2 tidak signifikan bernilai tidak sama dengan 0, maka Gini berpengaruh terhadap PDB;
- Bila α_i pada persamaan 1 tidak signifikan bernilai tidak sama dengan 0 dan δ_j pada persamaan 2 signifikan bernilai tidak sama dengan 0, maka PDB berpengaruh terhadap Gini;
- Bila α_i pada persamaan 1 dan δ_j pada persamaan 2 signifikan bernilai tidak sama dengan 0, maka terjadi hubungan pengaruh dua arah antara PDB dan Gini;
- Bila α_i pada persamaan 1 dan δ_j pada persamaan 2 tidak signifikan bernilai tidak sama dengan 0, maka tidak terdapat hubungan antara PDB dan Gini.

Pada tahap berikutnya, alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah *error correction model* (ECM). Penggunaan ECM didasarkan atas beberapa alasan. Pertama, sebagian besar data makro ekonomi tidak stasioner pada *zero order* (Gujarati, 2004). Hal ini berimplikasi pada hasil regresi yang lancung bila menggunakan pendekatan *ordinary least square*. Implikasi kedua, bila data tersebut diubah ke bentuk turunan (*first order*) maka akan menghilangkan informasi penting terkait hubungan jangka panjang (Leighton, 1997; Maddala, 1992). Kedua, penggunaan ECM memungkinkan melihat hubungan jangka panjang

¹¹ Pada saat booming minyak, pembangunan sangat gencar dan APBN sangat mengandalkan penerimaan minyak, setelah harga minyak jatuh pemerintah kesulitan membiayai pembangunan. Lebih lanjut dapat dilihat pada Eng, P. Van Der. (2009). *Growth and Inequality: The Case of Indonesia 1960-1997. Munich Personal, Repec Archive*

dan pendek antar peubah. Hal ini memberikan informasi yang memungkinkan analisis ekonomi lebih dalam.

Penggunaan ECM harus memenuhi dua syarat, stasioneritas pada derajat turunan dan ada kointegrasi antar peubah dalam persamaan. Untuk itu perlu dilakukan pengujian terhadap data sebelum melakukan estimasi dengan ECM. Pada penelitian ini digunakan pendekatan Engle-Granger ECM (EG-ECM)¹² dengan beberapa tahapan (Enders, 2010). Tahap pertama menguji stasioneritas data. Tahap kedua melakukan estimasi persamaan jangka panjang (3 dan 4). Tahap ketiga menguji ada tidaknya kointegrasi antar peubah dalam persamaan 3 dan 4. Bila hasil tahap ketiga menunjukkan adanya kointegrasi maka tahap terakhir adalah estimasi persamaan jangka pendek (persamaan 5 dan 6). Secara umum model yang akan diestimasi adalah sebagai berikut:

$$\text{Gini} = \beta_0 + \beta_{1t}\text{Infr} + \beta_{2t}\text{E} + \beta_{3t}\text{H} + \beta_{4t}\text{Tr} + \beta_{5t}\text{TX} + \beta_{6t}\text{Trade} + \varepsilon_t \quad (3)$$

$$\text{PDB} = \beta_0 + \beta_{1t}\text{Infr} + \beta_{2t}\text{E} + \beta_{3t}\text{H} + \beta_{4t}\text{Tr} + \beta_{5t}\text{TX} + \beta_{6t}\text{Trade} + \varepsilon_t \quad (4)$$

$$\Delta\text{Gini} = \beta_0 + \beta_{1t}\Delta\text{Infr} + \beta_{2t}\Delta\text{E} + \beta_{3t}\Delta\text{H} + \beta_{4t}\Delta\text{Tr} + \beta_{5t}\Delta\text{TX} + \beta_{6t}\Delta\text{Trade} + \beta_{7t}u_{t-1} + \varepsilon_t \quad (5)$$

$$\Delta\text{PDB} = \beta_0 + \beta_{1t}\Delta\text{Infr} + \beta_{2t}\Delta\text{E} + \beta_{3t}\Delta\text{H} + \beta_{4t}\Delta\text{Tr} + \beta_{5t}\Delta\text{TX} + \beta_{6t}\Delta\text{Trade} + \beta_{7t}u_{t-1} + \varepsilon_t \quad (6)$$

4. HASIL PENELITIAN

Kemampuan kebijakan fiskal mendorong pertumbuhan sudah tidak diragukan lagi. Beberapa penelitian menunjukkan hal ini, dua diantaranya Alfirman dan Sutriyono (2006) dan Sinulingga (2015). Namun demikian, data menunjukkan bahwa kemampuan fiskal pemerintah dalam mengatasi ketimpangan menjadi tidak maksimal. Kemampuan kebijakan fiskal Indonesia mengurangi rasio gini hanya sebesar 2,5 poin, jauh di bawah Afrika Selatan (17,5), Brazil (14), dan Costa Rica (11,5). Kemampuan Indonesia hanya satu tingkat di atas Ethiopia (2,4) sebagai urutan terakhir di antara negara-negara yang diteliti (World Bank, 2015c)¹³.

Kondisi ini sepertinya disadari pemerintah. Kebijakan fiskal pada tahun terakhir menunjukkan keberpihakan pemerintah pada pemerataan pembangunan. Gencarnya pembangunan jalan di wilayah Papua yang menghubungkan kabupaten/kota menjadi salah satu bukti. Penyediaan sarana transportasi laut (tol laut) yang digunakan untuk memobilisasi barang antar pulau menjadi bukti lain. Selain itu, pengurangan subsidi

BBM yang sangat besar menjadi bukti bahwa pemerintah menyadari tidak fokusnya subsidi BBM membantu orang miskin. Kebijakan ini diharapkan berdampak pada pertumbuhan dan pengurangan ketimpangan.

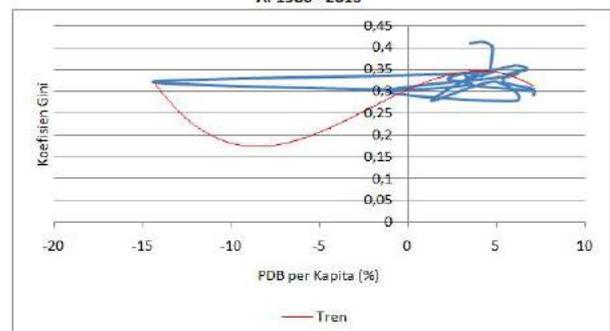
4.1. Pertumbuhan dan Ketimpangan

Bila melihat pergerakan pertumbuhan dan ketimpangan sebagaimana ditunjukkan pada gambar 1, terdapat indikasi adanya hubungan antara pertumbuhan dan ketimpangan. Sebagaimana yang tampak pada gambar 1.A berdasarkan grafik *scatter plot*, tren hubungan pertumbuhan dan ketimpangan tahun 1980-2015 menunjukkan pola yang disampaikan Kuznet (1955).

Namun demikian, bila mencermati pergerakan data tahunan, sulit untuk menentukan pola hubungan yang pasti antar pertumbuhan dan ketimpangan. Sebagai contoh, pada gambar 1.B terdapat empat pola pergerakan pertumbuhan dan ketimpangan. Pola pertama peningkatan pertumbuhan diikuti dengan peningkatan ketimpangan (1992-1995, 1999-2000, 2001-2002). Pola kedua, pertumbuhan ekonomi diiringi dengan turunnya ketimpangan (1998-1999, 2002-2003). Pola ketiga, perlambatan ekonomi tetapi diikuti dengan peningkatan ketimpangan (1995-1996, 2000-2001). Pola terakhir perlambatan ekonomi diikuti dengan penurunan ketimpangan (1996-1998).

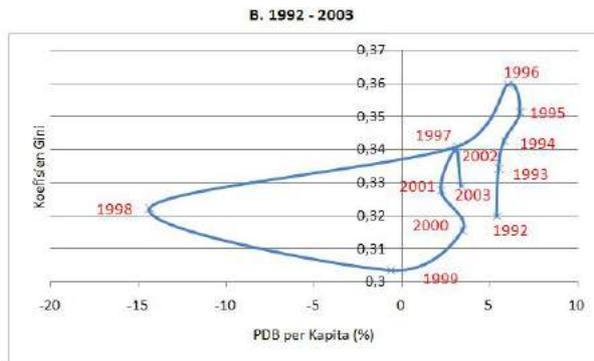
Hubungan antara pertumbuhan dan ketimpangan di Indonesia berdasarkan hasil uji kausalitas Granger menunjukkan, kedua hipotesis yang menyatakan bahwa pertumbuhan (PDB) tidak mempengaruhi ketimpangan (Gini) maupun sebaliknya tidak dapat ditolak (tabel 1). Hal ini dapat dilihat nilai probabilitas (*p-value*) yang melebihi 5% (tidak signifikan). Hasil ini menegaskan bahwa tidak terdapat hubungan yang saling mempengaruhi antar peubah.

Gambar 1. Kondisi Pertumbuhan dan Ketimpangan Indonesia
A. 1980 - 2015



¹² Terdapat 3 pendekatan dalam ECM. Engle-Granger ECM, Domowitz El-Badawi ECM, dan Insukindro ECM

¹³ Perbedaan indeks gini *Market Income* dan *Final Income* pasca intervensi pemerintah



Sumber: WDI, SWIID, BPS (diolah)

Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang sejalan dengan penelitian ini. Literatur yang ada tidak menemukan bukti yang kuat adanya hubungan antara pertumbuhan dan ketimpangan ekonomi (Dollar & Kraay, 2004; Ostry et al., 2014; Revallion, 2004).

Tabel 1 Hasil Uji Kausalitas Granger

Hipotesis	F-Statistik	p-value
<i>PDB does not Granger Cause Gini</i>	1.98474	0.1556
<i>Gini does not Granger Cause PDB</i>	0.24046	0.7878

Sumber: Data diolah, 2017

Meskipun pada gambar 1.A tren pertumbuhan dan ketimpangan membentuk kurva u-terbalik Kuznet tetapi hal ini tidak menunjukkan adanya hubungan antar peubah. Hasil uji kausalitas Granger juga mematahkan Hukum Okun yang melihat adanya *trade-off* antara pertumbuhan dan ketimpangan. Hasil ini diduga karena tidak hadirnya asumsi teori yang mendasari hubungan antara pertumbuhan dan ketimpangan.

Pertama, menurut Hassine (2014), tidak adanya pengaruh antara pertumbuhan dan ketimpangan disebabkan tidak fokusnya pemerintah dalam mendorong pertumbuhan inklusif. Dalam konteks Indonesia, hal ini dapat dilihat dari bergantinya arah kebijakan pembangunan mengikuti visi misi Presiden terpilih. Fakta lain, seperti yang disampaikan Presiden, perencanaan tidak sinkron dengan penganggaran begitupun perencanaan antar sektor dan tingkat pemerintahan (www.republika.co.id). Terkait tidak sinkronnya perencanaan dan penganggaran, penelitian Khusaini (2014) menunjukkan bahwa perencanaan dan penganggaran di pemerintah daerah memiliki tingkat konsistensi yang rendah.

Kedua, berdasarkan teori *median voter*, atas desakan masyarakat, pemerintah akan melakukan redistribusi yang berakibat pada melambatnya ekonomi. Namun pendapat ini disanggah oleh Solt (2008). Dalam pandangannya, ketimpangan yang tinggi menyebabkan masyarakat tidak tertarik

dengan dunia politik sehingga tidak ada tekanan bagi pemerintah untuk melakukan redistribusi.

Ketiga, dengan ketimpangan yang tinggi orang kaya cenderung meluaskan perannya hingga bidang politik. Hal ini dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah termasuk kebijakan perekonomian dan distribusi pendapatan (Mendes, 2013). Kondisi ini juga yang terjadi di Indonesia dengan merebaknya praktek KKN, perburuan rente, maupun *redistributive combine* yang merugikan usaha mengejar pertumbuhan dan mendistribusikannya (Eng, 2009).

4.2. Kebijakan Fiskal, Pertumbuhan, Ketimpangan

Sebelum menganalisis pengaruh kebijakan fiskal terhadap pertumbuhan dan ketimpangan menggunakan ECM, stasioneritas data dan kointegrasi antar peubah perlu dipastikan terlebih dahulu. Berdasarkan hasil uji stasioneritas pada tabel 2 diketahui bahwa sebagian peubah telah stasioner pada *level (zero order)*. Sebagaimana diketahui syarat menggunakan model ECM adalah data harus stasioner pada derajat turunan. Oleh karena itu, pada penelitian ini digunakan data pada turunan pertama (Widyawati & Wahyudi, 2016).

Tabel 2. Hasil Uji Stasioneritas

Peubah	Zero Order	First Difference
Gini	-0.360700	-7.800952 *
PDB	-4.364936 *	-7.715774 *
Infrastruktur (Infr)	-1.783254	-7.766065 *
Kesehatan (H)	-3.845797 *	-7.591158 *
Pendidikan (E)	-4.330946 *	-10.32651 *
Subsidi & Transfer (Tr)	-1.951882	-6.103546 *
Pajak (Tx)	-2.738147 ***	-6.197970 *
Keterbukaan Perdagangan (Trade)	-3.142418 **	-9.055567 *

Keterangan: * α : 1%; ** α : 5%; *** α : 10%

Sumber: Data diolah, 2017

Hasil uji kointegrasi berdasarkan metode Engle-Granger menunjukkan bahwa terdapat hubungan kointegrasi pada kedua persamaan jangka pendek (persamaan 3 dan 4). Pada metode Engle-Granger, kointegrasi peubah pada sebuah persamaan dapat dilihat dari stasionernya *error term* (ϵ_t) pada derajat *level*. Seperti yang terlihat pada tabel 3, besarnya t-statistik masing-masing *error term* (ϵ_t (Gini) dan ϵ_t (PDB)) melebihi nilai kritis dengan α 5%. Hal ini menunjukkan, *error term* setiap persamaan stasioner pada derajat *level*.

Tabel 3. Hasil Uji Kointegrasi

Peubah	Level	
	Critical Values	t-statistik
ϵ_t (Gini)	-3.632900	-4.048918 *
ϵ_t (PDB)	-3.639407	5.121884 *

Keterangan: * α : 1%; ** α : 5%; *** α : 10%

Sumber: Data diolah, 2017

Tabel 4. Hasil Estimasi Persamaan Jangka Panjang

Peubah Bebas	Peubah Terikat			
	Gini		PDB	
	Koefisien	t-statistik	Koefisien	t-statistik
C	0.439956 *	8.889817	26.06594*	6.250898
Infr	-0.017171	-1.445143	1.876912 ***	1.776272
H	-0.076989	-1.104900	15.29506 **	2.468328
E	0.031566	1.310445	-6.839591 *	-3.191933
Tr	0.004463	1.076669	0.557148	1.511369
Tx	-0.003790	-1.656194	-0.349842 ***	-1.718941
Trade	-0.001254 **	-2.177012	-0.344726 * *	-6.727438
	R ² : 0.529960 DW stat: 1.143124		R ² : 0.635922 DW stat: 1.619457	

Keterangan: * α : 1%; ** α : 5%; *** α : 10%

Sumber: Data diolah, 2017

Signifikan dan negatifnya nilai *error correction term* (ECT) pada hasil estimasi persamaan jangka panjang (tabel 5) konsisten dengan hasil uji stasioneritas dan kointegrasi. Hasil ini menunjukkan ECM sah digunakan. Nilai ECT juga dapat digunakan untuk memperhitungkan kecepatan penyesuaian dari masing-masing peubah ketika terjadi guncangan (*shock*).

Tabel 5. Hasil Estimasi Persamaan Jangka Pendek

Peubah Bebas	Peubah Terikat			
	DGini		DPDB	
	Koefisien	t-statistik	Koefisien	t-statistik
C	0.000154	0.049340	-0.047769	-0.119636
D(Infr)	-0.015090	-1.600164	0.703013	0.588423
D(H)	0.022398	0.047510	13.27291 **	2.332410
D(E)	-0.014403	-0.833375	-3.974648 ***	-1.968528
D(Tr)	-0.001202	-0.451904	0.472898	1.399797
D(Tx)	-0.003305 ***	-1.712902	-0.092635	-0.358937
D(Trade)	-0.000318	-0.982723	-0.316464 * *	-7.700506
ECT(-1)	-0.307981 ***	-1.996852	-0.915040 * *	-4.549968
	R ² : 0.363053 DW stat: 1.929099		R ² : 0.78 1010 DW stat: 1.813536	

Keterangan: * α : 1%; ** α : 5%; *** α : 10%

Sumber: Data diolah, 2017

Berdasarkan hasil estimasi pada tabel 4 dan 5 pengaruh kebijakan fiskal memberikan pengaruh yang berbeda terhadap pertumbuhan dan ketimpangan. Belanja infrastruktur dapat digunakan untuk mendorong pertumbuhan pada jangka panjang (tabel 4). Dilihat dari besarnya koefisien, penambahan realisasi belanja infrastruktur terhadap PDB sebesar 1% dapat meningkatkan pertumbuhan PDB per kapita sebesar 1,87%. Pengaruh belanja infrastruktur dalam penelitian ini sesuai dengan penelitian Cashin (1995), Hur (2014), Nursini (2017), Ostry et al. (2014) Sabir et al. (2015) dan Turnovsky (2015)

yang berkesimpulan bahwa belanja infrastruktur dapat digunakan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

Sementara itu pada jangka pendek realisasi belanja infrastruktur tidak signifikan mempengaruhi pertumbuhan (tabel 5). Tidak signifikannya realisasi belanja infrastruktur pada jangka pendek merupakan hal wajar. Penambahan akumulasi modal oleh pemerintah tidak serta merta dapat diiringi dengan penambahan kapasitas produksi sektor swasta sebagaimana dalam teori produksi yang menempatkan modal sebagai faktor produksi tetap dalam jangkang pendek.

Seperti halnya belanja infrastruktur, pengaruh belanja kesehatan memberikan dampak positif bagi pertumbuhan. Hal ini dapat dilihat dari signifikannya belanja kesehatan dengan tingkat kesalahan 5% baik pada jangka panjang maupun pendek. Dengan nilai koefisien 15,29% (jangka panjang) dan 13,27% (jangka pendek), belanja kesehatan memberikan dorongan yang lebih kuat terhadap pertumbuhan dibanding belanja infrastruktur.

Selain pengaruh yang lebih besar, perbedaan dampak belanja kesehatan dibanding belanja infrastruktur pada pertumbuhan adalah kemampuannya mempengaruhi pertumbuhan pada jangka pendek. Merujuk pada teori produksi, pada jangka pendek salah satu faktor yang dapat mempengaruhi produksi perusahaan adalah tenaga kerja (Hall & Lieberman, 2010). Sehingga peningkatan kondisi kesehatan pekerja akan berdampak positif terhadap produktifitas dan pertumbuhan.

Hasil penelitian ini menguatkan penelitian Glomm dan Ravikumar (1997) yang menyatakan bahwa belanja kesehatan berdampak besar terhadap pertumbuhan melalui peningkatan harapan hidup. Penelitian ini mendukung sebagian hasil penelitian Ostry et al. (2014) tentang dampak belanja kesehatan terhadap pertumbuhan.

Tidak seperti belanja infrastruktur dan kesehatan, belanja fungsi pendidikan memberikan dampak negatif bagi pertumbuhan. Pengaruh negatif terjadi pada jangka pendek maupun panjang. Pengaruh belanja pendidikan (E) sangat signifikan pada jangka panjang dengan tingkat kesalahan hanya 1%. Sementara di jangka pendek tingkat belanja pendidikan (E) signifikan dengan tingkat kesalahannya lebih besar (10%). Peningkatan realisasi belanja pendidikan terhadap PDB sebesar 1% akan berdampak pada pengurangan pertumbuhan PDB sebesar 3,97% di jangka pendek dan 6,83% di jangka panjang (tabel 4 dan 5).

Pengaruh negatif realisasi belanja pendidikan terhadap pertumbuhan sejalan dengan penelitian Fölster & Henrekson (2001) yang melihat bahwa total pengeluaran pemerintah termasuk anggaran pendidikan signifikan mempengaruhi pertumbuhan secara negatif. Hasil ini bertentangan dengan teori pertumbuhan endogen dan hasil penelitian yang menunjukkan belanja pendidikan dapat meningkatkan modal non fisik berupa SDM (Barro, 1990; Cashin, 1995; Khusaini, 2016).

Pengaruh negatif belanja pendidikan terhadap pertumbuhan dapat ditelusuri dari kualitas pendidikan dan produktifitas. Meskipun arah kebijakan pendidikan di Indonesia sudah pada jalur yang tepat (Tobias, Wales, Syamsulhakim, & Suharti, 2014; UNESCO, 2014) namun terdapat beberapa catatan yang perlu mendapat perhatian. Angka partisipasi sekolah (APS) mengalami peningkatan tiap tahunnya tetapi kualitas pendidikan secara umum belum memuaskan (World Bank, 2016). Hal ini dapat dilihat dari peringkat Indonesia pada *Trend In Mathematics and Sciences Studies* (TIMSS) dan *Programme for International Student Assessment* (PISA). Menurut OECD (2015) dan (World Bank, 2015a) Indonesia berada pada peringkat bawah dalam kedua alat ukur tersebut. Hal ini berbanding lurus dengan sulitnya pengusaha menemukan pegawai yang memiliki kompetensi yang dibutuhkan (World Bank, 2016)¹⁴.

Secara teori, belanja pendidikan berkaitan dengan produktifitas. Namun demikian, bila anggaran pendidikan tidak dialokasikan dengan benar maka pendidikan tidak berkorelasi dengan produktifitas (Stiglitz, 1973). Merujuk pada laporan Asian Productivity Organization (2016), produktifitas pekerja Indonesia berada di bawah negara tetangga seperti Singapura, Malaysia, bahkan Sri Lanka. Tetapi bila membandingkan upah antar negara, Indonesia merupakan negara dengan selisih tertinggi antara upah minimum yang ditetapkan dengan upah rata-rata. Penetapan upah minimum yang sangat tinggi dibandingkan upah rata-rata (63% pada tahun 2010), menyebabkan turunnya daya saing perusahaan dan menghambat tumbuhnya lapangan pekerjaan baru serta mendorong munculnya lapangan kerja informal (OECD, 2015).

Kesimpulannya, anggaran pendidikan berhasil meningkatkan APS tetapi belum mampu menghasilkan lulusan yang berkualitas dan

memenuhi kompetensi kerja. Perekonomian mendapatkan *supply* pekerja yang tidak kompeten tetapi dibayar dengan upah yang melebihi produktifitasnya. Akibatnya, pekerja yang tidak kompeten menjadi beban perekonomian dan menimbulkan dampak negatif.

Selain belanja pendidikan, pemungutan pajak juga menghambat pertumbuhan. Pengaruh negatif pajak hanya signifikan pada jangka panjang sedangkan pada jangka pendek tidak signifikan. Dalam model pertumbuhan endogen Barro, pajak akan berdampak positif apabila digunakan untuk membiayai kegiatan produktif seperti membiayai belanja modal dan subsidi/transer (Cashin, 1995). Berdasarkan simulasi yang dilakukan Turnovsky (2015)¹⁵, diketahui bahwa pendapatan dari jenis pajak yang berbeda akan memberikan pengaruh yang berbeda terhadap pertumbuhan melalui belanja modal.

Pemungutan pajak dalam jumlah tertentu akan mengakibatkan disinsentif bagi masyarakat untuk bekerja dan berinvestasi berupa *deadweight cost*. Akibatnya, pada jangka menengah dan panjang pertumbuhan mengalami perlambatan (Ostry et al., 2014). Senada dengan hal tersebut, Bania et al. (2007) berpendapat bahwa pajak akan berdampak positif bagi pertumbuhan selama dibelanjakan untuk kegiatan produktif dan akan menyebabkan *crowd out* bila sebaliknya. Pendapat tidak jauh berbeda menyebutkan bahwa ukuran pemerintah yang besar menyebabkan anggaran pemerintah lebih banyak untuk kegiatan non produktif. Implikasinya, pemungutan pajak yang digunakan untuk membiayai kegiatan ini akan berdampak negatif terhadap pertumbuhan (Barro, 1990; Gwartney, Lawson, & Holcombe, 1998).

Pengaruh pemberian subsidi dan bantuan sosial pada penelitian ini tidak berpengaruh, baik terhadap pertumbuhan maupun ketimpangan. Pada tabel 4 dan 5 baik pada persamaan jangka panjang maupun pendek peubah subsidi/transer (Tr) tidak signifikan meski dengan tingkat kesalahan 10%. Menurut Cashin (1995), subsidi/transer dapat mendorong pertumbuhan melalui penyediaan perlindungan terhadap paten dan pensiun bagi karyawan swasta. Pendapat Cashin sejalan dengan fungsi pemerintah mendorong inovasi melalui perlindungan terhadap hak cipta (Khusaini, 2006). Tetapi bila merujuk pada komposisinya, belanja subsidi/bansos ini didominasi oleh subsidi BBM dan subsidi harga

¹⁴ Hasil survei Bank Dunia terhadap pengusaha. Sampai saat ini kompetensi yang sangat dibutuhkan adalah kompetensi dasar sementara kemampuan bahasa Inggris dan komputer merupakan kompetensi yang sangat senjang antara kebutuhan dan kompetensi pekerja.

¹⁵ Simulasi dilakukan dengan melibatkan beberapa jenis pajak penghasilan (pajak penghasilan atas pekerjaan, pajak penghasilan atas aset), jenis ketimpangan (pendapatan, kekayaan, ketimpangan pra dan pasca intervensi pemerintah)

sehingga tidak sesuai dengan mekanisme yang disampaikan Cashin.

Meskipun begitu, bila melihat pengaruh subsidi/transfer pada jangka pendek terhadap ketimpangan menunjukkan dampak positif. Artinya pemberian subsidi/bansos yang dilakukan pemerintah memiliki potensi yang baik untuk mengurangi ketimpangan dalam jangka pendek namun pengaruhnya tidak signifikan. Menurut Bank Dunia, salah satu penyebabnya adalah jenis subsidi yang paling berdampak pada pengurangan ketimpangan (PKH) mendapatkan alokasi anggaran yang sangat sedikit (World Bank, 2015c). Berbeda dengan Program Keluarga Harapan (PKH), subsidi BBM yang mendapatkan porsi anggaran paling besar justru sangat menguntungkan orang kaya. Berdasarkan simulasi, pada tahun 2008 rata-rata subsidi BBM yang diterima orang kaya sebesar Rp111.533/bulan/kapita sementara orang miskin hanya menerima Rp10.787/bulan/kapita (Dartanto, 2013).

Selain subsidi/bansos, jenis belanja pemerintah lainnya juga tidak dapat digunakan untuk mengurangi ketimpangan, baik pada jangka pendek maupun panjang. Belanja infrastruktur, kesehatan, dan pendidikan tidak ada satupun yang mengurangi ketimpangan. Permasalahan utamanya terletak pada alokasi anggaran, sebaran sarana, dan kualitas.

Anggaran pendidikan dalam beberapa tahun terakhir telah memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamankan 20% APBN untuk pendidikan. Begitu pula anggaran kesehatan yang pada tahun 2015 telah mendapatkan alokasi anggaran 5% sesuai dengan UU nomor 36 tahun 2009 tentang kesehatan. Anggaran belanja infrastruktur pada zaman orde baru mendapatkan alokasi rata-rata 6%-7% dari PDB tetapi sejak tahun 2000 hanya mendapatkan 2%-3%. Peningkatan yang cukup signifikan baru dilakukan pada tahun 2015. Namun peningkatan alokasi anggaran pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur yang baru dilakukan masih membutuhkan waktu untuk mengurangi ketimpangan.

Permasalahan kedua, terkait sebaran sarana infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan yang terkonsentrasi di Pulau Jawa dan kota-kota besar. Sebagai contoh, secara nasional hanya 38 % desa yang memiliki Puskesmas dan terkonsentrasi di daerah perkotaan serta Pulau Sulawesi, Kalimantan dan Jawa (World Bank, 2015a). Pada tahun 2011 jarak rata-rata ke Puskesmas sejauh 5-6 KM, tetapi untuk wilayah Papua, Papua Barat dan Maluku mencapai 30 KM. Akibat dari jauhnya fasilitas kesehatan dasar, sebanyak 25% penduduk di Papua mengalami kesulitan untuk menjangkau layanan kesehatan primer.

Meskipun sebagian besar desa di Indonesia memiliki sekolah dasar dalam jarak 1 KM tetapi kondisi di Papua berbeda. Terdapat 20% keluarga yang didesanya tidak terdapat sekolah dasar dalam jarak 1 KM. Sementara itu terdapat 13% keluarga yang tidak memiliki sekolah dasar pada jarak 6 KM. Pada jenjang pendidikan menengah pertama, secara nasional sebanyak 25% keluarga tidak memiliki akses pada sekolah dalam jarak 1 KM sementara di Papua 25% keluarga tidak memiliki fasilitas sekolah menengah pertama dalam jarak 6 KM (World Bank, 2015a).

Sarana infrastruktur yang diharapkan dapat menjembatani kesenjangan antar daerah ternyata dibangun dengan pola yang sama. Standard Chartered Bank (2011) dalam Keliat, Virginita, dan Astriana (2013) menyebutkan bahwa Pulau Jawa yang hanya 7 persen dari luas daratan Indonesia merupakan pusat jalur kereta api dan jalan darat. Hal ini berdampak pada biaya logistik yang tinggi dan menjadi penyebab mahalnya harga barang di daerah, sulitnya akses masyarakat terhadap sarana ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan informasi. Sarana infrastruktur lain yang juga tidak merata adalah kelistrikan. 35 juta penduduk Indonesia tidak mendapatkan jaringan listrik.

Selain masalah sebaran, kualitas layanan kesehatan dan pendidikan menjadi kendala. Berdasarkan hasil riset kesehatan dasar 2013 (Kementerian Kesehatan RI, 2013) maupun riset fasilitas kesehatan 2011 (Kementerian Kesehatan RI, 2012), banyak fasilitas kesehatan yang kekurangan tenaga medis, listrik, dan air bersih.

Di sektor pendidikan kendala lain yang timbul adalah menurunnya APS dari satu jenjang ke jenjang yang lebih tinggi khususnya pelajar tidak mampu. Hal ini tentu mengurangi kemampuan pendidikan menurunkan angka ketimpangan. Seperti yang diketahui semakin tinggi pendidikan maka semakin tinggi pendapatan/keuntungan yang diperoleh (Lemieux, 2006; Reza & Widodo, 2013). Kajian Bank Dunia menunjukkan bahwa rata-rata pekerja yang mengenyam pendidikan sampai tingkat SMP mendapatkan penghasilan 20 persen lebih besar dibanding lulusan SD, begitupun lulusan SMA mendapatkan penghasilan 40 persen lebih banyak dibandingkan lulusan SMP sementara lulusan perguruan tinggi mendapatkan penghasilan 2 kali lebih banyak dibanding lulusan SMA (World Bank, 2015b).

Dampak belanja pendidikan semakin tidak signifikan karena meskipun individu berhasil mendapatkan pendidikan tinggi tetapi pekerjaan yang tersedia terbatas. Berdasarkan data, antara 2001 sampai 2012 terdapat 20 juta lowongan kerja, didominasi pekerjaan dengan produktifitas dan penghasilan rendah (World Bank, 2016).

Sehingga meskipun berpendidikan tinggi, pencari kerja dihadapkan pada pilihan bekerja dengan penghasilan rendah atau menganggur.

Dari 5 peubah kebijakan fiskal, terdapat satu peubah yang dapat mengurangi ketimpangan yakni pemungutan pajak. Pemungutan pajak dapat mengurangi ketimpangan pada jangka pendek sebesar 0,003% (tabel 5) tetapi tidak signifikan pada jangka panjang. Bank Dunia menilai ada kekeliruan dalam penetapan tarif pajak di Indonesia. Pajak penghasilan yang didapatkan dari pekerjaan dikenakan tarif pajak lebih besar dibanding tarif pajak penghasilan atas aset (World Bank, 2016). Bila dikaitkan dengan pengaruh pajak yang hanya signifikan dalam jangka pendek maka pajak berhasil mengurangi pendapatan disposibel orang kaya tetapi tidak bisa mengurangi akumulasi kekayaannya¹⁶.

Satu-satunya peubah bebas di luar kebijakan fiskal dalam penelitian ini adalah keterbukaan perdagangan (*Trade*). Keterbukaan perdagangan dalam penelitian ini menunjukkan dampak positif terhadap ketimpangan pada jangka pendek namun merugikan pertumbuhan baik jangka panjang maupun pendek. Meskipun demikian, tampaknya keterbukaan perdagangan lebih berakibat buruk secara menyeluruh terhadap perekonomian. Hal ini dapat dilihat dari kecilnya kemampuan perdagangan mengurangi ketimpangan yang hanya sebesar 0,0012% dibandingkan dampak mengurangi pertumbuhan sebesar 0,31% pada jangka pendek dan 0,34% pada jangka panjang.

Dampak keterbukaan perdagangan yang dapat mengurangi ketimpangan sejalan dengan teorema Hecksher-Ohlin-Samuelson (HOS) serta teorema Stolper-Samuelson (SS). Dalam kedua teorema tersebut, permintaan barang atas input yang berlimpah akan mengalami peningkatan ketika terjadi perdagangan internasional. Peningkatan permintaan produk ini pada akhirnya akan meningkatkan harga input termasuk upah buruh. Sementara itu, permintaan produk lokal yang memiliki input langka akan mengalami penurunan pasca perdagangan mengalami substitusi produk impor. Akhirnya harga input lokal yang langka akan turun. Peningkatan harga input yang berlimpah disertai dengan penurunan harga input langka menyebabkan ketimpangan

akan menurun (Salvatore, 2014; Yarbrough & Yarbrough, 1994).

Pengaruh keterbukaan perdagangan yang dapat mengurangi ketimpangan pada penelitian ini serupa dengan penelitian Amiti dan Cameron. Pada konteks Indonesia penurunan tarif impor produk impor menyebabkan penurunan upah pekerja di sektor yang menggunakan input tersebut (Amity & Cameron, 2012).

Dampak negatif perdagangan terhadap pertumbuhan dapat dirunut dari beberapa hal. Pertama, ketidaksiapan Indonesia menghadapi pasar bebas (Simorangkir, 2006) yang dapat dilihat dari rendahnya daya saing teknologi dan infrastruktur (Wahyuni & Ng, 2012) sehingga produk lokal kalah bersaing. Kedua, komposisi ekspor Indonesia yang didominasi produk primer (63%) (Kementerian Perdagangan RI, 2015) memiliki nilai tambah yang rendah. Di sisi lain, produk impor bernilai tambah tinggi, akibatnya kinerja ekspor mengalami penurunan (Tijaja & Faisal, 2014). Ketiga, produk ekspor manufaktur yang merupakan penyumbang 37% nilai ekspor, 65% inputnya merupakan produk *intermediate* impor (OECD-WTO, 2015). Sehingga keuntungan ekspor produk manufaktur harus dikompensasi dengan nilai impor bahan baku.

Terakhir, berdasarkan nilai ECT pada tabel 5, dapat diprediksi bahwa masing-masing peubah pada persamaan 5 memerlukan waktu 5 bulan mencapai keseimbangan sedangkan pada persamaan 6 memerlukan waktu 11 bulan. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan fiskal memerlukan waktu yang lebih cepat untuk mempengaruhi ketimpangan dibanding mempengaruhi pertumbuhan.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Pertumbuhan dan ketimpangan tidak selalu memiliki hubungan yang saling mempengaruhi. Karakteristik negara seperti fokus pembangunan, kondisi politik dan struktur ekonomi menjadi penentu hubungan tersebut.

Kebijakan fiskal periode 1980-2015 dalam penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah lebih memperhatikan aspek pertumbuhan (*pro growth*) dibanding pemerataan (*pro poor*). Konsentrasi pembangunan yang terpusat di Jawa sebagai pusat ekonomi mengabaikan distribusi ekonomi ke daerah lain di Indonesia. Pemerintah pada tahun-tahun mendatang mempunyai tantangan untuk jeli memilih sumber pembiayaan (pajak) dan menyalurkannya untuk belanja produktif yang lebih merata dan berkualitas.

Kebijakan fiskal tidak dapat lepas dari pengaruh sektor lain. Dalam kasus ini, usaha

¹⁶ Penerapan tarif pajak penghasilan atas pekerjaan memungkinkan pengurangan daya beli masyarakat kaya terlebih penerapatan tarif progresif sehingga ketimpangan pendapatan (*final income*) mengalami penurunan (jangka pendek) tetapi di sisi lain tarif pajak yang lebih rendah atas penghasilan dari aset (deposito, saham) mengakibatkan akumulasi aset orang kaya terus terjadi.

pemerintah meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan melalui peningkatan SDM tidak dapat berhasil bila tidak ada lowongan kerja yang memadai. Oleh karena itu, pemerintah harus meningkatkan kualitas dan kompetensi tenaga kerja secara simultan, bersamaan dengan penyediaan lapangan kerja produktif.

Pada penelitian ini terbukti perdagangan dapat mengurangi ketimpangan sebagaimana Teorema HOS dan SS. Pemerintah dapat menjadikan perdagangan sebagai sumber pemerataan tetapi tetap mewaspadaai dampak buruknya terhadap pertumbuhan. Perluasan produk ekspor yang berbasis pada nilai tambah ekonomi harus ditingkatkan. Selain itu ketergantungan pada produk impor sedapat mungkin dikurangi.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak dapat hanya fokus pada salah satu aspek, apakah itu pertumbuhan atau pemerataan untuk mencapai aspek yang lain. Meskipun teori *trickle down effect* mengisyaratkan pertumbuhan dapat menetes tetapi penelitian menunjukkan pertumbuhan tidak dapat dijadikan sasaran antara untuk mencapai pemerataan. Implikasi ini sesuai dengan pendapat Stiglitz (2013) yang menyatakan teori *trickle down effect* tidak dapat lagi menjelaskan dan menyelesaikan masalah ketimpangan.

Implikasi lain dari penelitian ini adalah pemerintah perlu cermat menggunakan jenis pajak sebagai sumber penerimaan serta belanja yang dibiayai. Meskipun pada penelitian ini pajak dapat mengurangi pertumbuhan, tetapi dampaknya dapat dikompensasi oleh dampak belanja infrastruktur dan kesehatan. Di sisi lain, pajak bermanfaat mengurangi ketimpangan. Dengan situasi seperti ini, pajak tetap menjadi sumber pembiayaan yang baik selama dampak belanja yang dibiayainya tetap positif bagi pertumbuhan.

Faktor yang perlu diperbaiki pada penelitian selanjutnya adalah bagaimana menemukan transmisi yang tepat dari kebijakan fiskal menuju pertumbuhan dan ketimpangan. Dengan transmisi yang tepat maka dapat dianalisis secara lebih komprehensif bagaimana pemerintah dapat mengambil kebijakan yang tepat agar APBN lebih efektif.

Keterbatasan lain dalam penelitian ini adalah keterbatasan data. Sumber data kebijakan fiskal (APBN) dan ketimpangan tersebar dan tersaji dalam format laporan berbeda. Sebagai contoh, ada kemungkinan nilai realisasi yang tidak tepat karena sebagian anggaran disalurkan ke daerah

atau adanya perubahan bentuk pertanggungjawaban anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Acemoglu, D., & Robinson, J. a. (2002). The Political Economy of the Kuznets Curve. *Review of Development Economics*, 6(2), 183–203. <https://doi.org/10.1111/1467-9361.00149>
- Akita, T., & Alisjahbana, A. S. (2001). The Economic Crisis and Regional Income Inequality in Indonesia, (12630073), 1–37.
- Alfirman, L., & Sutriano, E. (2006). Analisis Hubungan Pengeluaran Pemerintah dan Produk Domestik Bruto dengan Menggunakan Pendekatan Granger Causality dan Vector Autoregression. *Jurnal Keuangan Publik BPPK*, 4(1), 25–66.
- Amiti, M., & Cameron, L. (2012). Trade Liberalization and the Wage Skill Premium: Evidence from Indonesia. *Journal of International Economics*, 87(2), 277–287. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2012.01.009>
- Aoyagi, C., & Ganelli, G. (2015). Asia's quest for inclusive growth revisited. *Journal of Asian Economics*, 40, 29–46. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2015.06.005>
- Asian Productivity Organization. (2016). *AP0 Productivity Databook 2016*. Tokyo: Asian Productivity Organization.
- Asra, A. (2000). Poverty and Inequality in Indonesia: Estimates, Decomposition and Key Issues. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 5(1–2), 91–111. <https://doi.org/10.1080/135478600360403>
- Badan Pusat Statistik. (2016). *Tingkat Ketimpangan Penduduk Indonesia September 2015*.
- Bania, N., Gray, J. A., & Stone, J. A. (2007). Growth , Taxes , and Government Expenditures: Growth Hills for U . S . States. *National Tax Journal*, 60(2), 193–204.
- Barro, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogeneous growth. *Journal of Political Economy*, 98(5), S103–S125. <https://doi.org/10.1086/261726>
- Cashin, P. (1995). Government Spending, Taxes, And Economic Growth. *International Monetary Fund Staff Papers*, 42(2), 237–269.
- Dartanto, T. (2013). Reducing fuel subsidies and the implication on fiscal balance and poverty

- in Indonesia : A simulation analysis. *Energy Policy*, 58, 117–134. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.02.040>
- Dollar, D., & Kraay, A. (2004). Growth is Good for The Poor. In A. A. van der H. Shorrocks (Ed.), *Growth, Inequality, and Poverty: Prospect for Pro-Poor Economic Development* (pp. 29–61). Oxford.
- Enders, W. (2010). *Applied econometric time series* (3rd ed.). John Wiley & Sons. INC.
- Eng, P. Van Der. (2009). Growth and Inequality: The Case of Indonesia 1960-1997. *Munich Personal, Repec Archive*, (12725).
- Felipe, J. (2012). Volume I, Issue 4 April 2012 ISSN 2038-5242. *CADMUS Papers Series (SEED-WAAS)*, I(4), 36–58.
- Fölster, S., & Henrekson, M. (2001). Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries. *European Economic Review*, 45(8), 1501–1520. [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(00\)00083-0](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(00)00083-0)
- Glomm, G., & Ravikumar, B. (1997). Productive government expenditures and long-run growth. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 21, 183–204. [https://doi.org/10.1016/0165-1889\(95\)00929-9](https://doi.org/10.1016/0165-1889(95)00929-9)
- Gujarati, D. N. (2004). *Basic Econometrics*. New York. <https://doi.org/10.1126/science.1186874>
- Gwartney, J., Lawson, R., & Holcombe, R. (1998). The size and functions of government and economic growth. *Joint Economic Committee*, 202–224.
- Hall, R. E., & Lieberman, M. (2010). *Intermediate Microeconomics* (Fifth). Mason OH: South-Western Cengage Learning.
- Hassine, N. B. (2014). Economic Inequality in the Arab Region. *World Development*, 66, 532–556. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.09.011>
- Hur, S. (2014). Government Spending and Inclusive Growth in Developing Asia. *ADB Economics Working Paper Series No. 415*, (415).
- Keliat, O. M., Virgianita, A., & Astriana, F. (2013). *Pembangunan Infrastruktur di Indonesia dan Peran G-20*.
- Kementerian Kesehatan RI. (2012). *Ringkasan Hasil Riset Fasilitas Kesehatan (RIFASKES) 2011*.
- Kementerian Kesehatan RI. (2013). *Riset Kesehatan Dasar*.
- Kementerian Perdagangan RI. (2015). *Membangun kedigdayaan*. *Warta Ekspor*.
- Keynes, J. M. (1935). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. (G. Herrigel, Ed.).
- Khusaini, M. (2006). *Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*. (A. E. Yustika, Ed.). Badan Penerbit Fakultas Ekonomi UB.
- Khusaini, M. (2014). Local Government Planning and Budgeting Process: A Case of Districts and Cities in Indonesia. *International Journal Economic Policy in Emerging Economies*, 7(2).
- Khusaini, M. (2016). The role of public sector expenditure on local economic development. *International Journal Economic Policy in Emerging Economies*, 9(2), 182–193.
- Krongkaew, M., & Kakwani, N. (2003). The growth-equity trade-off in modern economic development: The case of Thailand. *Journal of Asian Economics*, 14(5), 735–757. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2003.10.003>
- Kuznet, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*, XLV, 1–44. <https://doi.org/10.2307/2118443>
- Leeuwen, B. van, & Foldvari, P. (2012). The development of inequality and poverty in Indonesia, 1932-1999. *CGEH Working Paper Series The*, (26), 27. Retrieved from <http://ideas.repec.org/p/ucg/wpaper/0026.html>
- Leighton, R. T. (1997). *Modern Econometrics*. UK: Addison Wesley Longman Limited.
- Lemieux, B. T. (2006). Postsecondary Education and Increasing Wage Inequality. *American Economic Association*, 96(2), 195–199.
- López, J. . (2010). Pro-growth, pro-poor: Is there a trade-off. *The World Bank (PRMPR)*.
- Maddala, G. S. (1992). *introduction-to-econometric-2nd.pdf*. New York: Macmillan Publishig Company.
- Mendes, M. (2013). *Inequality and Growth: an Overview of the Theory*.
- Muinelo-Gallo, L., & Roca-Sagales, O. (2012). Economi Growth, Inequality and Fiscal Policies: A Survey of The Macroeconomics Literature. *Journal of Current Issues in Business and Economics*, 5(1), 51–71.
- Nursini, N. (2017). *Effect of Fiscal Policy and Trade*

- Openness on Economic Growth in Indonesia : 1990-2015, 7(1), 358-364.
- OECD. (2012). Income Inequality and Growth : The Role of Taxes and Transfers. *OECD Economics Department Policy Notes*, 9(Januari), 1-14. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/2/13/49417295.pdf>
- OECD. (2015). *Survei Ekonomi OECD Indonesia*.
- OECD-WTO. (2015). Trade in Value Added : Indonesia. OECD-WTO. Retrieved from <http://oe.cd/tiva>
- Okun, A. M. (1975). Equality and Efficiency: The Big Tradeoff.
- Ostry, J. D., Berg, A., & Tsangarides, C. G. (2014). Redistribution, Inequality, and Growth. *IMF Staff Discussion Note*, 1-30.
- Ranieri, R., & Ramos, R. A. (2013). After All , What is Inclusive Growth? *One Pager, The International Policy Centre for Inclusive Growth*, (188).
- Revallion, M. (2004). Growth, Inequality, and Poverty: Looking Beyond Averages. In A. Shorrocks & R. van der Hoeven (Eds.), *Growth, Inequality, and Poverty : Prospect for Pro-Poor Economic Development* (pp. 62-80). Oxford.
- Reza, F., & Widodo, T. (2013). The Impact of Education on Economic Growth in Indonesia. *Journal of Indonesian Economy and Business*, 28(1), 23-44.
- Rubin, A., & Segal, D. (2015). The effects of economic growth on income inequality in the US. *Journal of Macroeconomics*, 45, 258-273. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2015.05.007>
- Sabir, Yustika, A. E., Susilo, & Maskie, G. (2015). Local Government Expenditure, Economic Growth and Income Inequality in South Sulawesi Province. *Journal of Applied Economics and Business*, 61-73.
- Salvatore, D. (2014). *International Economics John Wiley & Son Inc.* (9th Ed.). Wiley & Son Inc.
- Shin, I. (2012). Income inequality and economic growth. *Economic Modelling*, 29(5), 2049-2057. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2012.02.011>
- Simorangkir, I. (2006). The Openness and Its Impact to Indonesian Economy: A SVAR Approach. In *Graduate Proogram in Economic Development's 50th Anniversasry Conference*.
- Sinulingga, W. F. (2015). Government Expenditure and Economic Growth: An Empirical Study in Indonesia. *Jurnal BPPK*, 8(1), 41-52.
- Solt, F. (2008). Economic Inequality and Democratic Political Engagement, 52(1), 48-60.
- Solt, F. (2016). The Standardized Income Inequality Database. *Working Paper*.
- Stiglitz, J. (1973). Education and Inequality. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 409, 135-145. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1041499>
- Stiglitz, J. (2013). Inequality and Economic Growth. *Journal of Economic Thought*, 3(5), 1-18.
- Suryahadi, A., Suryadarma, D., & Sumarto, S. (2009). The effects of location and sectoral components of economic growth on poverty: Evidence from Indonesia. *Journal of Development Economics*, 89(1), 109-117. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2008.08.003>
- Tabor, S. R. (2015). Constraints To Indonesia ' S Economic Growth, (10).
- Tijaja, J., & Faisal, M. (2014). Industrial Policy in Indonesia: A Global Value Chain Perspective. *ADB Economics Working Paper Series*, 411.
- Tobias, J., Wales, J., Syamsulhakim, E., & Suharti. (2014). *Towards Better Education Quality Indonesia ' s promising path*. London.
- Turnovsky, S. J. (2015). Economic growth and inequality: The role of public investment. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 61, 204-221. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2015.09.009>
- UNESCO. (2014). *Education Systems in ASEAN + 6 Countries : A Comparative Analysis Selected Educational Issues*. Bangkok.
- Wahyuni, S., & Ng, K. K. (2012). Historical outlook of Indonesian competitiveness: past and current performance. *Competitiveness Review: An International Business Journal*, 22(3), 207-234. <https://doi.org/10.1108/10595421211229646>
- Widyawati, S., & Wahyudi, S. T. (2016). Determinan Pertumbuhan Kredit Modal Kerja Perbankan Di Indonesia: Pendekatan Error Correction Model (ECM). *Jurnal Keuangan Dan Perbankan*, 20(1), 148-156.
- Wooldridge, J. M. (2009). *Introductory Econometrics*. (M. Worls, Ed.) (4th ed.). South-Western Cengage Learning.

- World Bank. (2015a). *An Unfair Start: How Unequal Opportunities Affect Indonesia's Children*.
- World Bank. (2015b). *Indonesia Systematic Country Diagnostic: Connecting the Bottom 40 percent to the Prosperity Generation*.
- World Bank. (2015c). *Taxes & Public Spending in Indonesia*.
- World Bank. (2016). *Ketimpangan Yang Semakin Lebar*. Jakarta: World Bank. Retrieved from <http://pubdocs.worldbank.org/en/986461460705141518/Indonesias-Rising-Divide-Bahasa-Indonesia.pdf>
- Yarbrough, B. V, & Yarbrough, R. M. (1994). *The World Economy: Trade and Finance* (3rd ed.). Texas USA: The Dryden Press.