

Jurnal Budget

Vol. 3, No. 1, 2018

ISSN 2541-5557

Pusat Kajian Anggaran

Badan Keahlian DPR RI

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

JURNAL BUDGET

Penanggungjawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E., M.Si.

Pemimpin Redaksi

Dwi Resti Pratiwi, S.T., MPM

Redaktur

Martha Carolina, S.E., Ak., M. Ak.

Rendy Alvaro, S.Sos

Ratna Christianingrum, S. Si., M.Si.

Editor

Ade Nurul Aida, S.E

Sekretariat

Mardi Harjo, S.E., M.Si.

Memed Sobari

Musbiyatun

Jurnal ini diterbitkan oleh Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian DPR RI. Isi dan hasil penelitian dalam tulisan-tulisan di jurnal ini sepenuhnya tanggung jawab para penulis dan bukan merupakan pandangan resmi Badan Keahlian DPR RI.

Buletin ini diterbitkan dua kali dalam setahun pada bulan Juni dan Desember berdasarkan hasil penelitian dan analisis mengenai isu-isu keuangan negara terkini yang dapat menjadi dukungan substansi bagi pelaksanaan fungsi anggaran dan pengawasan DPR RI.

Halaman ini sengaja dikosongkan

PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, Jurnal Ilmiah Jabatan Fungsional Analis APBN yang bernama “**Budget**” kembali terbit dan memasuki volume ketiga. Jurnal Budget Volume 3 Edisi 1 merupakan hasil dari proses redaksional dan penulisan yang dimulai dari awal tahun 2018 hingga terbit pada bulan Juli 2018.

Terbitan Jurnal Budget ini merupakan hasil kerja redaksi, para Analis APBN dari Pusat Kajian Anggaran, para Peneliti dari Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI sebagai penulis utama, dan tentunya pimpinan Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI beserta jajarannya. Redaksi tetap memberikan kesempatan bagi semua pihak yang berkepentingan untuk ikut memberikan masukan dan menentukan tata kelola yang terbaik serta ikut berkontribusi dalam jurnal **Budget** ini.

Jurnal **Budget** dalam setiap terbitan berisi materi yang membahas seputar permasalahan dalam keuangan negara yang merupakan lingkup tugas dari Jabatan Fungsional Analis APBN. Sebagai output yang diterbitkan di lingkungan parlemen, yaitu MPR/DPR/DPD RI maka diharapkan materi yang disajikan didalamnya, meskipun bersifat ilmiah dan pembahasan keilmuan/akademik, namun tetap mampu menjadi sumber informasi, memberikan kontribusi data-data hingga rekomendasi bagi tugas dan kewenangan anggota parlemen, khususnya Anggota DPR RI.

Meskipun telah mencapai volume ketiga, jurnal kami pastilah tak luput dari kekurangan. Untuk itu, selanjutnya Redaksi mengharapkan masukan terbuka dari semua pihak atau *stakeholders*, demi perbaikan dan peningkatan kualitas jurnal sebagaimana harapan kita semua.

Redaksi berharap semoga artikel-artikel ilmiah yang termuat dalam jurnal ini mampu memberikan manfaat bagi analis APBN, peneliti, anggota parlemen, maupun pihak-pihak akademisi dan profesional yang mempunyai minat dalam penelitian terkait isu-isu keuangan negara

Dewan Redaksi

Halaman ini sengaja dikosongkan

Jurnal Budget

Vol. 3, No. 1, 2018

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	iv
Daftar Isi	vi
Dampak Utang Pemerintah Pusat terhadap Keberlanjutan Fiskal Indonesia Periode 1998 – 2017	
<i>Rastri Paramita dan Jesly Yuryati Panjaitan</i>	1
Daya Saing Kakao Indonesia di Pasar ASEAN Pra dan Paska Pemberlakuan Masyarakat Ekonomi ASEAN	
<i>Rendy Alvaro dan Robby A.Sirait.....</i>	29
Pengaruh Program Cetak 1 Juta Ha Sawah Baru terhadap Produksi Padi dan Kesejahteraan Petani	
<i>Dahiri.....</i>	53
Pengaruh Alokasi Dana Desa terhadap Kualitas Daerah Tertinggal	
<i>Marihot Nasution dan Ade Nurul Aida</i>	73
Pengaruh Variabel Ruang Fiskal, DAU dan DBH terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Pemerintah Provinsi	
<i>Slamet Widodo</i>	91

Dampak Utang Pemerintah Pusat terhadap Keberlanjutan Fiskal Indonesia Periode 1998 - 2017

Rastri Paramita dan Jesly Yuryiaty Panjaitan

Ringkasan

Sejak tahun 2014, defisit APBN memiliki kecenderungan meningkat hingga tahun 2017. Kondisi ini sejalan dengan pembangunan sektor riil yang menjadi program primadona pemerintah saat ini untuk mengejar ketertinggalan pembangunan infrastruktur. Pemerintah harus mampu mengendalikan kendala anggaran agar konsep solvabilitas keuangan dan keberlanjutan fiskal dapat tercapai (Marks,2004). Karena, konsep keberlanjutan fiskal menurut Burnside (2005:11), sangat berkaitan dengan solvabilitas (*solvency*) tingkat utang dan keuangan pemerintah. Solvabilitas mengacu kepada kemampuan pemerintah dalam memenuhi kewajiban utang tanpa menyebabkan kegagalan bayar (*default*) di masa mendatang sehingga membutuhkan adanya penyesuaian utang. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keuangan pemerintah harus memenuhi kondisi solven dan likuid dalam memenuhi kewajibannya membayar utang.

Pada penelitian ini, penulis mengkaji seberapa besar dampak dari utang Pemerintah Pusat terhadap keberlanjutan fiskal Indonesia periode 1998-2017, pengaruh rasio utang Pemerintah Pusat terhadap PDB, inflasi, suku bunga riil, dan pertumbuhan ekonomi terhadap keseimbangan primer sebagai proksi dari keberlanjutan fiskal. Penelitian ini menggunakan dua metode. Pertama, metode kuantitatif dengan pendekatan metode akuntasi untuk mengetahui keberlanjutan fiskal Indonesia periode tahun 1998 – 2017 dan metode VECM sebagai alat yang menggambarkan pengaruh rasio utang Pemerintah Pusat terhadap PDB, inflasi, suku bunga riil, dan pertumbuhan ekonomi terhadap keseimbangan primer. Kedua, metode kualitatif dengan menggunakan tiga rasio, yaitu rasio utang terhadap PDB, rasio pembayaran bunga utang terhadap pendapatan, dan rasio keseimbangan primer terhadap PDB. Simpulan dari penelitian ini adalah, terjadi *fiscal unsustainability* di Indonesia periode tahun 1998-2017. Pengaruh rasio utang Pemerintah Pusat terhadap PDB, inflasi, suku bunga riil, dan pertumbuhan ekonomi terhadap keseimbangan primer adalah positif, jadi jika keempat variabel tersebut meningkat, maka keseimbangan primer meningkat yang disebabkan oleh stok utang yang naik. Sedangkan ketiga rasio yang digunakan dapat menjadi indikator awal terjadinya ketidakstabilan fiskal yang harus segera diatasi.

Daya Saing Kakao Indonesia di Pasar Asean Pra & Paska Pemberlakuan Masyarakat Ekonomi Asean

Rendy Alvaro dan Robby A. Sirait

Ringkasan

Era perdagangan bebas di negara-negara ASEAN dimulai dengan berlakunya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) awal tahun 2016. Diberlakukannya MEA, menandakan bahwa dihilangkannya hambatan terhadap arus barang antar negara-negara ASEAN, selain arus modal, investasi dan tenaga kerja terlatih. Untuk itu, Indonesia harus mempersiapkan diri untuk dapat mengantisipasi dan memanfaatkan pemberlakuan MEA sehingga memperoleh manfaat bagi perekonomian nasional. Salah satu yang harus dipersiapkan oleh pemerintah adalah memastikan bahwa komoditi ekspor unggulan yang dipasarkan di pasar ASEAN, minimal mampu mempertahankan pangsa pasar dan daya saingnya serta mampu melakukan penetrasi pasar. Penelitian ini bertujuan meneliti tentang daya saing kakao Indonesia sebagai salah satu komoditas ekspor unggulan di pasar ASEAN, sebelum dan sesudah penerapan MEA, serta memetakan siapa pesaing Indonesia. Penelitian ini menggunakan Analisis *Revealed Comparative Advantage* (RCA) dan *Export Product Dynamics* (EPD). Sedangkan untuk menganalisis pesaing Indonesia di pasar ASEAN, menggunakan analisis *Market Share* (MS).

Hasil penelitian menemukan bahwa kakao dengan kode HS-180100 memiliki daya saing di Malaysia dan Filipina namun tidak di Singapura. Paska penerapan MEA, daya saing kakao Indonesia mengalami penurunan di Malaysia. Sedangkan di Filipina, pada tahun 2016 daya saingnya mengalami peningkatan namun menurun di 2017. Untuk kakao dengan kode HS-180310 memiliki daya saing di Thailand, Malaysia, dan Filipina sejak tahun 2012, sedangkan di Myamnar baru berdaya saing pada 2017. Di Singapura, jenis kakao ini tidak berdaya saing. Paska penerapan MEA, daya saing kakao tersebut mengalami penurunan di Thailand, Malaysia dan Filipina. Kakao dengan kode HS-180500 memiliki daya saing di Thailand, Malaysia, Filipina, Singapura dan Vietnam. Setelah pemberlakuan MEA, daya saing kakao tersebut mengalami pertumbuhan di Thailand, Malaysia, Singapura dan Vietnam pada tahun 2016. Namun pada tahun 2017, daya saing kakao jenis ini mengalami penurunan yang tajam di negara Thailand, Malaysia, Filipina dan Vietnam. Kakao dengan kode HS-180320 memiliki daya saing di Malaysia, Filipina dan Singapura sejak tahun 2012. Namun paska penerapan MEA, daya saing kakao jenis ini di Malaysia dan Filipina mengalami penurunan. Sedangkan di Singapura, daya saing nya cenderung mengalami pertumbuhan.

Pengaruh Program Cetak 1 Juta Ha Sawah Baru terhadap Produksi Padi dan Kesejahteraan Petani

Dahiri

Ringkasan

Upaya mewujudkan kedaulatan pangan pemerintah merumuskan kebijakan peningkatan produksi pangan pokok (padi) dengan perluasan luas lahan sawah melalui program cetak 1 juta ha sawah baru, stabilisasi harga pangan, terjaminnya bahan pangan yang aman dan berkualitas dengan nilai gizi yang meningkat, serta meningkatnya kesejahteraan para pelaku usaha pangan (petani). Luas lahan sawah dan produksi padi setiap tahunnya menunjukkan tren meningkat, tapi harga cenderung fluktuatif dan kesejahteraan petani tanaman pangan semakin menurun. Hal tersebut memberikan sinyalemen negatif terhadap pengelolaan sektor pertanian yang selama ini dilakukan.

Hasil analisis data menunjukkan bahwa pertama luas lahan sawah dan produktivitas berpengaruh positif dan signifikan terhadap produksi padi, kedua luas lahan sawah, produktivitas, dan harga berpengaruh positif terhadap kesejahteraan petani, tetapi hanya luas lahan yang signifikan, ketiga program cetak 1 juta ha sawah baru tidak efektif, keempat peningkatan produksi kurang efektif karena ada indikasi kurang akuratnya data luas lahan sawah nasional dan produktivitas masih rendah, kelima mahalnya biaya produksi dan subsidi bibit maupun pupuk cenderung belum sesuai kebutuhan petani sehingga menjadi pemicu turunnya kesejahteraan petani. Oleh karena itu, penulis menyarankan kepada pemerintah dalam upaya mewujudkan kedaulatan pangan perlu membuat Perpres sebagai aturan turunan dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), Program Cetak 1 juta ha sawah perlu diiringi dengan transmigrasi penduduk sebagai upaya memperluas luas lahan sawah per kapita, meningkatkan produktivitas padi dengan belajar kepada negara yang memiliki produktivitas di atas Indonesia, dan meningkatkan efisiensi biaya produksi dengan meningkatkan efektivitas subsidi sesuai kebutuhan petani dan kondisi lahan.

Pengaruh Alokasi Dana Desa terhadap Kualitas Daerah Tertinggal

Marihot Nasution dan Ade Nurul Aida

Ringkasan

Otonomi daerah yang diwujudkan dalam alokasi dana desa ternyata belum dapat mengurangi ketimpangan yang ada di Indonesia, terutama jika menyangkut daerah tertinggal. Penelitian ini menguji dampak dana desa pada kondisi perekonomian masyarakat, kualitas sumber daya manusia, dan kemampuan keuangan daerah selama tiga tahun diberlakukannya dana desa bagi daerah tertinggal. Dari hasil pengolahan data diketahui bahwa dana desa tidak berdampak pada kondisi perekonomian masyarakat, kualitas sumber daya manusia, dan kemampuan keuangan daerah. Hal ini dapat terjadi jika pemberdayaan masyarakat masih lemah. Selama dana desa diberlakukan, fokus desa masih pada peningkatan pembangunan infrastruktur, belum pada pemberdayaan masyarakat yang jika dilakukan nantinya dapat berdampak pada peningkatan taraf ekonomi masyarakat. Kondisi tersebut terjadi meskipun dalam amanah peraturan perundang-undangan telah disebutkan bahwa fokus dana desa tidaklah hanya pada pembangunan infrastruktur namun juga pemberdayaan masyarakat. Penyeimbangan pemanfaatan dana desa oleh desa sendiri perlu diberlakukan, karena pembangunan infrastruktur tanpa pemberdayaan akan berdampak pada makin tingginya ketimpangan di desa nantinya, karena pihak yang mampu memanfaatkan pembangunan lebih optimal hanyalah pihak yang berdaya.

Pengaruh Variabel Ruang Fiskal, DAU dan DBH terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Pemerintah Provinsi

Slamet Widodo

Ringkasan

DAU dan DBH merupakan bagian dari komponen transfer ke daerah dan menjadi sumber bagi peningkatan ruang fiskal daerah. Ruang fiskal mencerminkan seberapa besar keleluasaan yang dimiliki daerah dalam menentukan program/kegiatan yang menjadi prioritas daerah. Semakin besar ruang fiskal, semakin besar keleluasaan daerah dalam membiayai belanja daerah untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat. Salah satu indikator kesejahteraan rakyat adalah Indeks Pembangunan Manusia.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pengaruh ruang fiskal, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi. Data yang digunakan data IPM, ruang fiskal, DAU, dan DBH periode 2006-2015 yang bersumber dari BPS, Kementerian Keuangan, dan instansi terkait lainnya. Alat analisis menggunakan regresi data panel dengan *Fixed Effect Model* dengan estimasi *Ordinary Least Square*. Hasil dari analisis menunjukkan bahwa variabel ruang fiskal, DAU dan DBH berpengaruh signifikan terhadap IPM pemerintah provinsi dengan arah negatif.

Halaman ini sengaja dikosongkan

DAMPAK UTANG PEMERINTAH PUSAT TERHADAP KEBERLANJUTAN FISKAL INDONESIA PERIODE 1998-2017

*The Impact of the Government Debt on Fiscal Sustainability
During 1998-2017*

Rastri Paramita* & Jesly Yuriaty Panjaitan**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: * rastri.paramita@dpr.go.id, ** jesly.panjaitan@dpr.go.id

Abstract

Debt is a part of the government's fiscal policy which also being the part of the financial management policy. The purpose of this study is to analyze the impact of the Government Debt on fiscal sustainability during 1998-2017 and the impact of debt ratio, inflation, real interest rate dan real growth on primary balance. The study uses both qualitative and quantitative methods. The quantitative methods use accounting method and VECM method. The qualitative method uses debt ratio, primary balance ratio and debt service to income ratio. The result shows a fiscal unsustainability occurred in the periode 1998 – 2017 and there was a positive impact of debt ratio, inflation, real interest rate and real growth on primary balance. Government therefore needs to make an innovation in creating new income, to improve the quality of disbursement and to manage the debt more prudent.

Keywords: *government debt; fiscal sustainability*

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Keberlanjutan fiskal sangat diperlukan oleh pembuat kebijakan sebagai indikasi kebutuhan mengoreksi kebijakan fiskal suatu negara (Calvo et al.,2003: Croze dan Ramon, 2003). Konsep keberlanjutan fiskal menurut Burnside (2005:11), sangat berkaitan dengan solvabilitas (*solvency*) tingkat utang dan keuangan pemerintah. Solvabilitas mengacu kepada kemampuan pemerintah dalam memenuhi kewajiban utang tanpa menyebabkan kegagalan bayar (*default*) besar di masa mendatang sehingga membutuhkan adanya pelayanan dan penyesuaian utang. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keuangan pemerintah

harus memenuhi kondisi solven dan likuid dalam memenuhi kewajibannya membayar utang.

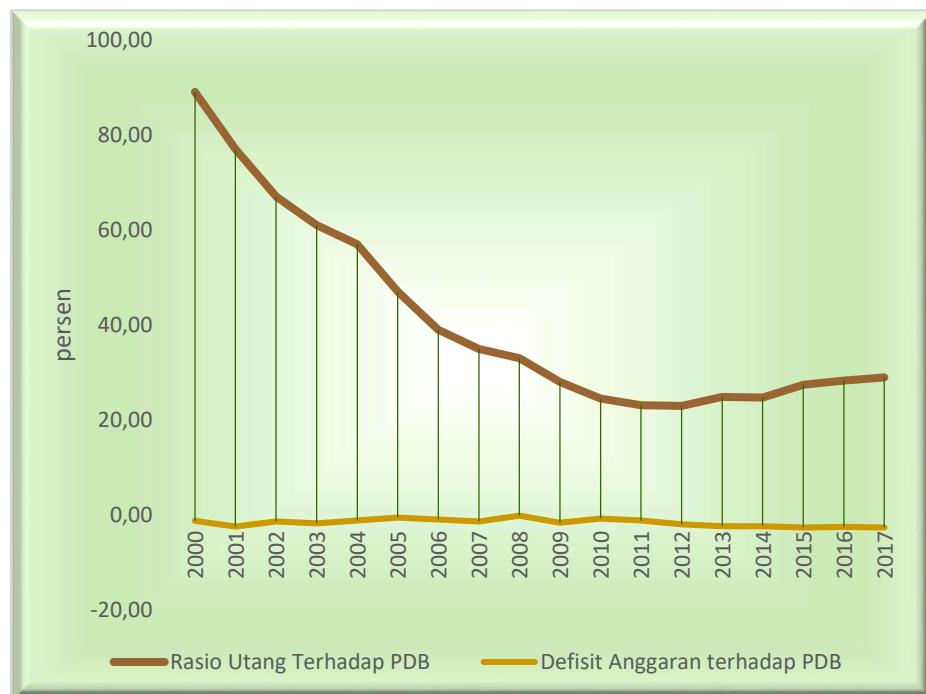
Sedangkan Alvarado et al. (2004) merumuskan ‘keberlanjutan’ sebagai konsep yang tercapai bila terpenuhi dua kondisi berikut, pertama, sebuah negara dapat memenuhi aktivitasnya dengan kendala anggaran (*budget constraint*) periode saat ini tanpa mengalami kegagalan pembayaran utang atau utang yang berlebihan. Kedua, utang sebuah negara tidak terakumulasi dan tidak menyebabkan penyesuaian yang besar di masa mendatang sehingga membutuhkan adanya pelayanan dan penyesuaian utang. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keuangan pemerintah harus memenuhi kondisi solven dan likuid dalam memenuhi kewajibannya membayar utang.

Menurut Mishkin (1999) dan Grenville (2004), ketidakstabilan kebijakan fiskal dapat memicu kegagalan stabilitas keuangan sehingga dapat menyebabkan terjadinya krisis ekonomi. Fase kegagalan fiskal dapat memicu terjadinya krisis, seperti krisis utang sebagaimana yang terjadi di Amerika Latin tahun 1970-an dan 1980-an (Uctum et al., 2006; Budina dan Wijnbergen, 2008) yang menyebabkan peningkatan rasio utang (Uctum et al., 2006). Ketidakseimbangan fiskal juga pernah dialami Asia tahun 1998 (Frankel dan Schmukler, 1996; Wade 1998; Wade dan Veneroso, 1998; Iriana dan Sjoholm, 2002). Pada tahun 1998, Indonesia merupakan salah satu negara yang mengalami ketidakstabilan fiskal yang menyebabkan peningkatan utang pemerintah sebesar tiga hingga empat kali lipat dari kondisi sebelum krisis dan hampir tiga perempatnya utang dalam negeri (Boediono, 2009). Beban utang yang tinggi mengurangi ruang gerak fiskal dalam mengalokasikan anggarannya (Marselina, 2014).

Masalah utama dari keberlanjutan fiskal yaitu masih besarnya defisit anggaran untuk menjaga stabilitas keuangan (Feldstein dan Elmendorf, 1990; Blejer dan Cheasty, 1991; Krejdl, 2006). Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur defisit anggaran dibatasi maksimal 3 persen dan utang maksimal 60 persen dari PDB. Berdasarkan undang-undang tersebut, pemerintah melakukan dua strategi untuk mengendalikan anggaran yaitu dengan mengurangi rasio defisit anggaran lebih kecil dari 3 persen PDB dan menjaga utang negara yang aman dengan menggunakan indikator utang terhadap PDB untuk mengukur kemampuan negara dalam menanggung beban utang.

Pada gambar 1 menunjukkan defisit APBN terhadap PDB cenderung fluktuatif. Sejak tahun 2014, defisit APBN terhadap PDB memiliki kecenderungan meningkat hingga tahun 2017. Hal ini juga terjadi pada perkembangan rasio utang terhadap PDB sejak tahun 2014 memiliki tren meningkat. Kondisi ini sejalan dengan pembangunan sektor riil yang menjadi program primadona pemerintah saat ini untuk mengejar ketertinggalan pembangunan infrastruktur. Pemerintah harus mampu mengendalikan kendala anggaran agar konsep solvabilitas keuangan dan keberlanjutan fiskal dapat tercapai (Marks,2004).

Gambar 1. Perkembangan Rasio Utang Terhadap PDB dan Defisit APBN Terhadap PDB Periode 2000-2017(dalam Persen)

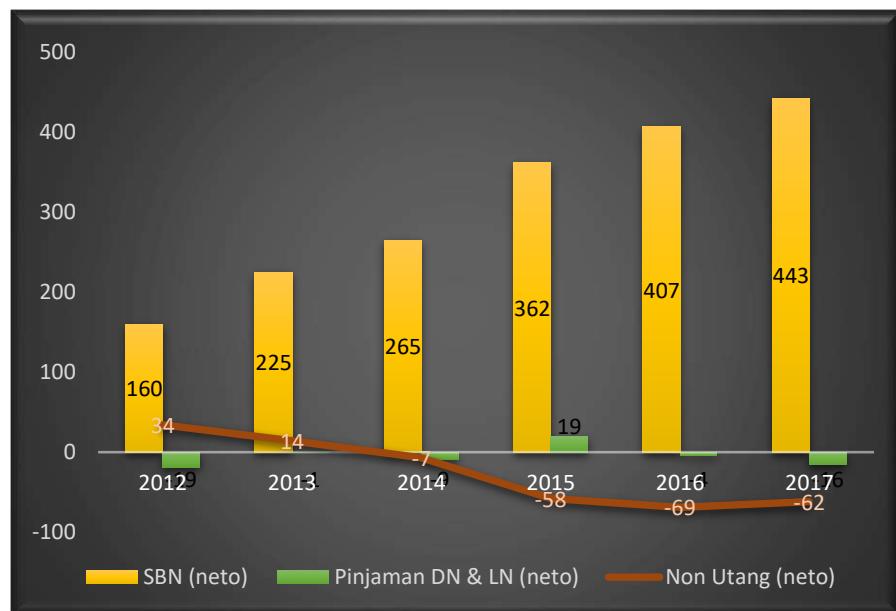


Sumber: DJPPR, diolah

APBN dikatakan berkeberlanjutan apabila memiliki kemampuan untuk membiayai seluruh belanjanya selama jangka waktu yang tidak terbatas (Langenus, 2006; Yeyati dan Sturzenegger, 2007). Untuk mewujudkan keberlanjutan fiskal, dibutuhkan kemampuan yang baik dalam mengelola utang agar kewajiban pemerintah menjalankan fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi dapat berjalan dengan baik. Ketergantungan pemerintah saat ini terhadap utang sebagai alternatif pembiayaan defisit masih cukup tinggi dibandingkan pembiayaan non utang. Hal ini dapat dilihat dari gambar 2, yang menunjukkan

jumlah utang terutama SBN sangat mendominasi daripada pinjaman dan bahkan non utang.

Gambar 2. Perkembangan Komposisi Utang Pemerintah (Triliun Rupiah)



Sumber: DJPPR, diolah

Studi ini fokus pada bagaimana keberlanjutan fiskal dapat terwujud dengan pengelolaan utang yang dilakukan pemerintah saat ini dengan menggunakan analisis teoritis dan studi empiris yang pernah dilakukan. Data Indonesia yang digunakan dari tahun 1998 hingga 2017 untuk melakukan analisis keberlanjutan fiskal. Sedangkan pengaruh utang terhadap keseimbangan primer dijelaskan melalui modifikasi reaksi fiskal yang digunakan oleh Budina dan Wijbergen (2008) serta Ghosh *et al.* (2003) dalam menganalisis pengaruh utang dan variabel-variabel ekonomi makro lainnya terhadap keseimbangan primer pemerintah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan di atas, berikut ini pertanyaan penelitian yang ingin dijawab dalam studi ini:

1. Bagaimana stabilitas keberlanjutan fiskal di Indonesia periode tahun 1998-2017?
2. Bagaimana pengaruh utang Pemerintah Pusat, inflasi, nilai tukar, pertumbuhan, dan suku bunga terhadap keseimbangan primer Indonesia periode tahun 1998-2017?

3. Bagaimana kondisi rasio-rasio yang menunjukkan keberlanjutan fiskal di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui stabilitas keberlanjutan fiskal di Indonesia periode tahun 1998-2017.
2. Mengetahui pengaruh utang pemerintah pusat, inflasi, nilai tukar, pertumbuhan, dan suku bunga terhadap keseimbangan primer Indonesia periode tahun 1998-2017.
3. Mengetahui kondisi rasio-rasio yang menunjukkan keberlanjutan fiskal di Indonesia.

2. Tinjauan Pustaka

Penelitian ini menganalisis pengelolaan utang Pemerintah Pusat serta keberlanjutann fiskal di Indonesia. Berikut ini beberapa penelitian yang membahas terkait utang dan keberlanjutan fiskal, antara lain, Ghosh *et al.* (2013) menganalisis keberlanjutan ekonomi dengan pendekatan *debt limit* melalui fungsi reaksi fiskal (*fiscal reaction function*) di 23 negara tahun 1970-2007. Budina dan Wijnbergen (2008) juga melakukan analisis mengenai keberlanjutan fiskal melalui pendekatan *stress test* dan *stochastic simulations*. Selain itu, Bohn (1998) dan Cuddington (1996) melakukan penelitian yang menyimpulkan bahwa untuk mewujudkan keberlanjutan fiskal, diperlukan upaya menyeimbangkan anggarannya dalam jangka panjang. Ketika rasio utang terhadap PDB bernilai konstan maka keberlanjutan fiskal tercapai. Diperlukan upaya menyeimbangkan anggarannya dalam jangka panjang. Ketika rasio utang terhadap PDB bernilai konstan maka keberlanjutan fiskal tercapai.

Terdapat beberapa variasi nilai ambang batas untuk mengukur tingkat keberlanjutan fiskal. *Maastricht Treaty Stability and Growth Pact* mengukur tingkat keberlanjutan fiskal berdasarkan ukuran defisit dan rasio utangnya terhadap PDB, dimana tingkat utang tidak boleh melebihi angka 60 persen PDB serta defisit anggaran harus berada di bawah 3 persen PDB (Greiner *et al.* 2007). Sementara itu, IMF menyatakan ambang batas aman utang negara berkembang sebesar 40 persen (Simarmata, 2006). Sedangkan, Bank Dunia menyatakan ambang batas tingkat utang yang *sustainable* sebesar 50 persen (Mahmood, 2014).

Literatur ekonomi mengenalkan beberapa pendekatan definisi tentang keberlanjutan fiskal. Dua pendekatan untuk menilai keberlanjutan fiskal adalah pendekatan keadaan nilai sekarang (*present value constraint approach*) dan pendekatan akuntansi (Rahayu, 2010). Pendekatan keadaan nilai sekarang menyatakan bahwa keberlanjutan fiskal tercapai apabila jumlah utang pemerintah pada tahun anggaran tertentu sama dengan nilai sekarang (*present value*) dari surplus keseimbangan primer (*primary balance*) di masa mendatang. Sedangkan, pendekatan akuntansi mengandalkan besaran keseimbangan primer sebagai tolok ukur (Kementerian Keuangan RI, 2010).

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini akan menganalisis bagaimana pengaruh utang Pemerintah Pusat terhadap keberlanjutan fiskal. Keberlanjutan fiskal menggunakan proksi keseimbangan primer. Pengaruh utang terhadap keseimbangan primer menggunakan proksi inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan suku bunga riil. Ketiga proksi ini dipilih karena inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan suku bunga riil memiliki sensitivitas terhadap komponen belanja, pendapatan, dan pembiayaan di APBN yang nantinya akan berpengaruh pada keberlanjutan fiskal. Periode analisis yang digunakan antara tahun 1998-2017. Selain penghitungan kuantitatif, penelitian ini juga akan menyajikan beberapa rasio yang menggambarkan keberlanjutan fiskal di Indonesia.

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengukuran keberlanjutan fiskal melalui utang Pemerintah Pusat, menjelaskan perubahan utang dan variabel-variabel makro terhadap keseimbangan primer yang mungkin dapat menjadi rekomendasi kebijakan fiskal di Indonesia.

3. Metode Analisis

Terdapat dua metode analisis kuantitatif yang digunakan dalam penelitian pengaruh utang Pemerintah Pusat terhadap keberlanjutan fiskal, yaitu metode akuntansi dan metode VECM. Metode akuntasi digunakan untuk mengetahui pengaruh utang Pemerintah Pusat terhadap keberlanjutan fiskal, sedangkan metode VECM digunakan untuk mengetahui pengaruh utang Pemerintah Pusat, inflasi, nilai tukar, pertumbuhan, dan suku bunga terhadap keseimbangan primer Indonesia. Selain metode kuantitatif, penelitian ini juga menggunakan pendekatan deskriptif (kualitatif) dalam menganalisa rasio-rasio yang menunjukkan keseimbangan fiskal.

3.1 Metode Kuantitatif

3.1.1 Metode Akuntansi

Dalam menganalisis pengaruh utang Pemerintah Pusat terhadap keberlanjutan fiskal Indonesia dengan data yang digunakan adalah data *time series* dari 1998 sampai 2017. Pendekatan akuntansi menghubungkan antara kondisi fiskal dan utang (Cuddington,1996). Buiter (1995) menyebutkan indikator yang dikenal dengan *one period primary gap* merupakan selisih antara *Required Augmented Primary Deficit* dengan rasio defisit primer aktual. Keberlanjutan fiskal akan terjadi jika posisi keseimbangan fiskal sekarang tumbuh lebih lambat daripada kenaikan rasio utang terhadap PDB (Ouanes dan Thakur, 1997 dalam Kuncoro, 2011). Persamaan akuntansi tersebut yaitu:

$$GAP\ KP = KP - \frac{r - growth}{1 + growth} RUTP_{t-1}$$

Keterangan:

RUTP -1 = rasio utang terhadap PDB riil tahun sebelumnya (persen)

Growth = Produk Domestik Bruto riil (persen)

R = suku bunga riil (persen)

KP = keseimbangan primer (persen)

3.1.2 Metode VECM

Penelitian ini mengkaji pengaruh utang Pemerintah Pusat, inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan suku bung riil terhadap keberlanjutan fiskal Indonesia dengan data yang digunakan adalah data *time series* dari 1998 sampai 2017. Variabel yang digunakan dan sumber data tersaji pada tabel 1.

Tabel 1. Operasional Variabel

Variabel (satuan)	Sumber
Rasio Keseimbangan Primer terhadap PDB (%)	Kemenkeu
Rasio Utang Pemerintah Pusat terhadap PDB -1 (%)	Kemenkeu
Inflasi (%)	Kemenkeu
Pertumbuhan Ekonomi (%)	Kemenkeu
Suku Bunga Riil (%)	BI & Kemenkeu

Sumber: berbagai sumber, diolah

Dalam penelitian ini, variabel rasio keseimbangan primer terhadap PDB (KP_PDB) akan menjadi variabel endogen untuk melihat respon anggaran

pemerintah ketika terjadi perubahan nilai rasio utang pemerintah terhadap PDB (RUTPDB). Sedangkan variabel-variabel eksplanator dalam penelitian ini adalah inflasi (INF), pertumbuhan ekonomi (G), dan suku bunga (I_RIIL). Ketiga variabel tersebut telah digunakan dalam APBN untuk menjelaskan kondisi makro ekonomi Indonesia. Dengan demikian, model umum yang akan diestimasi dalam penelitian ini adalah:

$$K_p = \alpha_0 + \alpha_1 RUTPDB_t + \alpha_2 INF_t + \alpha_3 G_t + \alpha_4 I_t + \varepsilon_t$$

Kebijakan fiskal akan berkelanjutan apabila rasio utang pemerintah terhadap PDB tidak mengalami “*explode*” (Burger,2012). Penelitian menggunakan teknik analisis *vector error correcting model* (VECM).

3.2 Metode Kualitatif

Terdapat tiga rasio yang digunakan dalam menganalisa keberlanjutan fiskal di Indonesia, yaitu rasio utang terhadap PDB, rasio pembayaran bunga utang terhadap pendapatan, dan rasio keseimbangan primer terhadap PDB. Data yang digunakan adalah data *time series* dari tahun 2005 sampai tahun 2017.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Analisa Sustainabilitas Fiskal Indonesia Periode Tahun 1998-2017

Analisa keberlanjutan fiskal menggunakan metode akuntansi merupakan salah satu cara dalam mengetahui keberlanjutan fiskal suatu negara. Hal ini sesuai dengan pendapat Mendoza dalam Alvarado, et.al (2004) bahwa *the "true" budget constraint is an accounting identity that, by definition, is always satisfied*.

Metode akuntansi menghubungkan antara kondisi fiskal dan utang (Cuddington,1996). Buiter (1995) menyebutkan indikator yang dikenal dengan *one period primary gap* merupakan selisih antara *Required Augmented Primary Deficit* dengan rasio defisit primer aktual. Keberlanjutan fiskal akan terjadi jika posisi keseimbangan fiskal sekarang tumbuh lebih lambat daripada kenaikan rasio utang terhadap PDB (Ouane dan Thakur, 1997 dalam Kuncoro, 2011). Berdasarkan penghitungan menggunakan persamaan akuntansi, didapatkan hasil yang tersaji dalam gambar 3 sebagai berikut:

Gambar 3. GAP Keseimbangan Primer (dalam persen)

Sumber: penghitungan metode akuntansi, diolah

Jika GAP KP positif maka mengindikasikan *sustainable* dan juga sebaliknya jika GAP KP negatif maka *unsustainable*. Indikator GAP KP dipengaruhi tingkat suku bunga, pertumbuhan ekonomi dan utang periode sebelumnya. Keseimbangan primer negatif jika suku bunga saat ini lebih rendah dibanding tahun lalu dan pertumbuhan ekonomi lebih tinggi dibanding suku bunga.

Berdasarkan gambar 3, keseimbangan primer periode tahun 1998 hingga tahun 2017 masih didominasi negatif. Kondisi ini mengindikasikan bahwa keseimbangan primer Indonesia masih *unsustainable*. Hal ini disebabkan salah satunya oleh program pemerintah yang mengejar ketertinggalan pembangunan infrastruktur. Akibatnya, terjadi peningkatan utang yang cukup besar untuk menutup kekurangan anggaran pembangunan infrastruktur. Saat ini, kecenderungan Pemerintah Pusat menggunakan pembiayaan jangka pendek (didominasi oleh SBN) lebih besar dibandingkan pembiayaan jangka panjang.

Penggunaan utang jangka pendek tersebut tersebut digunakan untuk pembangunan yang bersifat jangka panjang. Hasil dari pembangunan tersebut belum dapat optimal berkontribusi terhadap penerimaan negara dalam jangka pendek, konsekuensinya adalah pemerintah masih menggunakan utang baru sebagai penutup utang yang jatuh tempo. Kondisi ini tentu akan berdampak pada beban yang harus ditanggung APBN menjadi berat dan berisiko mengganggu keberlanjutan fiskal. Diperlukan pengelolaan utang yang *prudent* agar tidak

default. Selain itu, pemerintah juga harus memastikan proyek pembangunan fisik yang dibangun benar-benar produktif dan memiliki *multiplier effect* yang besar terhadap pembangunan. Sehingga, pengelolaan fiskal ke depan lebih produktif, efisien dan *prudent*.

4.2 Analisis Pengaruh Utang Pemerintah Pusat, Inflasi, Pertumbuhan, dan Suku Bunga terhadap Keseimbangan Primer Indonesia

Dalam menggunakan metode VECM, data yang digunakan harus bersifat stasioner dengan syarat memiliki nilai rata-rata dan varians yang konstan. Dalam uji *Augmented Dicky-Fuller* (ADF), H_0 akan ditolak apabila nilai ADF test lebih besar daripada *critical value* pada alfa (α) tertentu dan H_0 akan tidak ditolak jika nilai ADF test lebih kecil daripada *critical value* pada alfa (α) tertentu.

Tabel 2. Hasil Uji ADF

Variabel		ADF Test	Critical Values	Hasil
KP_PDB (Rasio Keseimbangan Primer terhadap PDB)	2nd difference	-5.974881	-4.886426*	Stasioner
RUTPDB (Rasio Utang Pemerintah Pusat terhadap PDB-1)	2nd difference	-5.242035	-4.886426*	Stasioner
INF (Inflasi)	Level	-5.051946	-4.571559*	Stasioner
G (Pertumbuhan Ekonomi)	Level	-15.12788	-4.532598*	Stasioner
I (Suku Bunga)	Level	-26.39256	-4.532598*	Stasioner

Keterangan:

*** = signifikan 10%

** = signifikan 5%

* = signifikan 1%

Sumber: Data diolah, 2018

Pada tabel 2 dapat dilihat bahwa variabel rasio utang Pemerintah Pusat terhadap PDB-1, inflasi, pertumbuhan dan suku bunga stasioner pada tingkat α 1%. Berdasarkan hasil seperti itu, maka data harus diolah dalam *Johansen Cointegration Test* agar dapat dilihat kointegrasi variabel penelitian secara simultan dalam jangka panjang. Sebelum melakukan *Johansen Cointegration Test*, perlu diketahui panjang *lag* yang digunakan untuk mengetahui waktu yang

dibutuhkan pengaruh dari masing-masing variabel terhadap variabel masa lalunya. Panjang *lag* optimal dapat ditunjukkan dalam tabel 3, sebagai berikut:

Tabel 3. Pengujian Panjang Lag

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-386.9196	NA	3.70e+10	41.35996	41.65820	41.41043
1	-284.6360	129.2003*	42864918*	34.38274*	36.47045*	34.73606*

Sumber: Data diolah, 2018

Berdasarkan tabel 3, diketahui bahwa panjang *lag* optimal terletak pada *lag* 1. Pemilihan *lag* 1 sebagai *lag* optimal karena berdasarkan hasil eviews bahwa jumlah bintang terbanyak berada pada *lag* 1. Setelah panjang *lag* optimal sudah ditemukan, maka dapat dilakukan pengujian selanjutnya, yaitu uji kointegrasi.

Pengujian kointegrasi dilakukan untuk mengetahui hubungan jangka panjang masing-masing variabel. Syarat dalam estimasi VECM, yaitu terdapat hubungan kointegrasi di dalamnya. Dalam penelitian ini, menggunakan *critical value* 0,05. Hasil uji kointegrasi ditunjukkan oleh tabel 4, sebagai berikut:

Tabel 4. Pengujian Kointegrasi

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob. **
None *	0.912576	117.9029	69.81889	0.0000
At most 1 *	0.820568	74.03716	47.85613	0.0000
At most 2 *	0.776756	43.11389	29.79707	0.0009
At most 3 *	0.475150	16.12306	15.49471	0.0402
At most 4 *	0.222042	4.519489	3.841466	0.0335

Sumber: Data diolah, 2018

Berdasarkan tabel 4, terdapat semua *rank variable* berhubungan kointegrasi. Hal tersebut dapat dilihat dari *trace statistic* lebih besar dari *critical value* 0,05, yang artinya, H_0 diterima atau variabel-variabel yang digunakan memiliki hubungan dalam jangka panjang (kointegrasi) satu dengan lainnya. Berikut ini pengujian *granger causality* untuk mengetahui apakah seluruh variabel penelitian dapat dijadikan variabel endogen

Tabel 5. Granger Causality

Null Hypothesis	Probability	Hubungan Kausalitas
KP_PDB - RUTPDB	0,0002	Kausalitas searah dari RUTPDB memengaruhi signifikan KP_PDB dan tidak berlaku sebaliknya.
RUTPDB - KP_PDB	0,5525	
KP_PDB – INF	0,3169	Kausalitas dua arah, KP_PDB dan INF saling memengaruhi.
INF – KP_PDB	0,0523	
KP_PDB – G	0,0052	Tidak ada kausalitas diantara kedua variabel.
G – KP_PDB	0,0074	
KP_PDB – I_RILL	0,7086	Kausalitas dua arah, KP_PDB dan IRIIL saling memengaruhi.
I_RILL – KP_PDB	0,1136	
RUTPD – INF	0,0642	Kausalitas dua arah, RUTPDB dan INF saling memengaruhi.
INF – RUTPD	4.E-05	
RUTPD – G	0,0048	Kausalitas searah dari G memengaruhi signifikan RUTPD dan tidak berlaku sebaliknya.
G – RUTPD	2.E-05	
INF – G	0,0037	Kausalitas searah dari G memengaruhi signifikan INF dan tidak berlaku sebaliknya.
G – INF	0,2937	
INF – I_RILL	0,1230	Kausalitas dua arah, INF dan I_RILL saling memengaruhi.
I_RILL - INF	0,6099	
G – I_RILL	0,0595	Kausalitas dua arah, G dan I_RILL saling memengaruhi.
I_RILL - G	0,0255	

Sumber: Data diolah, 2018

Berdasarkan hasil *granger causality* pada tabel 5, dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa variabel yang dapat menjadi variabel endogen dan beberapa variabel tidak dapat menjadi variabel endogen. Yang termasuk variabel endogen adalah keseimbangan primer terhadap PDB, inflasi, suku bunga dan rasio utang terhadap PDB. Sedangkan variabel yang tidak dapat menjadi endogen adalah pertumbuhan ekonomi.

Hasil uji VECM (*Vector Error Corection Model*) pada tabel 6, menunjukkan bahwa variabel rasio utang terhadap PDB, suku bunga riil, inflasi dan pertumbuhan dapat memengaruhi kondisi rasio keseimbangan primer terhadap PDB. Hal ini berarti ketika utang pemerintah meningkat pada bulan lalu, dapat membuat defisit APBN terus meningkat. Begitu juga terjadi apabila suku bunga riil tidak stabil, akan

menyebabkan peningkatan beban anggaran pemerintah dalam membayar bunga pinjaman.

Tabel 6. Hasil Uji VECM

Error Correction:	D(KPPDB)	D(RUTPDB)	D(I_RIIL)	D(INF)	D(G)
D(KPPDB(-1))	-0.598512 (0.16915) [-3.53830]	-1.097091 (1.21505) [-0.90292]	3.384715 (1.19372) [2.83544]	-2.274889 (1.82310) [-1.24781]	-0.125242 (0.21492) [-0.58275]
D(RUTPDB(-1))	0.028910 (0.02417) [1.19604]	0.672763 (0.17363) [3.87470]	0.104043 (0.17058) [0.60993]	0.041050 (0.26052) [0.15757]	-0.044341 (0.03071) [-1.44382]
D(I_RIIL(-1))	0.066883 (0.03709) [1.80313]	-0.870892 (0.26644) [-3.26860]	-0.003287 (0.26176) [-0.01256]	-0.122378 (0.39978) [-0.30611]	0.055675 (0.04713) [1.18135]
D(INF(-1))	0.026807 (0.02698) [0.99346]	-0.639323 (0.19383) [-3.29837]	-0.129832 (0.19043) [-0.68180]	-0.156753 (0.29083) [-0.53899]	-0.042093 (0.03428) [-1.22778]
D(G(-1))	0.147843 (0.09808) [1.50730]	-0.214195 (0.70456) [-0.30401]	-1.942194 (0.69218) [-2.80589]	0.137610 (1.05714) [0.13017]	0.008261 (0.12462) [0.06629]
<i>R-squared</i>	0.860156	0.902320	0.760969	0.404717	0.859185
<i>Adj. R-squared</i>	0.783878	0.849041	0.630589	0.080017	0.782378
<i>Sum sq. resids</i>	2.402230	123.9500	119.6354	279.0484	3.877895
<i>S.E. equation</i>	0.467316	3.356811	3.297869	5.036669	0.593747
<i>F-statistic</i>	11.27654	16.93551	5.836529	1.246434	11.18616
<i>Log likelihood</i>	-7.415127	-42.90645	-42.58758	-50.21002	-11.72518
<i>Akaike AIC</i>	1.601681	5.545161	5.509731	6.356668	2.080576
<i>Schwarz SC</i>	1.947936	5.891417	5.855987	6.702924	2.426831
<i>Mean dependent</i>	-0.047222	-1.650000	-0.224444	0.088889	0.236111
<i>S.D. dependent</i>	1.005221	8.639663	5.425982	5.251140	1.272770

[] merupakan t-statistik

Sumber: Data diolah, 2018

Hasil pengujian VECM pada tabel 6, juga dapat dirumuskan persamaan sebagaimana model perhitungan yang dikembangkan Burger, menghasilkan persamaan sebagai berikut:

$$K_p = -0.228793 + 0.028910 RUTPDB_t + 0.66883 I_Riil + 0.026807 INF_t + 0.147843 G_t + \epsilon_t$$

[1,19604] [1,80313] [0,99346] [1,50730]

Berdasarkan persamaan di atas, rasio utang terhadap PDB, suku bunga riil, inflasi dan pertumbuhan ekonomi memiliki pengaruh positif terhadap keseimbangan primer. Apabila rasio utang tahun sebelumnya terhadap PDB naik,

maka keseimbangan primer juga meningkat. Peningkatan ini lebih disebabkan meningkatnya stok utang sehingga keseimbangan primer dapat terjaga. Selain itu, tanda positif juga dapat diartikan bahwa alokasi utang digunakan untuk hal yang produktif sehingga memberikan kontribusi terhadap pembangunan.

Suku bunga riil yang memiliki tanda positif memiliki makna bahwa ketika suku bunga riil meningkat, maka keseimbangan primer pun turut meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa komposisi utang Indonesia yang didominasi utang jangka pendek berupa Surat Berharga Negara (SBN). SBN ini akan diminati jika suku bunga riil yang ditawarkan pemerintah mengalami peningkatan. Sehingga, stok utang Indonesia bertambah. Hal ini akan memengaruhi keseimbangan primer menjadi positif.

Pengaruh inflasi terhadap keseimbangan primer memiliki tanda positif memiliki arti bahwa ketika inflasi naik, maka keseimbangan primer akan naik. Hal ini disebabkan karena inflasi yang naik akan memicu peningkatan suku bunga. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada paragraf sebelumnya, akibat komposisi utang Indonesia didominasi oleh utang jangka pendek yang bergantung pada tingkat suku bunga, maka ketika suku bunga naik, stok utang Indonesia akan meningkat juga, sehingga keseimbangan primer akan positif.

Pertumbuhan ekonomi yang memiliki tanda positif terhadap keseimbangan primer bermakna, ketika semua variabel makro mengalami perbaikan, maka keseimbangan primer akan turut membaik.

Pengelolaan utang pemerintah erat kaitannya dengan kondisi pasar domestik maupun global. Pengetatan likuiditas yang saat ini terjadi di beberapa negara akan memicu peningkatan suku bunga di beberapa negara, terutama di Amerika Serikat. Perubahan suku bunga di Amerika Serikat akan berdampak pada peningkatan bunga utang pemerintah baik utang dalam bentuk pinjaman bilateral, multilateral maupun dalam bentuk surat berharga. Selain suku bunga meningkat, dampak lain yang akan menimbulkan terganggunya keseimbangan fiskal adalah terjadinya *capital outflow*. *Capital outflow* ini akan memengaruhi cadangan devisa dan stabilitas nilai tukar terganggu.

Dibutuhkan pengelolaan utang yang baik, dari sisi pengelolaan portofolionya maupun dari sisi pengelolaan risiko utangnya. Selain itu, pemerintah juga perlu mencari alternatif pembiayaan selain utang baik melalui *Public Private Partnership*

(PPP), Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBUs), maupun melalui Pembiayaan Investasi Non Anggaran Pemerintah (PINAs). Selain pengelolaan utang, dibutuhkan koordinasi yang baik dari berbagai pihak, seperti pemerintah dengan bank sentral dalam menjaga kondisi makro ekonomi agar kesinambungan fiskal baik jangka pendek maupun jangka panjang dapat terjaga dengan baik. Dengan kondisi makro yang terjaga baik akan memengaruhi peningkatan *credit rating* utang Indonesia. *Credit rating* meningkat mengindikasikan tingkat kepercayaan terhadap pemerintah meningkat.

4.3 Analisa Rasio Utang

Data utang Pemerintah Pusat per akhir Desember 2017 mencapai Rp3.938,7 triliun. Total utang Pemerintah Pusat tersebut terdiri dari pinjaman sebesar Rp744 triliun atau 19 persen dari total *outstanding* dan penerbitan SBN sebesar Rp3.194,7 triliun atau 81 persen dari total *outstanding*. Sedangkan, posisi SBN terdiri dari SUN sebesar 67 persen dan SBSN 14 persen. SBN yang diperdagangkan di pasar keuangan telah menutup defisit APBNP 2017 sejumlah Rp441,8 triliun hingga akhir Desember 2017.

SBN lebih mendominasi karena *cost of fund* rendah dan mudah prosesnya dibandingkan bentuk pembiayaan utang lainnya. Apabila pemerintah melakukan pinjaman jangka menengah hingga panjang, bunga utang yang harus ditanggung sekitar 11 persen. Sedangkan, untuk SBN yang memiliki jatuh tempo jangka pendek atau kurang dari setahun, pemerintah hanya menanggung bunga 5 – 6 persen. Meskipun *cost of fund* dari SBN lebih ekonomis dari utang jangka menengah atau panjang, namun, risiko SBN juga cukup tinggi. Risiko ini berasal dari tingkat bunga yang dikenakan kepada SBN sangat tergantung pada aliran *capital outflow* dan *capital inflow*. Semakin tinggi *capital outflow*, maka suku bunga SBN akan semakin tinggi sebagai daya tarik investor untuk tetap membeli SBN. Begitu juga sebaliknya.

Pergerakan *capital outflow* dan *capital inflow* dipengaruhi oleh kondisi fundamental makro ekonomi selain perkembangan perekonomian global (faktor eksternal). Faktor eksternal yang memengaruhi diantaranya ketidakpastian pasar, spekulan, serta kebijakan negara lain. Faktor ini tidak dapat dikendalikan oleh pemerintah, namun bisa diminimalisir dampaknya. Risiko lainnya yaitu risiko *default*. Kondisi *default* dapat terjadi akibat pembiayaan yang digunakan bersifat jangka pendek, namun pembangunan yang dibiayai merupakan proyek jangka

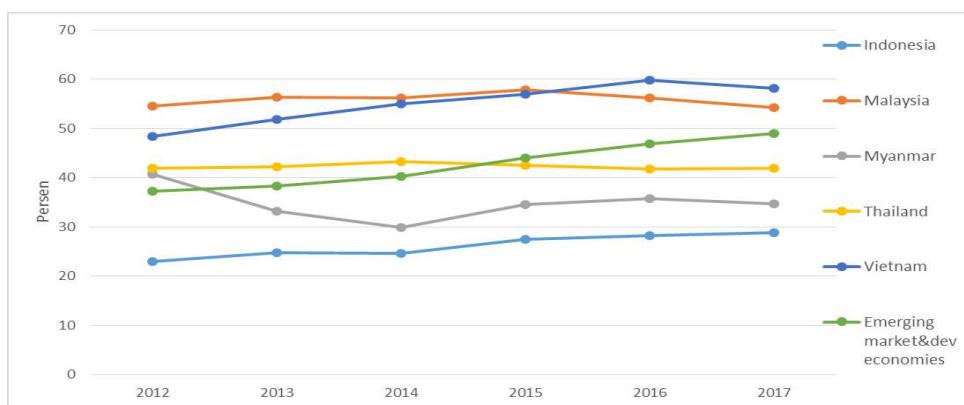
panjang sehingga manfaat dari pembangunan tersebut belum dapat dirasakan dalam jangka pendek. Untuk menilai apakah pengelolaan utang yang dilakukan pemerintah di Indonesia telah mendukung fiskal yang berkelanjutan guna memitigasi risiko terkait utang, diperlukan analisa lebih mendalam. Indikasi awal dalam menilai apakah kebijakan fiskal yang ditempuh *sustainable* atau *unsustainable* adalah rasio-rasio terkait utang.

Hutahaen(2002) berpendapat beberapa indikator dapat dipakai untuk mengendalikan kerentanan fiskal antara lain *Debt to GDP ratio*, *Debt Service Ratio to Revenue*, *Interest to Revenue Ratio*, *Debt to Revenue Ratio*, *Debt Present Value to Revenue Ratio*, *Amortization to External Debt Payment Ratio* dan *External Debt to Export Ratio*. Menurut Adam et al (2010), indikator lain yang dapat menunjukkan keberlanjutan fiskal antara lain rasio utang terhadap PDB, keseimbangan primer, surplus fiskal, pembelanjaan fiskal, penerimaan pemerintah dan pembayaran utang. Penelitian ini akan membahas tiga rasio terkait utang, yakni rasio utang terhadap PDB, rasio *debt service* terhadap pendapatan dan rasio keseimbangan primer terhadap PDB dimana akan dikaitkan dengan penerimaan, pembelanjaan dan terkait pembayaran utang.

4.3.1 Rasio Utang Terhadap PDB

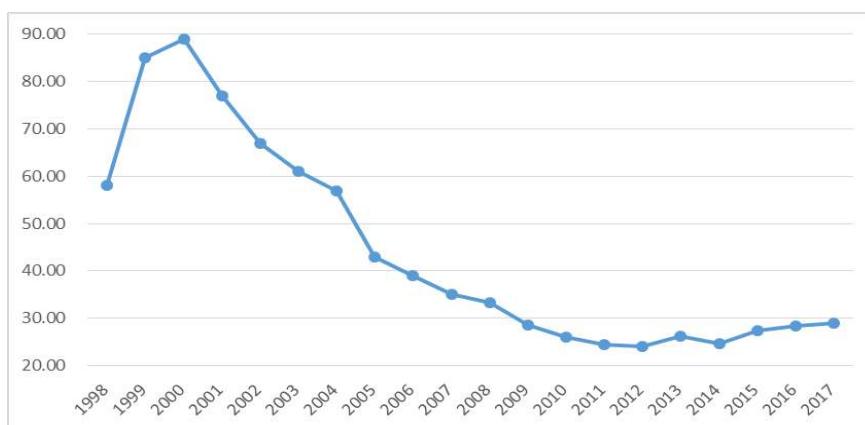
Kebijakan fiskal dapat dikatakan *sustainable* apabila tidak menyebabkan akumulasi utang pemerintah yang berlebihan dan pemerintah dapat menjaga rasio utang tersebut pada level tertentu (Blanchard, 1990). Pengukuran sederhana untuk menilai keberlanjutan fiskal yaitu rasio utang terhadap PDB. Rasio Utang terhadap PDB lebih dipentingkan daripada nilai nominal utang itu sendiri. Nilai nominal utang yang terus meningkat tidak akan mengganggu sustainabilitas fiskal sepanjang diimbangi dengan kenaikan PDB yang proporsional (Hanni, 2005). Dengan kata lain, jika penambahan utang diiringi dengan kenaikan PDB yang sama ataupun lebih besar bukanlah ancaman bagi keberlanjutan fiskal.

Utang Pemerintah Pusat di tahun 2017 mencapai 29,2 persen dari PDB dan defisit anggaran hanya 2,92 persen. Utang tersebut berada dibawah batas yang ditetapkan undang-undang, yang mengindikasikan masih dalam batas relatif aman. Jika dibandingkan dengan negara lain, Indonesia memiliki rasio utang terhadap PDB lebih rendah dari rata-rata *emerging market and developing countries*. Bahkan, dari negara-negara ASEAN seperti Malaysia, Myanmar, Thailand dan Vietnam, Indonesia masih berada di peringkat bawah (gambar 4).

Gambar 4. Perbandingan Rasio Utang Terhadap PDB 2012-2017

Sumber : IMF World Data Outlook

Apabila dilihat dari tren dari tahun 1998-2017 (gambar 5), rasio utang terhadap PDB mengalami penurunan yang signifikan mulai tahun 2000 hingga 2011 dan dari tahun 2014 hingga 2017 cenderung meningkat yang berarti risiko fiskal meningkat sehingga tingkat kerentanan fiskal juga meningkat.

Gambar 5. Rasio Utang Terhadap PDB 1998 - 2017

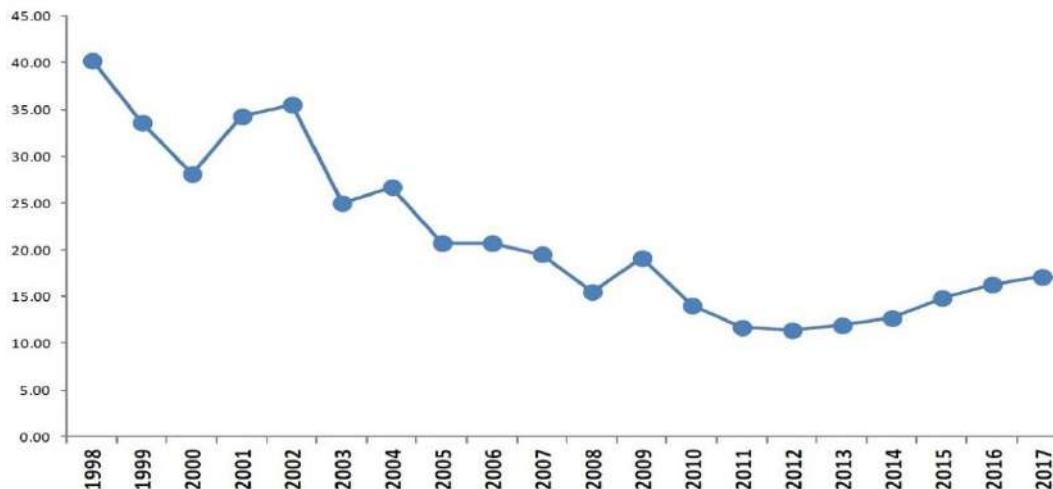
Sumber : Kemenkeu

4.3.2 Rasio Pembayaran Bunga Utang terhadap Pendapatan

Rasio *debt service to income ratio* atau rasio pembayaran bunga utang terhadap pendapatan ini menggambarkan seberapa besar porsi pendapatan negara untuk menanggung pembayaran utang seiring dengan penambahan akumulasi utangnya. Dengan demikian, rasio ini dapat digunakan untuk mendukung analisa apakah kebijakan fiskal suatu negara *sustainable* atau tidak, karena semakin besar rasio pembayaran bunga utang pemerintah terhadap pendapatannya dapat mengindikasikan akumulasi utang yang berlebihan. Dalam

20 tahun terakhir tren *debt service to income ratio* cenderung menurun, namun selama lima tahun belakangan ini trend tersebut meningkat yang mengindikasikan bahwa akumulasi utang mulai berlebihan.

Gambar 6. Debt Service to Income 1998-2017

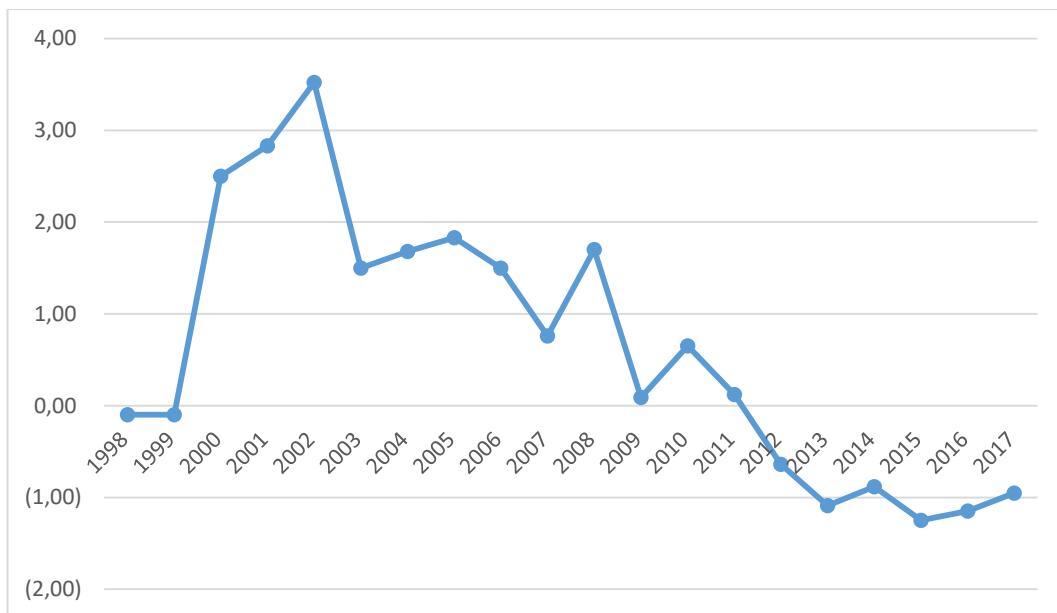


Sumber : Kemenkeu

4.3.3 Rasio Keseimbangan Primer terhadap PDB

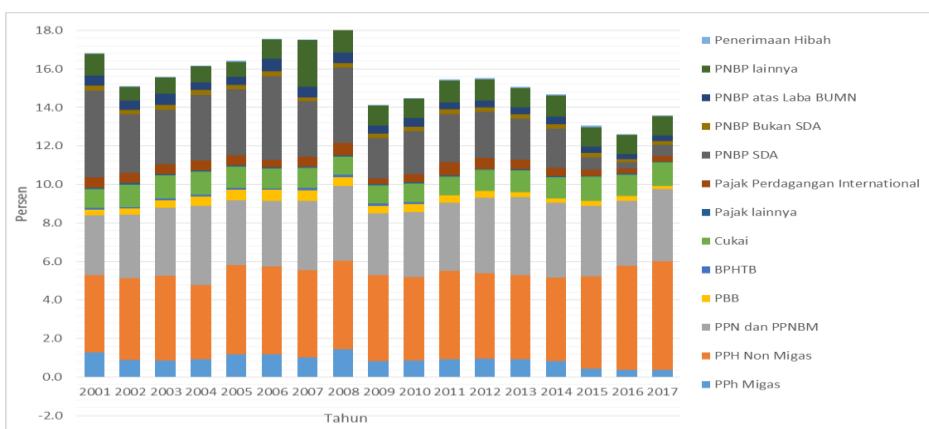
Keseimbangan primer adalah total penerimaan dikurangi belanja yang tidak termasuk pembayaran bunga. Jika berada dalam kondisi defisit, penerimaan negara tidak bisa menutup pengeluaran sehingga membayar bunga utang sudah menggunakan pokok utang baru. Arah kebijakan fiskal dikatakan berkelanjutan apabila perkembangan rasio keseimbangan primer terhadap PDB tetap atau positif. Rasio yang positif mengindikasikan bahwa pemerintah memiliki ruang gerak yang cukup untuk mengurangi beban utang.

Sejak 1998 sampai 2012 menunjukkan tren rasio keseimbangan primer terhadap PDB cenderung menurun, namun tiga tahun terakhir cenderung meningkat ke tahun 2017 (gambar 7). Terjadinya defisit keseimbangan primer pada periode tahun tersebut menunjukkan pemerintah tidak memiliki ruang gerak yang cukup untuk mengurangi beban utang.

Gambar 7. Rasio Keseimbangan Primer terhadap PDB 1998-2017

Sumber : Kemenkeu

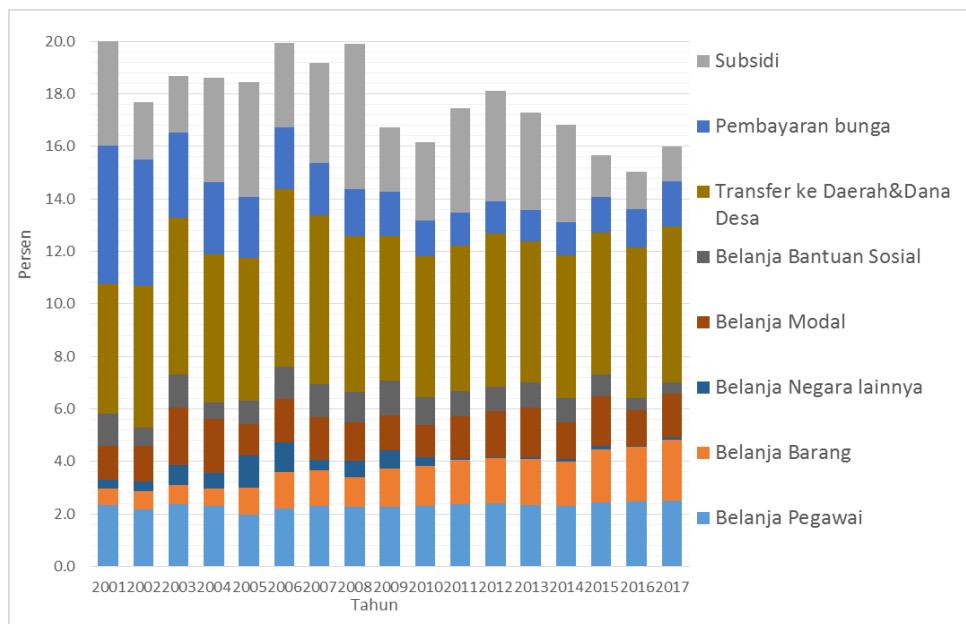
Keseimbangan primer yang menurun disebabkan karena penerimaan negara lebih kecil dari belanja negara. Jika dikaji lebih mendalam (gambar 8), penerimaan negara cenderung menurun namun dari 2016 ke 2017 penerimaan negara meningkat karena peningkatan penerimaan perpajakan yang disebabkan *tax amnesty*. Selain itu, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) belum dapat diandalkan. Misalnya, PNBP Sumber Daya Alam seperti minyak bumi dan gas bumi belum berhasil meningkatkan produksinya.

Gambar 8. Pendapatan Negara (Persen dari GDP) 2001-2017

Sumber: Kemenkeu, BPS

Dari sisi belanja negara (gambar 9), terjadi peningkatan belanja karena proyek infrastruktur membutuhkan pembiayaan yang tidak sedikit. Oleh karena itu, pemerintah perlu meningkatkan kualitas belanja negara melalui efisiensi belanja negara yang kurang produktif dan optimalisasi pendapatan negara dengan tetap menjaga iklim investasi sehingga keberlanjutan fiskal terwujud.

Gambar 9. Belanja Negara (Persen dari GDP) 2001-2017



Sumber: Kemenkeu, BPS

Ketiga rasio tersebut mengindikasikan pemanfaatan utang menjadi kurang produktif karena utang dipergunakan untuk membayar bunga utang atau utang baru, bukan untuk mendukung belanja produktif. Sehingga, risiko kerapuhan fiskal ini perlu diantisipasi sejak dini. Sumber ketidakberlanjutan fiskal yang *unsustainable* ini adalah beban utang dalam negeri yang peningkatannya jauh lebih pesat daripada peningkatan utang luar negeri. Penerbitan SBN perlu dilakukan dengan *prudent* atau hati-hati dengan mempertimbangkan SBN yang jatuh tempo yang disesuaikan dengan kemampuan APBN pada tahun yang bersangkutan. Sedangkan, untuk utang luar negeri Pemerintah Pusat mitigasi risiko yang bisa dilakukan adalah melalui restrukturisasi atau *reschedule* utang agar bebannya bisa disesuaikan dengan jatuh temponya dengan utang dalam negeri.

Penelitian ini masih memiliki kelemahan seperti masih diperlukan adanya analisis dan perhitungan yang mendalam serta asumsi-asumsi yang lebih akurat.

Periode penelitian juga masih terbatas, karena terbatasnya data yang tersedia, sehingga untuk penelitian berikutnya disarankan pencarian data dari sumber yang berbeda sehingga didapat rentang waktu yang jauh memadai.

5. Penutup

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan penghitungan menggunakan metode akuntansi, tidak terjadi sustainabilitas fiskal di Indonesia periode tahun 1998 – 2017. Hal ini disebabkan salah satunya oleh program pemerintah yang mengejar ketertinggalan pembangunan infrastruktur. Akibatnya, terjadi peningkatan utang yang cukup besar untuk menutup kekurangan anggaran pembangunan infrastruktur. Saat ini, kecenderungan Pemerintah Pusat menggunakan pemberian jangka pendek (didominasi oleh SBN) lebih besar dibandingkan pemberian jangka panjang.

Penggunaan utang jangka pendek tersebut tersebut digunakan untuk pembangunan yang bersifat jangka panjang. Hasil dari pembangunan tersebut belum dapat optimal berkontribusi terhadap penerimaan negara dalam jangka pendek, konsekuensinya adalah pemerintah masih menggunakan utang baru sebagai penutup utang yang jatuh tempo. Kondisi ini tentu akan berdampak pada beban yang harus ditanggung APBN menjadi berat dan berisiko mengganggu keberlanjutan fiskal.

Berdasarkan metode VECM, pengaruh rasio utang tahun sebelumnya terhadap PDB, inflasi, suku bunga riil, dan pertumbuhan ekonomi terhadap keseimbangan fiskal memiliki tanda positif. Tanda ini menandakan ketika keempat variabel tersebut meningkat, maka keseimbangan primer akan meningkat. Peningkatan ini disebabkan oleh meningkatnya stok utang yang akan memengaruhi keseimbangan primer menjadi lebih *sustainable*.

Berdasarkan analisis ketiga rasio, yaitu rasio utang terhadap PDB, rasio pembayaran bunga utang terhadap pendapatan, dan rasio keseimbangan primer terhadap PDB, mengindikasikan bahwa turunnya ketiga rasio tidak berarti terjadi peningkatan posisi keuangan pemerintah. Pemanfaatan utang menjadi kurang produktif karena utang dipergunakan untuk membayar bunga utang atau utang baru, bukan untuk mendukung belanja produktif. Sumber ketidakberlanjutan fiskal yaitu utang dalam negeri khususnya SBN yang peningkatannya jauh lebih pesat daripada peningkatan utang luar negeri.

5.2 Rekomendasi

Berikut ini beberapa rekomendasi sehubungan dengan hasil penelitian ini, diantaranya:

1. Pemerintah perlu lebih giat menciptakan sumber penerimaan negara baru sehingga dapat menurunkan defisit APBN dan mengurangi ketergantungan atas utang. Dari sisi belanja, pemerintah juga harus mampu mengelola pengeluarannya secara efisien dan efektif.
2. Pemerintah juga harus senantiasa berhati-hati dan memitigasi risiko yang mungkin timbul dari ketidakpastian pasar yang dapat memengaruhi utang dalam bentuk SBN. Selain itu, alokasi dari utang sebaiknya untuk program yang dapat mendukung terciptanya iklim investasi yang kondusif sehingga dampak dari utang dapat berkontribusi kepada pertumbuhan ekonomi.
3. Pemerintah perlu mencari terobosan bentuk pembiayaan selain utang yang dapat digunakan dalam menutup defisit anggaran seperti diantaranya melibatkan swasta dalam pembangunan infrastruktur, *debt conversion, growth linked equity*, dan peningkatan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Daftar Pustaka

- Adam, C., B. Ferrarini and D. Park (2010), Fiscal Sustainability in Developing Asia, *ADB Economics Working Paper Series*, No. 205, June.
- Alvarado, et. al., 2004, Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries with an Application to Ecuador, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- APBN KITA, Kinerja Dan Fakta. Edisi Januari 2018. Kementerian Keuangan Republik Indonesia 2018.
- Ariefianto, Doddy. 2012. Ekonometrika: Esensi dan Aplikasi Dengan Eviews. Jakarta Erlangga.
- Ascarya dan Yumanita, Diana. 2004. Utang Pemerintah dan Keberlanjutan fiskal Jurnal *Ekonomi dan Kewirausahaan*, vol. III, no. 1, Januari 2004, ISEI Bandung.

- Basri, Faisal. 2017. "Utang dan Pertumbuhan Ekonomi". Disampaikan dalam Diskusi Dampak Utang terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan, dan Penganggutan pada tanggal 4 September 2017.
- Blejer, Mario I., dan Adrienne Cheasty. 1991. "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues." *Journal of Economic Literature*, 1644-1678.
- Burger, P. (2012). *Fiscal sustainability and fiscal reaction function in the US and UK*. *International Business and Economics Research Journal*, 11(8), 935-942.
- Burnside, Craig. 2005, *Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook*, Washington DC: World Bank.
- Boediono. 2009. Ekonomi Indonesia Mau ke Mana? (Kumpulan Esai Ekonomi). Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia) Bekerjasama dengan Freedom Institute.
- Bohn, H. 1998. *The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits*. *The Quarterly Journal of Economics* 113 (3).
- Budina, Nina, dan Sweder V. Wijnbergen. 2008. "Quantitative Approaches to Fiscal Sustainability Analysis: A Case Study of Turkey Since the Crisis of 2001." *The World Bank Economic Review* 23(1): 119-40.
- Buiter, Willem H., Torsten Persson, dan Patrick Minford. 1995. "Measuring Fiscal Sustainability." *University of Cambridge*.
- Calvo, G., A. Isquierdo, E. Talvi (2003): "Sudden Stops, The Real Exchange Rate, and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons", *NBER working papers*, w9828.
- Cecchetti, S. G., M. S. Mohanty, and F. Zampolli. 2011. "The Real Effects of Debt." BIS Working Paper 352. Basel, Switzerland: Bank for International Settlements.

Center for Central Banking Education and Studies, Bank Indonesia

- Checerita, Christina dan Rother, Philip. 2010. *“The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth an Empirical Investigation for the Euro Area”*. European Central Bank. Working Paper Series No 1237
- Cuddington, John T., 1996, *Analysing the Sustainability of Fiscal Deficits in Developing Countries*, Georgetown University, Washington, D.C.
- Croze, Enzo, dan V. Hugo Juan-Ramon. 2003. *“Assessing Fiscal Sustainability: a Cross-Country Comparison.” International Monetary Fund Working Paper 145*, Washington, D.C.: World Bank.
- Daryanto. 2004. “Pengaruh Utang Luar Negeri Terhadap Pertumbuhan Ekonomi”. Institut Pertanian Bogor
- Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. 2017. “Pengelolaan Utang Negara”. Disampaikan dalam Diskusi Dampak Utang terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan, dan Pengangguran pada tanggal 29 Agustus 2017.
- Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. 2017. “Profil Utang dan Penjaminan Pemerintah Pusat Juli 2017”.
- Djamester A. Simarmata Fiscal Sustainability In Indonesia. Indonesian Economic Journal, Mpra Paper No. 41344, 18. September 2012.
- Effendi, Muh. Arief. 2009. *The Power of Corporate Governance: Teori dan Implementasi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Égert, B. 2012, *“Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality?”*, OECD Economics Department Working Papers, No. 993, OECD Publishing, Paris. Diakses dari <http://dx.doi.org/10.1787/5k918xk8d4zn-en>. Tanggal akses 30 Juli 2017
- Eisner, Robert. 1989. *Budget Deficit: Rhetoric and Reality*. The Journal of Economic Perspectives Vol. 3 No. 2.
- Frankel, Jeffrey A., dan Sergio L. Schmukler. 1996. *“Crisis, contagion, and country funds: Effects on East Asia and Latin America.” Pacific Basin Working Paper Series, Working Paper 04*.

- Feldstein, Martin dan Douglas W. Elmendorf. 1990. "Government Debt, Government Spending, and Private Sector Behavior Revisited: comment. *The American Economic Review*, 589-599.
- Ghosh, Atish R., et al. 2013. "Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies." *The Economic Journal* 123(1): F4-F30.
- Ghozali, Imam dan Dwi Ratmono. 2013. Dwi. Analisis Multivariat dan Ekonometrika teori, konsep dan aplikasi dengan eviews8. Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang.
- Gujarati. 2004. *Basic Econometrics*. The McGraw-Hill Companies
- Grenville. S. 2004(a). *The IMF and The Indonesian Crisis. Bulletin of Indonesian Economic Studies*. April. Mah
- Greiner A, Koller U, Semmler W. 2007. *Debt Sustainability in European Monetary Union: Theory and Empirical Evidence for Selected Countries*, Oxford Economic Papers.
- Hanni, Umi, 2005. Analisa Dan Prakiraan Sustainabilitas Fiskal (*Fiscal Sustainability*) Indonesia Untuk Periode 2005 – 2009. Thesis. Program Magister Perencanaan Dan Kebijakan Publik. Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2005
- Hutahaean, P. dan T. Yanagita (2002), 'Daya Tahan Fiskal Berkelanjutan' dalam *Bunga Rampai Kebijakan Fiskal*, Badan Analisa Fiskal dan Japan International Cooperation Agency.
- IMF, 2017. April 2017 Fiscal Monitor "Achieving More with Less"
- IMF. Februari 2018. "IMF Country Report: Indonesia".
- Iriana, Reiny dan Fredrik Sjöholm. 2002. "Indonesia's Economic Crisis: Contagion and Fundamentals." *The Developing Economies* 135–51.
- Kementerian Keuangan. Nota Keuangan 2000-2017
- Kuncoro, Haryo Ketangguhan Apbn Dalam Pembayaran Utang. Buletin Ekonomi Moneter Dan Perbankan, April 2011. Hal 433-453

- Kuncoro, Mudrajad. 2010. "Ekonomika Pembangunan". Jakarta: Erlangga.
- Langenus, G. 2006. "Fiscal sustainability Indicators and Policy Design in The Face of Ageing", *Working Paper* , National Bank of Belgium.
- Mahmood, Arby, and Sherazi. 2014. *Debt Sustainability: A Comparative Analysis of SAARC Countries, Pakistan Economic and Social Review, Volume 52*, No 1 (Summer 2014), pp 15-34.
- Marisa, Ria., 2015. Analisis Keberlanjutan fiskal Indonesia Tahun 2000-2012. *Bina Ekonomi, Volume 19 Nomor 1, 2015.*
- Marks, Stephen V. 2004. "Fiscal Sustainability and Solvency: Theory and Recent Experience in Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 40(2): 227-42.
- Marselina, 2014. Implikasi Penerapan Kaidah Kebijakan Fiskal (*Fiscal Rule*) Terhadap Variabel-Variabel Ekonomi Makro di Indonesia Pendekatan Makroekonomika Konsensus Baru (*New Consensus Macroeconomics*), *Disertasi* Universitas Gadjah Mada, Tidak Dipublikasikan.
- Mishkin, Frederic. 1999. "Lessons from the Asian Crisis." *Journal of International Money and Finance* 18: 709-23.
- Mudayen, Yohanes Maria Vianey. 2013 Dampak Utang Luar Negeri Pemerintah Terhadap Keberlanjutan Fiskal Indonesia Periode 1979-2009. *Jurnal Bisnis Dan Ekonomi, Volume 2, No. 1, April 2013*, Hlm. 85-96.
- Rahardja, Pratama dan Mandala Manurung. 2004. Teori Ekonomi Makro: Suatu Pengantar. Edisi Kedua. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Rahayu, A. S. (2010). *Pengantar Kebijakan Fiskal*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ramadhani, Muhammad Adib. 2014. "Pengaruh Defisit Anggaran, Pengeluaran Pemerintah dan Hutang Luar Terhadap Pertumbuhan Ekonomi (Studi Kasus 6 Negara ASEAN Tahun 2003-2012). *Jurnal Ilmiah*. Universitas Brawijaya.

- Raymundo, R.B. (2016), Fiscal Sustainability and Sovereignty Issues under an Asean Economic Union, *Paper* presented at the DSLU Research Congress, De La Salle University, Manila, Philippines, March 7-9.
- Rosadi, Dedi. 2011. *Ekonometrika & Analis Runtun Waktu Terapan dengan Eviews*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Satya, Venti Eka. *Analisis Kebijakan Pengelolaan Utang Negara: Manajemen Utang Pemerintah Dan Permasalahannya*., Pusat Pengkajian, Pengolahan Data Dan Informasi
- Tim PKEM-PKAPBN, Badan Kebijakan Fiskal, 2018. Strategi Menjaga Kesinambungan FiskalJangka Panjang., diakses tanggal 5 Mei 2018 pada <http://www.fiskal.kemenkeu.go.id>
- Uctum, Merih, Tom Thurston, dan Remzi Uctum. 2006. "Public Debt, the Unit Root Hypothesis and Structural Breaks: A Multi-Country Analysis." *Economica* 73: 129-156.
- Wade, Robert. 1998. "The Asian debt-and-development crisis of 1997-?: Causes and consequences. *World Development* 26(8): 1535-1553.
- Wade, Robert, dan Frank Veneroso. 1998. "The Asian crisis: the high debt model versus the Wall Street-Treasury-IMF complex." *New Left Review* 3-24.
- Yeyati, E. L dan F. Strurzenegger. 2007. "A Balance-sheet Approach to Fiscal Sustainability", Working Paper, Universidad Torcuato Di Tella.

DAYA SAING KAKAO INDONESIA DI PASAR ASEAN PRA DAN PASKA PEMBERLAKUAN MASYARAKAT EKONOMI ASEAN

The Competitiveness of Indonesian Cocoa in the ASEAN Market Before and After Establishment of Asean Economic Community

Rendy Alvaro* & Robby A. Sirait**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: * rendy.alvaro@dpr.go.id, ** roddy.sirait@dpr.go.id

Abstract

The analysis of the competitiveness of Indonesian cocoa aims to convey Indonesian's cocoa export position amidst the ASEAN trades, particularly after two years of the establishment of ASEAN Economic Community. The research used three economic indicators in order to measure the competitiveness of Indonesian cocoa. These indicators are RCA (Revealed Comparative Advantage), EPD (Export Product Dynamics), and MS (Market Share). The three indicators were used in period of 2012 and 2017 in the ASEAN market. The results showed that the cocoa product with HS-180100, HS-180310, HS-180320 and HS-180500 code have competitiveness in Malaysia, Philippines and Singapore. However, the competitiveness of all types of cocoa has decreased after the implementation of ASEAN Economic Community

Keywords: *cocoa; export; ASEAN; competitiveness, RCA; EPD; market share*

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Diberlakukannya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) pada awal tahun 2016, menandakan mulainya era perdagangan bebas di wilayah negara-negara ASEAN. Diberlakukannya MEA, menandakan bahwa dihilangkannya hambatan atau *barriers* terhadap arus barang antar negara-negara ASEAN, selain arus modal, investasi dan tenaga kerja terlatih¹. Penghilangan hambatan tersebut menandakan

¹ Dapat dilihat lebih lanjut di dalam Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri RI. (2009). Cetak Biru Komunitas Ekonomi ASEAN.

masyarakat ASEAN telah memasuki sebuah era persaingan berbagai komoditi yang lebih ketat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Persaingan yang semakin ketat ini, memaksa Indonesia (pemerintah) harus mempersiapkan diri untuk dapat mengantisipasi dan memanfaatkan pemberlakuan MEA sehingga memperoleh manfaat yang maksimal bagi perekonomian nasional. Salah satu yang harus dipersiapkan oleh pemerintah adalah memastikan bahwa komoditi/produk ekspor unggulan yang dipasarkan di pasar ASEAN, minimal mampu mempertahankan pangsa pasar dan daya saingnya serta mampu melakukan penetrasi pasar. Untuk memastikan hal tersebut, mengawasi dan mengevaluasi kinerja ekspor produk unggulan harus terus dilakukan oleh pemerintah.

Ada 10 (sepuluh) komoditi ekspor unggulan atau utama Indonesia dari kelompok non migas yaitu tekstil dan produk tekstil (TPT), elektronik, karet dan produk karet, sawit, produk hasil hutan, alas kaki, otomotif, udang, kakao serta kopi dengan peran terhadap total ekspor non migas tahun 2016 sebesar 47,06 persen². Pemerintah memprioritaskan peningkatan ekspor komoditi-komoditi ini juga tidak terlepas dari kinerja ekspor migas sejak tahun 2008 yang mengalami defisit³, dan bahkan untuk minyak bumi (mentah dan olahan) sudah mengalami defisit sejak tahun 2003.

Komoditas ekspor yang akan sedang ditingkatkan pemerintah adalah kakao. Wakil Presiden Jusuf Kalla juga menegaskan pemerintah akan fokus mengejar target produksi nomor dua terbesar di dunia, yang saat ini Indonesia masih berada di posisi ketiga dunia.⁴ Pemerintah menargetkan produksi kakao di tahun 2019 sebesar 709 ribu ton atau meningkat sebesar 22,71 persen dibandingkan tahun 2014 yang sebesar 578 ribu ton (RPJMN, 2015). Peningkatan produksi kakao yang ditargetkan pemerintah tersebut akan memberikan dampak yang maksimal terhadap perekonomian nasional, jika kenaikan produksinya diimbangi dengan perluasan dan penguatan pasar internasional.

² Dapat dilihat lebih lanjut di <http://www.kemendag.go.id/id/economic-profile/10-main-and-potential-commodities>

³ Tahun 2009 – 2011 masih mengalami surplus akibat besarnya surplus neraca perdagangan gas jauh lebih besar dari besarnya defisi neraca perdagangan minyak bumi.

⁴ Wapres tergetkan Indonesia penghasil kakao nomer dua. <https://www.antaranews.com/berita/614899/wapres-targetkan-indonesia-penghasil-kakao-nomer-dua>

Pasar ASEAN merupakan salah satu pasar yang harus menjadi sasaran perluasan dan penguatan pasar, mengingat 7,84 persen kakao dunia yang diperdagangkan pada tahun 2017 dipasarkan ke pasar ASEAN dan Indonesia hanya baru memasok 26,40 persen dari total kebutuhan ASEAN.

1.2. Rumusan Masalah

Tujuan dibentuknya MEA yaitu untuk meningkatkan stabilitas perekonomian di kawasan ASEAN, serta diharapkan dapat mengatasi masalah-masalah di bidang ekonomi antar negara ASEAN. Konsekuensi atas kesepakatan MEA berdampak semakin terbukanya hubungan antar negara di kawasan Asia Tenggara, termasuk hubungan ekonomi atau perdagangan antar negara. Kesempatan ini dapat dimanfaatkan Pemerintah Indonesia untuk mengurangi hambatan perdagangan antar negara ASEAN. Dengan tidak adanya hambatan di bidang perdagangan, pemerintah Indonesia akan mampu meningkatkan kinerja ekspor sehingga bisa meningkatkan *gross domestic product* (GDP) atau produk domestik bruto (PDB) yang akan berdampak pada peningkatan aktifitas perekonomian nasional.

Salah satu komoditi ekspor andalan Indonesia adalah kakao. Berdasarkan data The International Cocoa Organization (ICCO), Indonesia merupakan produsen biji kakao terbesar ke-3 pada tahun 2015⁵ setelah Pantai Gading dan Ghana, dengan total produksi kakao 325 ribu ton. Dari sisi ekspor⁶ per tahun 2017, Indonesia merupakan eksportir ke-5 terbesar setelah Italia, Amerika, Kanada dan Malaysia, dengan penguasaan pasar sebesar 9,24 persen (Comtrade, diolah, 2018). Pangsa pasar kakao Indonesia terbesar adalah Amerika Serikat (27,04 persen), ASEAN (22,39 persen)⁷, China (6,37 persen) dan Belanda sebesar 6,21 persen (Comtrade, 2018).

Menguatkan kinerja ekspor kakao di pasar ASEAN paska pemberlakuan MEA merupakan pilihan yang dapat diambil Pemerintah Indonesia yang didasarkan pada keunggulan secara produksi atas komoditi tersebut. Namun bagaimana daya saing komoditi kakao Indonesia di pasar ASEAN, baik sebelum dan sesudah

⁵ Berdasarkan hasil estimasi ICCO, Indonesia masih menjadi produsen terbesar ke-3 dengan total produksi sebesar 320 ribu ton. Demikian juga dengan hasil forecasting ICCO untuk tahun 2017 dengan total produksi 290 ribu ton.

⁶ Komoditas dengan Kode Harmonized System (HS) 18

⁷ Sebesar 77 persen di ekspor ke Malaysia.

pemberlakuan MEA perlu dianalisis lebih dalam. Mengetahui daya saing komoditi di pasar ASEAN ini sangat diperlukan, agar pemerintah bisa menetapkan strategi yang tepat dalam memperkuat atau juga penetrasi di pasar ASEAN di masa yang akan datang.

Berangkat dari pertanyaan dan pemikiran tersebut, penelitian ini mencoba untuk (1) menganalisis daya saing ekspor kakao Indonesia di pasar ASEAN, sebelum dan sesudah pemberlakuan MEA dan (2) menganalisis negara-negara pesaing kakao Indonesia di pasar ASEAN.

1.3. Tujuan

Tujuan utama penulisan ini adalah menganalisis daya saing ekspor kakao Indonesia di pasar ASEAN, sebelum dan sesudah pemberlakuan MEA dan menganalisis negara-negara pesaing kakao Indonesia di pasar ASEAN.

2. Tinjauan pustaka

2.1. Definisi Daya Saing

Dalam berbagai literatur ekonomi dan bisnis, daya saing dijelaskan melalui banyak pendekatan yang berbeda-beda (Waheeduzzaman, 2002). Daya saing tidak dapat didefinisikan secara kaku atau persisten dalam literatur ekonomi (Siggal, 2007). Tidak ada satu indikator pun yang bisa digunakan untuk mengukur daya saing, yang memang sangat sulit untuk diukur (Markovich, 2005).

Council of Competitiveness dalam Markovich (2005), mendefinisikan daya saing adalah kapasitas bangsa untuk menghadapi tantangan persaingan pasar internasional dan tetap menjaga atau meningkatkan pendapatan riil-nya. *European Commission* dalam Delima et.al (2016) menyebutkan bahwa daya saing merupakan kemampuan menghasilkan produk barang dan jasa yang memenuhi pengujian internasional, dan dalam saat bersamaan juga dapat memelihara tingkat pendapatan yang tinggi dan berkelanjutan.

Definisi *Council of Competitiveness* dan *European Commission* tersebut, menekankan pada kemampuan atau kapasitas suatu negara didalam persaingan pasar internasional, sebagai dasar mendefinisikan daya saing. Tidak begitu berbeda, Siggal (2007) mendefinisikan bahwa ekonomi sebuah negara dapat dianggap berdaya saing, jika negara tersebut memiliki banyak perusahaan dan

industri yang berdaya saing secara internasional, yang artinya ekspor negara tersebut harus kuat. Dengan kata lain, daya saing adalah konsep yang mengukur posisi dan kedudukan suatu negara di dalam sebuah pasar atau perdagangan.

Revealed Comparative Advantage (RCA) yang diperkenalkan oleh Balassa pada tahun 1965 dapat dijadikan salah satu titik awal dalam mendefinisikan daya saing. RCA merupakan ukuran yang merefleksikan keberhasilan ekspor sebuah negara secara relatif terhadap total ekspor dunia. Siggel (2007) berpendapat bahwa ekspor dapat dihasilkan dari berbagai subsidi atau berbagai insentif yang ada, dan insentif-insentif tersebut dapat menjelaskan daya saing, bukan hanya keunggulan komparatif. Oleh karena itu, indeks RCA yang dipopulerkan oleh Ballasa dapat dijadikan ukuran daya saing.

2.2. Ukuran Daya Saing

Dalam penelitian ini, indikator yang digunakan untuk mengukur daya saing kakao di pasar ASEAN adalah RCA yang dipopulerkan oleh Ballasa dan *Export Product Dynamics* (EPD). Sedangkan, untuk memetakan pesaing Indonesia digunakan perbandingan indikator *Market Share* (MS) di pasar ASEAN.

3. Metodologi

3.1. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini menggunakan referensi penelitian yang dilakukan oleh Hasibuan *et.al* (2012), yang meneliti tentang analisis kinerja dan daya saing perdagangan biji kakao dan produk kakao olahan Indonesia di pasar internasional. Perbedaan utama penelitian ini dengan Hasibuan *et.al* adalah cakupan wilayah yang diteliti. Hasibuan *et.al* meneliti kakao di pasar internasional, sedangkan penelitian ini meneliti daya saing kakao di pasar ASEAN.

Perbedaan lain adalah rentang waktu data yang digunakan. Penelitian ini menggunakan rentang data tahun 2012 – 2017. Untuk kebaruannya, penelitian ini juga menganalisis perubahan daya saing kakao Indonesia paska dua tahun pemberlakuan MEA dan menganalisis pesaing Indonesia di pasar ASEAN.

Dalam menganalisis daya saing kakao di pasar ASEAN, penelitian ini menggunakan *Revealed Comparative Advantage* (RCA) dan *Export Product*

*Dynamics (EPD). Sedangkan untuk menganalisis pesaing Indonesia di pasar ASEAN, menggunakan *Market Share* (MS).*

3.2. Revealed Comparative Advantage (RCA)

Indikator yang digunakan untuk menilai daya saing komoditas suatu negara di pasar tertentu salah satunya adalah RCA, yang dipopulerkan oleh Ballasa (1965). RCA menunjukkan keberhasilan ekspor sebuah negara secara relatif terhadap total ekspor dunia. Klasifikasi penilaian daya saing suatu komoditas dikategorikan berdaya saing, apabila nilainya diatas 1. Apabila nilai RCA dibawah 1 menandakan komoditas tersebut tidak memiliki daya saing. Formula RCA :

Keterangan :

X_{ik} : Nilai ekspor komoditi k Indonesia ke negara ASEAN

X₁ : Nilai total ekspor Indonesia ke negara ASEAN

X_{ak} : Nilai ekspor komoditi k dunia ke negara ASEAN

X_a : Nilai total ekspor dunia ke negara ASEAN

3.3. *Export Product Dynamics (EPD)*

Indikator EPD digunakan untuk mengetahui atau mengidentifikasi daya saing suatu produk serta untuk mengetahui apakah suatu produk dalam performa yang dinamis atau tidak (Zuhdi & Suharno, 2015). Meskipun tidak semua produk memiliki nilai ekspor yang tinggi, bukan berarti produk tersebut tidak memiliki daya saing.

Matriks EPD menunjukkan kedudukan sebuah komoditas di pasar tertentu yang dilihat dari pertumbuhan kekuatan bisnis dan pertumbuhan daya tarik pasar. Untuk menghitung kekuatan bisnis (sumbu x) dan daya tarik pasar (sumbu y) adalah sebagai berikut:

Pertumbuhan kekuatan bisnis (sumbu x)

$$\frac{\sum_{t=1}^t \left(\frac{X_{ivj}}{W_{ivj}} \right)_t \times 100\% - \sum_{t=1}^t \left(\frac{X_{ivj}}{W_{ivj}} \right)_{t-1} \times 100\%}{T} \dots \dots \dots (2)$$

Pertumbuhan daya tarik pasar (sumbu y)

$$\frac{\sum_{t=1}^t \left(\frac{X_{ivt}}{W_t} \right)_t \times 100\% - \sum_{t=1}^t \left(\frac{X_{ivt}}{W_t} \right)_{t-1} \times 100\%}{T} \dots \dots \dots (3)$$

Dimana:

X_{ij} : Nilai eksport komoditi j dari Indonesia ke negara ASEAN

X_{ivt} : Total nilai ekspor negara Indonesia ke negara ASEAN

W_{ivj} : Nilai ekspor komoditi j dunia ke negara ASEAN

W_t : Nilai ekspor total dunia ke negara ASEAN

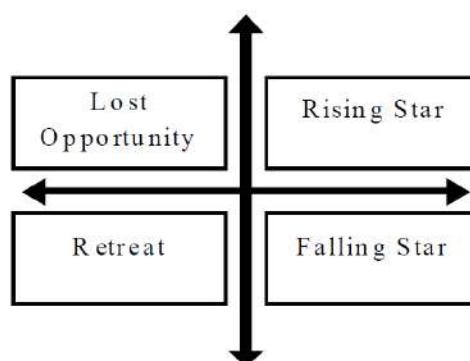
t : Tahun ke-t

t-1 : Tahun sebelumnya

T : Jumlah tahun analisis

Kombinasi dari kekuatan bisnis dan daya tarik pasar ini menghasilkan karakter posisi dari komoditas yang ingin dianalisis ke dalam empat kategori yakni *Rising Star, Falling Star, Lost Opportunity* dan *Retreat*⁸ (gambar 1)

Gambar 1. Kekuatan Bisnis dan Daya Tarik Pasar Dalam EPD



Sumber: Esterhuizen, 2016.

Posisi pasar yang ideal adalah yang mempunyai pangsa pasar tertinggi pada eksportnya sebagai “*Rising Star*” atau “bintang terang”, yang menunjukkan bahwa negara tersebut memperoleh tambahan pangsa pasar pada produk mereka yang bertumbuh cepat (*fast-growing products*)⁹. “*Lost Opportunity*” atau “kesempatan yang hilang”, terkait dengan penurunan pangsa pasar pada produk-produk yang

⁸ Kementerian Perdagangan RI, Kajian Kebijakan Pengembangan Diversifikasi Pasar Dan Produk Ekspor, (Jakarta: Kementerian Perdagangan RI, 2011), hal 21

⁹ Kementerian Perdagangan RI, 2011), hal 21

⁹ Kementerian Perdagangan RI, Kajian Kebijakan Pengembangan Diversifikasi Pasar Dan Produk Ekspor, (Jakarta: Kementerian Perdagangan RI, 2011), hal 22

dinamis, adalah yang posisi yang paling tidak diinginkan¹⁰. "Falling Star" atau "bintang jatuh" juga tidak disukai, meskipun masih lebih baik jika dibandingkan dengan "Lost Opportunity", karena pangsa pasarnya tetap meningkat¹¹. Sementara itu, "Retreat" atau "kemunduran" biasanya tidak diinginkan, tetapi pada kasus tertentu 'mungkin' diinginkan jika pergerakannya menjauhi produk-produk yang stagnan dan menuju produk-produk yang dinamik¹².

3.4. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini menggunakan data yang bersumber *dari Comtrade, Trademap, dan International Cocoa Organization (ICCO)*. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data runtun waktu periode 2012 – 2017 dari 11 (sebelas) jenis kakao menurut kode *Harmonized System* atau HS (tabel 1).

Tabel 1. Jenis Kode HS Yang Digunakan Dalam Penelitian

Kode HS	Uraian
180100	Biji kakao, utuh atau pecah, mentah atau digongseng
180200	Kulit, sekam, selaput dan sisa kakao lainnya.
180310	Pasta Kakao Tidak dihilangkan lemaknya
180320	Pasta Kakao Dihilangkan lemaknya sebagian atau seluruhnya
180400	Mentega, lemak dan minyak kakao
180500	Bubuk kakao, tidak mengandung tambahan gula atau bahan pemanis lainnya
180610	Bubuk kakao, mengandung tambahan gula atau bahan pemanis lainnya
180620	Olahan lainnya dalam bentuk balok, lempeng atau batang dengan berat lebih dari 2 kg atau dalam bentuk cair,pasta, bubuk, butiran atau bentuk curah lainnya dalam kemasan atau bungkus langsung,dengan isi melebihi 2 kg :
180631	Diisi Kembang gula coklat dan lainlain
180632	Tidak diisi Kembang gula coklat dan lainlain
180690	LainLain

Sumber: Buku Tarif Kepabeanan, 2017

4. Hasil dan pembahasan

4.1. Ekspor Kakao Indonesia Ke ASEAN

Jenis kakao Indonesia yang paling dominan di ekspor ke pasar ASEAN adalah jenis kakao dengan kode HS-180320 atau pasta kakao dihilangkan lemaknya sebagian atau seluruhnya, kode HS-180500 atau bubuk kakao, tidak mengandung

¹⁰ ibid

¹¹ ibid

¹² ibid

tambahan gula atau bahan pemanis lainnya, kode HS-180100 atau biji kakao, utuh atau pecah, mentah atau digongseng, dan kode HS-180310 atau pasta kakao tidak dihilangkan lemaknya. Untuk tahun 2017, ekspor jenis kakao dengan kode HS-180320 sebesar 28,19 persen dari total semua kakao yang diekspor. Sedangkan jenis kakao dengan kode HS-180500 sebesar 20,81 persen, HS-180100 sebesar 19,49 persen dan kode HS-180310 sebesar 16,67 persen.

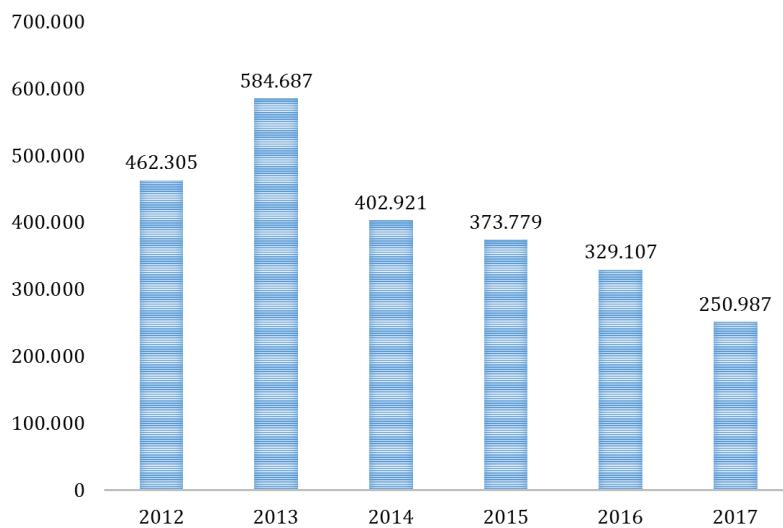
Tabel 2. Porsi Ekspor Kakao Indonesia Ke ASEAN Menurut Kode HS,

Tahun 2012 – 2017 (%)

Kode HS	2012	2013	2014	2015	2016	2017
180100	72,95	67,43	41,32	26,74	23,75	19,49
180200	0,65	0,30	0,49	0,59	0,52	0,85
180310	1,22	9,86	19,36	17,60	16,60	16,67
180320	4,91	9,23	13,39	25,91	23,41	28,19
180400	1,55	3,23	12,28	15,98	7,45	2,46
180500	13,03	6,09	8,03	7,99	18,85	20,81
180610	0,02	0,03	0,04	0,04	0,10	0,16
180620	3,80	2,40	3,21	2,98	4,03	5,48
180631	0,11	0,17	0,42	0,36	0,53	0,75
180632	1,01	0,06	0,17	0,47	3,17	2,73
180690	0,77	1,21	1,29	1,35	1,58	2,41

Sumber : Comtrade, diolah

Jika melihat data tahun 2012-2017, terdapat perubahan yang cukup besar jenis kakao Indonesia yang paling dominan diekspor ke pasar ASEAN. Dalam kurun waktu tersebut, jenis kakao dengan kode HS-180100 mengalami penurunan ekspor yang tajam dari sebesar 72,95 persen di tahun 2012 menjadi hanya 19,49 persen di tahun 2017. Namun untuk jenis kakao dengan kode HS-180310 mengalami pertumbuhan yang cukup tinggi yakni sebesar 1,22 persen pada tahun 2012 dan menjadi 16,67 persen pada tahun 2017. Setelah pemberlakuan MEA, jenis kakao yang mengalami peningkatan porsi ekspor adalah kakao dengan kode HS-180500, 180610, 180620, 180631, 180632 dan 180690. Sedangkan sisanya mengalami penurunan, baik di tahun 2016 maupun 2017. Jika dilihat dari nilai ekspor, total ekspor kakao Indonesia ke ASEAN mengalami penurunan sejak tahun 2014 (gambar 2).

Gambar 2. *Nilai Ekspor Kakao Indonesia Ke ASEAN, Tahun 2012 – 2017 (USD)*

Sumber : Comtrade, diolah

Pada tahun 2014, ekspor kakao Indonesia mengalami penurunan yang cukup drastis yakni sebesar 31,09 persen. Setahun sebelum pemberlakuan MEA, ekspor kakao masih mengalami penurunan sebesar 7,23 persen. Dua tahun paska pemberlakuan MEA, ekspor kakao terus mengalami penurunan yakni sebesar 11,95 persen pada tahun 2016 dan 23,74 persen pada tahun 2017.

Jika melihat komposisi impor negara-negara ASEAN dari seluruh dunia menurut jenis kakanya, kakao dengan kode HS-180100 merupakan kakao yang paling banyak diimpor oleh negara ASEAN. Dari seluruh jenis kakao, porsi impor jenis kakao ini sebesar 53,69 persen di tahun 2017, yang 6,33 persennya diimpor dari Indonesia.

Pola permintaan jenis kakao yang diminta oleh ASEAN masih kepada kakao dengan kode HS -180100. Sementara untuk kakao dengan kode HS-180310 dan HS-180320 mengalami permintaan yang fluktuatif dan mengalami kenaikan masing-masing sebesar 25,04 persen dan 45,83 persen jika dibandingkan tahun 2012. Sedangkan permintaan untuk kakao dengan kode HS-180500 terus mengalami penurunan sebesar 21,13 persen dibandingkan tahun 2012 (tabel 3).

**Tabel 3. Porsi Permintaan Impor ASEAN Menurut Jenis Kakao,
Tahun 2012 – 2017 (%)**

Kode HS	2012	2013	2014	2015	2016	2017
180100	53,75	50,32	56,88	49,40	44,59	53,69
180690	7,75	8,58	8,52	11,82	12,98	11,21
180500	11,48	8,44	5,75	6,28	9,41	8,03
180631	8,38	9,01	6,57	7,29	8,86	7,54
180632	5,14	6,15	4,91	5,69	7,56	5,76
180310	3,87	5,27	5,52	6,03	5,27	4,29
180320	2,93	4,74	3,09	4,35	3,72	3,79
180620	3,77	4,24	4,08	3,93	3,63	3,62
180400	1,16	1,89	3,49	3,96	2,77	1,37
180610	0,99	1,16	1,08	1,12	0,91	0,53
180200	0,78	0,21	0,13	0,13	0,30	0,18

Sumber : Comtrade, 2018 (diolah).

Namun pasca pemberlakuan MEA, jenis kakao dengan kode HS-180310, dan HS-180320 sama-sama mengalami penurunan permintaan. Pada 2017 jika dibandingkan pada tahun 2015 (sebelum pemberlakuan MEA), kakao kode HS-180310 turun sebesar 24,17 persen dan kakao kode HS-180320 turun sebesar 7,13 persen. Sementara jenis kakao dengan kode HS-180100 dan HS-180500 mengalami peningkatan permintaan masing-masing sebesar 15,80 persen dan 36,22 persen paska pemberlakuan MEA.

4.2. Daya Saing Kakao dan Pesaing Kakao HS-180100 (Biji Kakao, Utuh atau Pecah, Mentah atau Digongseng) Indonesia di Pasar ASEAN

4.2.1. Analisis RCA

Dalam kurun waktu tahun 2012 – 2017, hasil analisis RCA menunjukkan bahwa kakao dengan kode HS-180100 memiliki daya saing di Malaysia dan Filipina dan tidak berdaya saing di Singapura (tabel 4). Paska penerapan MEA, daya saing kakao Indonesia mengalami penurunan di Malaysia. Sedangkan di Filipina, pada tahun 2016, daya saingnya mengalami peningkatan dan mengalami penurunan di 2017 dari tahun sebelumnya. Penurunan daya saing di Malaysia merupakan indikasi bahwa terjadi penurunan permintaan kakao Indonesia.

Untuk Malaysia, permintaan kakao dari Indonesia di 2017 menurun yakni sebesar 16,45 persen. Penurunan ini disebabkan penurunan impor Malaysia dari seluruh dunia yang drastis sebesar 73,38 persen. Malaysia memilih untuk mengurangi impor jenis kakao dengan kode HS-180100.

Tabel 4. Nilai RCA Kakao Kode HS-180100 Indonesia di ASEAN

TAHUN/NEGARA	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Thailand	19.07	19.70	20.74	16.99	0.00	0.00
Malaysia	13.13	11.88	9.28	4.46	2.65	2.42
Philipina	0.00	0.00	0.00	2.31	9.83	4.71
Singapura	10.46	7.46	2.23	1.68	1.84	0.00
Vietnam	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Kamboja	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Myanmar	0.00	0.00	0.00	36.59	0.00	0.00
Laos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Brunei	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Sumber : Comtrade, diolah

Pada tahun 2016, untuk permintaan kakao Indonesia di Filipina bertumbuh 8 kali lipat dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Namun pada tahun 2017, permintaan kakao mengalami penurunan pertumbuhan yang tajam sebesar 65,32 persen. Pada tahun yang sama permintaan impor Filipina dari dunia atas kakao dengan kode HS-180100 juga menurun sebesar 77,26 persen. Penurunan di tahun 2017 mengindikasikan Filipina juga memilih mengurangi impor jenis kakao kode HS-180100.

4.2.2. Analisis EPD

Hasil analisis EPD periode 2012-2017 menunjukkan posisi pasar kakao dengan kode HS-180100 di negara ASEAN pada posisi *rising star* adalah di negara Filipina¹³ (tabel 5).

Tabel 5. Daya Saing Kakao Kode HS-180100 Dengan Metode EPD,
Tahun 2012 -2017

Negara	EPD		Posisi Pasar
	Sumbu X	Sumbu Y	
Malaysia	-1,714	1,531	<i>Lost Oportunity</i>
Thailand	-6,051	0,639	<i>Lost Oportunity</i>
Singapura	-7,242	0,439	<i>Lost Oportunity</i>
Filipina	12,585	1,940	<i>Rising Star</i>

Sumber : Comtrade, diolah

¹³ Lima negara ASEAN lainnya tidak ditampilkan karena Indonesia tidak rutin mengekspor jenis kopi ini ke negara-negara tersebut

Namun pada negara Malaysia, Thailand dan Singapura, posisinya berada pada posisi *lost opportunity*. Kondisi *lost opportunity* ini sangat tidak diinginkan sebab para eksportir Indonesia akan kehilangan kesempatan untuk ikut menjadi pemasok ke negara yang pertumbuhan pasarnya tinggi. Permintaan Thailand atas kakao ini pada tahun 2015 terbesar berasal dari Indonesia. Namun pada tahun 2016 dan 2017, Thailand tidak lagi mengimpor dari Indonesia namun lebih memilih mengimpor dari Belgia, Peru dan Amerika Serikat. Sementara Singapura dalam kurun waktu 2013-2017, lebih memilih mengimpor kakao dengan kode HS-180100 ini dari negara Malaysia.

4.2.3. Pesaing Indonesia

Dengan menggunakan perbandingan *market share* antara Indonesia dengan negara-negara pemasok lainnya pada tahun 2017, pesaing kakao Indonesia di negara-negara ASEAN tergambar pada tabel 6.

Tabel 6. Pesaing Utama Kakao Indonesia

Negara Tujuan	Market Share Indonesia (%)	Pesaing (Market Share)
Filipina	75,51	Ekuador (24,49%)
Malaysia	35,91	Ekuador (64,09%)
Singapura	0,00	Malaysia (99,99%)
Brunei	0,00	Inggris (100%)
Thailand	0,00	Amerika Serikat (95,41%)
Kamboja	0,00	-
Vietnam	0,00	-
Laos	0,00	-
Myanmar	0,00	-

Sumber : Comtrade, diolah

Pada pasar Filipina, negara pesaing yang harus mendapat perhatian yaitu Ekuador. Untuk pasar Malaysia yang penguasaan pasar Indonesia masih dibawah 50 persen, negara pesaing yang harus juga mendapat perhatian khusus adalah Ekuador.

4.3. Daya Saing Kakao dan Pesaing Kakao HS-180310 (Pasta Kakao Tidak Dihilangkan Lemaknya) Indonesia di Pasar ASEAN

4.3.1. Analisis RCA

Hasil perhitungan RCA dalam kurun waktu tahun 2012 – 2017, hasil analisis menunjukkan bahwa kakao dengan kode HS-180310 memiliki daya saing di Thailand, Malaysia, dan Filipina sejak tahun 2012, sedangkan di Myamnar baru berdaya saing pada tahun 2017. Di negara Singapura, jenis kakao ini tidak berdaya saing (tabel 7).

Paska penerapan MEA, daya saing kakao dengan kode HS-180310 ini di Thailand, Malaysia dan Filipina mengalami penurunan. Penurunan yang sangat tajam terjadi di Malaysia pada tahun 2017 dikarenakan Malaysia mengurangi permintaan kakao jenis ini meskipun Indonesia masih menjadi pilihan pemasoknya. Sedangkan di Thailand, penurunan ekspor kakao jenis ini dikarenakan penurunan permintaan dari dalam negerinya dan lebih memilih memilih mengimpor dari Malaysia.

Tabel 7. Nilai RCA Kakao Kode HS-180310 Indonesia di ASEAN

TAHUN/NEGARA	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Thailand	14.18	5.21	6.68	9.02	6.66	4.50
Malaysia	7.92	19.04	20.47	22.27	22.28	6.55
Philipina	19.83	20.45	9.46	5.66	8.40	3.32
Singapura	0.94	0.16	0.42	0.29	0.02	0.06
Vietnam	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Kamboja	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Myanmar	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.82
Laos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Brunei	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Sumber : Comtrade, diolah

Untuk negara ASEAN lainnya, kakao dengan kode HS-180310 tidak berdaya saing karena tidak diekspor tiap tahunnya ke negara-negara tersebut. Dari sisi permintaan negara-negara ASEAN, jenis kakao ini merupakan jenis kakao yang permintaannya relatif bertumbuh. Hal ini terlihat dari pertumbuhan permintaan yang positif di semua negara ASEAN. Dibandingkan tahun 2012, permintaan ASEAN terhadap jenis kakao ini meningkat sebesar 25,04 persen dan Indonesia mampu menjadi pengimpor terbesar dengan pasar sebesar 40,03 persen per tahun 2017.

Sedangkan pengimpor terbesar jenis kakao ini di kawasan ASEAN adalah Malaysia dengan porsi di tahun 2017 sebesar 33,24 persen dan Singapura sebesar 6,46 persen. Dari sisi penguasaan pasar, kakao dengan kode HS-180310 menguasai pasar Malaysia sebesar 97,19 persen.

4.3.2. Analisis EPD

Hasil analisis EPD periode 2012-2017 untuk kakao dengan kode HS-180310 di negara ASEAN pada posisi *Rising Star* adalah di Malaysia dan Thailand. Sedangkan di Singapura dan Filipina menunjukkan posisi pasar pada kondisi *Lost Opportunity*¹⁴ (tabel 8).

Tabel 8. Daya Saing Kakao Kode HS-180310 Dengan Metode EPD

Tahun 2012 -2017

Negara	EPD		Posisi Pasar
	Sumbu X	Sumbu Y	
Malaysia	9.947	1.531	<i>Rising Star</i>
Thailand	4.618	0.639	<i>Rising Star</i>
Singapura	-0.268	0.439	<i>Lost Opportunity</i>
Filipina	-0.324	1.940	<i>Lost Opportunity</i>

Sumber : Comtrade, diolah

4.3.3. Pesaing Indonesia

Hasil perbandingan *market share* antara Indonesia dengan negara-negara *supplier* lainnya pada tahun 2017, pesaing kakao dengan kode HS-180310 Indonesia di negara-negara ASEAN tergambar pada tabel 9.

¹⁴ Empat negara ASEAN lainnya tidak ditampilkan karena Indonesia tidak rutin mengekspor jenis kopi ini ke negara-negara tersebut

Tabel 9. Pesaing Utama Kakao Indonesia

No.	Negara Tujuan	Market Share Indonesia (%)	Pesaing (Market Share)
1	Malaysia	97,19	Jerman (2,81%)
2	Filipina	53,17	Malaysia (43,90%) dan Italy (2,91%)
3	Thailand	31,98	Malaysia (47,67%) dan Jepang (20,14%)
4	Singapura	0,49	Malaysia (98,25%) dan Ekuador (1,26%)
5	Brunei	0,00	Malaysia (100%)
6	Kamboja	0,00	-
7	Laos	0,00	-
8	Myanmar	0,00	-
9	Vietnam	0,00	-

Sumber : Comtrade, diolah

Negara pesaing yang harus mendapat perhatian di negara tujuan Filipina adalah Malaysia karena mendekati *market share* Indonesia dan merupakan pemasok terbesar kedua setelah Indonesia. Untuk negara tujuan Thailand, negara pesaing yang harus mendapat perhatian yaitu Malaysia dan Jepang. Malaysia selalu menjadi pemasok utama kakao jenis ini di negara Thailand, sedangkan Jepang merupakan pesaing yang dalam 3 (tiga) tahun terakhir menjadi tiga pemasok terbesar ke negara Thailand.

4.4. Daya Saing Kakao dan Pesaing Kakao HS-180500 (Bubuk Kakao, Tidak Mengandung Tambahan Gula atau Bahan Pemanis Lainnya) Indonesia di Pasar ASEAN

4.4.1. Analisis RCA

Untuk perhitungan RCA dalam kurun waktu tahun 2012 – 2017, hasil analisis menunjukkan bahwa kakao dengan kode HS-180500 memiliki daya saing di Thailand, Malaysia, Filipina, Singapura dan Vietnam (tabel 10).

Setelah pemberlakuan MEA, daya saing kakao dengan kode HS-180500 mengalami pertumbuhan di Thailand, Malaysia, Singapura dan Vietnam pada tahun 2016. Namun pada tahun 2017, daya saing kakao jenis ini mengalami penurunan yang tajam di negara Thailand, Malaysia, Filipina dan Vietnam.

Tabel 10. Nilai RCA Kakao Kode HS-180500 Indonesia di ASEAN

TAHUN/NEGARA	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Thailand	18.68	15.58	10.31	7.09	8.37	1.80
Malaysia	6.29	5.37	5.65	8.87	14.47	6.63
Philipina	10.97	5.72	7.97	7.45	5.05	3.03
Singapura	4.20	0.97	0.25	0.27	1.66	2.22
Vietnam	0.89	1.06	0.91	3.65	27.18	7.33
Kamboja	0.00	0.00	0.00	0.00	8.68	0.00
Myanmar	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Laos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Brunei	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Sumber : Comtrade, diolah

Pada tahun 2017, penurunan daya saing di Thailand, Malaysia, Filipina dan Vietnam disebabkan penurunan permintaan kakao dengan kode HS-180500 ini dari dalam negerinya. Daya saing yang meningkat setelah pemberlakuan MEA adalah di pasar Singapura. Penguasaan pasar kakao jenis ini di Singapura semakin meningkat, yang sebelum pemberlakuan MEA hanya sebesar 1,27 persen, menjadi sebesar 7,35 persen di tahun 2016 dan sebesar 19,59 persen di tahun 2017. Padahal permintaan impor dari seluruh dunia ke ASEAN untuk kakao dengan kode HS-180500 sedang mengalami penurunan sebesar 12,92 persen.

4.4.2. Analisis EPD

Hasil analisis EPD periode 2012-2017 menunjukkan posisi pasar kakao dengan kode HS-180500 di negara ASEAN pada posisi *rising star* adalah di negara Malaysia, Vietnam, Singapura, dan Filipina (tabel 11).

Tabel 11. Daya Saing Kakao Kode HS-180500 Dengan Metode EPD,

Tahun 2012 -2017

Negara	EPD		Posisi Pasar
	Sumbu X	Sumbu Y	
Malaysia	10.481	1.531	<i>Rising Star</i>
Thailand	-5.022	0.639	<i>Lost Opportunity</i>
Vietnam	6.734	0.630	<i>Rising Star</i>
Singapura	0.866	0.439	<i>Rising Star</i>
Filipina	3.052	1.940	<i>Rising Star</i>

Sumber : Comtrade, diolah

Sedangkan pada negara Thailand posisinya berada pada posisi *lost opportunity*. Thailand lebih memilih mengimpor kakao dengan kode HS-180500

dari negara Malaysia. Hal ini menandakan terjadi kehilangan pangsa pasar produk kakao jenis ini di pasar Thailand.

4.4.3. Pesaing Indonesia

Dari hasil perbandingan *market share* antara Indonesia dengan negara-negara pemasok lainnya pada tahun 2017, pesaing kakao Indonesia di negara-negara ASEAN tergambar pada tabel 12.

Tabel 12. Pesaing Utama Kakao Indonesia

No.	Negara Tujuan	Market Share Indonesia (%)	Pesaing (Market Share)
1	Malaysia	98,40	Amerika Serikat (1,06%)
2	Filipina	48,52	Malaysia (49,83%) dan Amerika Serikat (1,18%)
3	Vietnam	42,56	Malaysia (57,13 %)
4	Singapura	19,59	Malaysia (75,75%), Amerika Serikat (2,90%) dan Brazil (1,13%)
5	Thailand	12,81	Malaysia (86,07%)
6	Brunei	0,00	Malaysia (54,73%) dan Amerika Serikat (45,27%)
7	Myanmar	0,00	Malaysia (100%)
8	Kamboja	0,00	-
9	Laos	0,00	-

Sumber : Comtrade, diolah

Pada pasar Filipina, negara pesaing utama Indonesia adalah Malaysia yang mengusai pasar sebesar 49,83 persen lebih tinggi dibandingkan Indonesia. Sedangkan pada pasar Vietnam, negara yang perlu mendapat perhatian khusus untuk kakao dengan kode HS-180500 juga masih dari Malaysia dengan porsi yang hampir sama. Sedangkan untuk pasar Singapura, Thailand, Brunei dan Myanmar, pemasok utama kakao jenis ini berasal dari Malaysia.

4.5. Daya Saing Kakao dan Pesaing Kakao HS-180320 (pasta kakao dihilangkan lemaknya sebagian atau seluruhnya) Indonesia di Pasar ASEAN

4.5.1. Analisis RCA

Berdasarkan perhitungan RCA dalam kurun waktu tahun 2012 – 2017, hasil analisis menunjukkan bahwa kakao dengan kode HS-180320 memiliki daya saing di Malaysia, Filipina dan Singapura sejak tahun 2012 (tabel 13).

Namun paska penerapan MEA, daya saing kakao jenis ini di Malaysia dan Filipina mengalami penurunan. Sedangkan di Singapura, daya saing nya cenderung mengalami pertumbuhan. Penurunan yang sangat tajam terjadi di Malaysia dan Filipina dikarenakan terjadi penurunan permintaan dari dalam negerinya. Untuk Singapura permintaan ekspor kakao dengan kode HS-180320 pada tahun 2017, memilih Indonesia sebagai pemasok utama setelah tahun sebelumnya memilih Belanda untuk menjadi pemasoknya. Untuk daya saing di negara ASEAN lainnya, jenis kakao ini tidak berdaya saing dan tidak rutin di ekspor tiap tahunnya ke negara-negara tersebut.

Tabel 13. Nilai RCA Kakao Kode HS-180320 Indonesia di ASEAN

TAHUN/NEGARA	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Thailand	25.72	14.38	9.70	31.46	0.00	0.00
Malaysia	6.93	20.28	21.88	24.05	24.01	6.73
Philipina	20.97	17.92	27.01	25.13	19.85	5.97
Singapura	0.01	3.12	0.01	0.00	1.71	11.23
Vietnam	47.48	0.00	28.14	69.92	0.00	0.00
Kamboja	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Myanmar	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Laos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Brunei	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Sumber : Comtrade, diolah

4.5.2. Analisis EPD

Hasil analisis EPD periode 2012-2017 untuk kakao dengan kode HS-180320 di negara ASEAN pada posisi *Rising Star* adalah di Malaysia, Singapura dan Filipina ¹⁵(Tabel 14).

Tabel 14. Daya Saing Kakao Kode HS-180320 Dengan Metode EPD,
Tahun 2012 -2017

Negara	EPD		Posisi Pasar
	Sumbu X	Sumbu Y	
Malaysia	11.375	1.531	<i>Rising Star</i>
Singapura	16.510	0.439	<i>Rising Star</i>
Filipina	1.253	1.940	<i>Rising Star</i>

Sumber : Comtrade, diolah

¹⁵ Enam negara ASEAN lainnya tidak ditampilkan karena Indonesia tidak rutin mengekspor jenis kopi ini ke negara-negara tersebut

4.5.3. Pesaing Indonesia

Dengan menggunakan perbandingan *market share* antara Indonesia dengan negara-negara pemasok lainnya pada tahun 2017, pesaing kakao dengan kode HS-180320 Indonesia di negara-negara ASEAN tergambar pada tabel 15. Indonesia merupakan pemasok utama kakao dengan kode HS-180320 di negara Malaysia, Filipina dan Singapura.

Tabel 15. Pesaing Utama Kakao Indonesia

Negara Tujuan	Market Share Indonesia (%)	Pesaing (Market Share)
Malaysia	99,80	Amerika Serikat (0,19%)
Filipina	95,70	Inggris (2,83%) dan Italy (1,27%)
Singapura	99,22	Malaysia (0,78%)
Thailand	0,00	-
Brunei	0,00	-
Kamboja	0,00	-
Laos	0,00	-
Myanmar	0,00	-
Vietnam	0,00	-

Sumber : Comtrade, diolah

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Pertama, setelah dua tahun diberlakukannya MEA, hampir semua ekspor jenis kakao Indonesia mengalami penurunan nilai ekspor setiap tahunnya. Hanya kakao dengan kode HS-180500 yang sempat bertumbuh positif pada tahun 2016 dan menurun pada tahun 2017.

Kedua, berdasarkan perhitungan RCA dalam kurun waktu tahun 2012 – 2017, hasil analisis menunjukkan bahwa kakao dengan kode HS-180100 memiliki daya saing di Malaysia dan Filipina dan tidak berdaya saing di Singapura. Dua tahun penerapan MEA, daya saing kakao Indonesia mengalami penurunan di Malaysia. Sedangkan di Filipina, pada tahun 2016 daya saingnya mengalami peningkatan dan mengalami penurunan di 2017 dari tahun sebelumnya. Berdasarkan analisis EPD, posisi *rising star* untuk jenis kakao ini hanya di Filipina.

Ketiga, berdasarkan perhitungan RCA dalam kurun waktu tahun 2012 – 2017, hasil analisis menunjukkan bahwa kakao dengan kode HS-180310 memiliki daya

saing di Thailand, Malaysia, dan Filipina sejak tahun 2012, sedangkan di Myamnar baru berdaya saing pada tahun 2017. Paska penerapan MEA, daya saing kakao ini di Thailand, Malaysia dan Filipina mengalami penurunan. Penurunan yang sangat tajam terjadi di Malaysia pada tahun 2017 dikarenakan Malaysia mengurangi permintaan kakao jenis ini meskipun Indonesia masih menjadi pilihan pemasoknya. Sedangkan di Thailand, penurunan ekspor kakao jenis ini dikarenakan penurunan permintaan dari dalam negerinya dan lebih memilih memilih mengimpor dari Malaysia. Berdasarkan analisis EPD, posisi *rising star* untuk jenis kakao ini adalah di Malaysia dan Thailand. Di Singapura dan Filipina menunjukkan posisi pasar pada kondisi *lost opportunity*.

Keempat, berdasarkan perhitungan RCA dalam kurun waktu tahun 2012 – 2017, hasil analisis menunjukkan bahwa kakao dengan kode HS-180500 memiliki daya saing di Thailand, Malaysia, Filipina, Singapura dan Vietnam. Setelah pemberlakuan MEA, daya saing kakao ini mengalami pertumbuhan di Thailand, Malaysia, Singapura dan Vietnam pada tahun 2016. Namun pada tahun 2017, daya saing kakao jenis ini mengalami penurunan yang tajam di Thailand, Malaysia, Filipina dan Vietnam. Berdasarkan analisis EPD, posisi *rising star* untuk jenis kakao ini adalah di Malaysia, Vietnam, Singapura, dan Filipina. Di Thailand posisinya berada pada posisi *lost opportunity*.

Kelima, berdasarkan perhitungan RCA dalam kurun waktu tahun 2012 – 2017, hasil analisis menunjukkan bahwa kakao dengan kode HS-180320 memiliki daya saing di Malaysia, Filipina dan Singapura sejak tahun 2012. Namun paska penerapan MEA, daya saing kakao jenis ini di Malaysia dan Filipina mengalami penurunan. Sedangkan di Singapura, daya saing nya cenderung mengalami pertumbuhan. Penurunan yang sangat tajam terjadi di Malaysia dan Filipina dikarenakan terjadi penurunan permintaan dari dalam negerinya. Berdasarkan analisis EPD, posisi *rising star* untuk jenis kakao ini adalah di Malaysia, Singapura dan Filipina.

5.2. Rekomendasi

Hasil penelitian menemukan bahwa jenis kakao dengan kode HS-180100 (biji kakao, utuh atau pecah, mentah atau digongseng) merupakan jenis kakao yang paling banyak diminta oleh pasar ASEAN dan salah satu jenis unggulan ekspor Indonesia. Di sisi lain, kinerja perdagangan Indonesia dengan dunia untuk jenis

kakao ini mengalami defisit sejak tahun 2014. Artinya, terjadi defisit pasokan bahan input (biji kakao) bagi industri domestik untuk memproduksi pasta kakao (HS-180310 dan 180320) serta mentega, lemak dan minyak kakao (HS-180400), yang merupakan jenis kakao unggulan lainnya. Untuk itu, pemerintah sebaiknya fokus dan memperhatikan peningkatan produktivitas jenis kakao ini dalam memenuhi kebutuhan domestik (bahan input biji kakao olahan) dan dalam rangka mendorong jenis kakao ini menjadi salah satu jenis komoditi ekspor unggulan ke ASEAN, khususnya ke Malaysia dan Filipina.

Jenis kakao lain yang harus mendapat perhatian dan didorong penetrasinya ke pasar ASEAN adalah jenis kakao dengan dengan kode HS-180320 atau pasta kakao dihilangkan lemaknya sebagian atau seluruhnya, kode HS-180310 atau pasta kakao tidak dihilangkan lemaknya dan kode HS-180500 atau bubuk kakao, tidak mengandung tambahan gula atau bahan pemanis lainnya. Pertimbangan yang mendasar untuk memilih ketiga jenis kakao ini adalah jenis kakao ini berdaya saing di Malaysia, Filipina dan Thailand dan porsi impor negara ASEAN dari dunia juga cukup besar atas jenis kakao tersebut. Selain itu, jenis kakao ini juga lebih bernilai tambah dibandingkan dengan kode HS-180100 (biji kakao, utuh atau pecah, mentah atau digongseng).

Selain itu, perlunya ketiga jenis kakao tersebut didorong melakukan penetrasi ke pasar ASEAN di dasarkan pada kebijakan Uni Eropa yang menerapkan tarif bea masuk sebesar 4 – 6 persen untuk impor produk olahan kakao dari Indonesia. Berbeda dengan Afrika yang dikenakan tarif masuk 0 persen. Artinya, perlu dilakukan pengalihan pasar dari Uni Eropa ke pasar lain, seperti ASEAN.

Dalam konteks penetrasi pasar untuk keempat jenis kakao diatas ke pasar ASEAN, ada beberapa langkah yang dapat ditempuh oleh pemerintah, antara lain:

- a. Perlu adanya dukungan atau intervensi pemerintah dalam peningkatan produksi kakao nasional, baik dalam bentuk dukungan kebijakan maupun anggaran yang mendukung produktivitas petani terkait rehabilitasi, intensifikasi, pemangkasan, pemupukan, serta pengairan, maupun penyuluhan. Peningkatan produktivitas tersebut sangat diperlukan untuk menutup defisit perdagangan dan untuk memenuhi kebutuhan bahan input utama bagi olahan kakao seperti pasta kakao, mentega, lemak dan minyak kakao.

- b. Dukungan promosi dan kerjasama bilateral (diplomasi) yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kinerja ekspor ketiga jenis kakao tersebut di ASEAN, yang dapat dilakukan oleh Kementerian Pertanian, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Perdagangan. Agar optimal, dukungan ini harus melibatkan para stakeholder terkait seperti Asosiasi Kakao Indonesia (ASKINDO), Asosiasi Pengusaha Industri Kakao dan Cokelat Indonesia (APIKCI), Asosiasi Petani Kakao Indonesia (APKAI), dan Asosiasi Industri Kakao Indonesia (AIKI)
- c. Pemerintah perlu proaktif membenahi strategi promosi kakao Indonesia ke ASEAN dengan melakukan *branding* dan pemenuhan Standar Mutu Internasional dan Standar Nasional Indonesia (SNI) untuk di ekspor.

Daftar Pustaka

- Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri RI. (2009). Cetak Biru Komunitas Ekonomi Asean (Asean Economic Community Blueprint).
- Esterhuizen, D. (2006). Measuring and Analyzing Competitiveness in the Agribusiness Sector : Methodological and Analytical Framework. University of Pretoria, 99-146.
- Hasibuan, Abdul Muis., Nurmalina, Rita., dan Wahyudi, Agus. (2012). Analisis Kinerja dan Daya Saing Perdagangan Biji Kakao dan Produk Kakao Olahan Indonesia di Pasar Internasional. Buletin RISTRI Vol 3 (1) 2012, 57 – 70.
- Kementerian Perdagangan RI. (2011). Kajian Kebijakan Pengembangan Diversifikasi Pasar Dan Produk Ekspor. Jakarta: Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri Badan Pengkajian Dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan.
- Markovich, Klara. (2005). Competitiveness of Domestic Small and Medium Enterprises in the European Union. European Integratian Studies, Miskolc, Volume 4, Number 1, 13-24.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019.

- Siggel, Eckhard. (2007). "The Many Dimensions of Competitiveness". CESifo Venice Summer Institute.
- Shohibul, Ana. (2013). Revealed Comparative Advantage Measure: ASEAN-China. *Journal of Economics and Sustainable Development*. Vol.4, No.7, 136-145.
- World Economic Forum (2009). *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. Geneva: World Economic Forum.
- World Economic Forum (2013). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Geneva: World Economic Forum.
- World Economic Forum (2015). *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva: World Economic Forum. Badan Pusat Statistik (2014). *Indikator Kesejahteraan Rakyat 2014*. Jakarta: BPS.
- Waheeduzzaman, A.N.M. "Competitiveness, Human Development and Inequality: A Cross Na-National Comparative Inquiry. *Competitiveness Review*, Vol 12, No.2, 13-29.
- Zuhdi, Fadlan & Suharno. (2015). Analisis Daya Saing Ekspor Kopi Indonesia Dan Vietnam Di Pasar ASEAN 5. *Habitat*, Volume 26, No. 3, Desember 2015, Hal. 152-162.

PENGARUH PROGRAM CETAK 1 JUTA HA SAWAH BARU TERHADAP PRODUKSI PADI DAN KESEJAHTERAAN PETANI

The Impact of 1 Million Ha Rice Fields Program on Rice Production and Farmers' Welfare

Dahiri*

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: *dahiri@dpr.go.id

Abstract

Data on the area of national rice fields and rice production showed an increasing trend, but the welfare of farmers also declined. The purpose of this research is first to calculate the impact of rice field area and productivity to rice production, secondly calculate the influence of wetland area, productivity, and price to farmer's welfare, thirdly count the effectiveness of paddy production and the program of 1 million ha of new fields. The method used is regression with natural logatirma and data of 33 provinces in Indonesia year 2013-2016. The result of data analysis showed that first wetland area and productivity have positive and significant effect to production, both wetland area, productivity, and price have positive effect to farmer welfare but only significant land area, three effectiveness of paddy production in quite effective category and program effectiveness print 1 million ha of new fields in the category of ineffective.

Keyword: *effectiveness, productivity, and in effectiveness.*

1. Pendahuluan

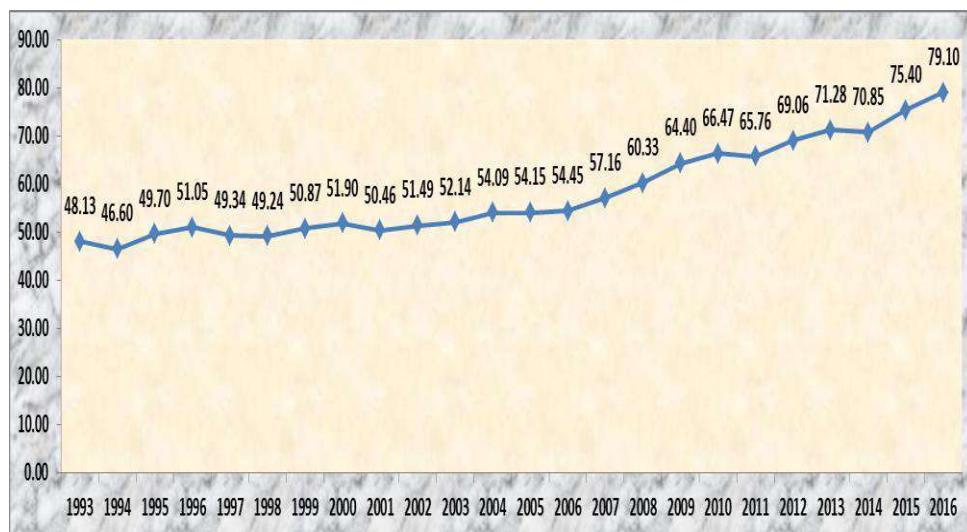
1.1 Latar Belakang

Salah satu agenda pembangunan Pemerintah Republik Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Ir. Joko Widodo yang telah dirumuskan dalam Nawacita yaitu mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik. Sebagai upaya mewujudkan rumusan Nawacita tersebut, pemerintah telah membuat kebijakan umum kedaulatan pangan yang terangkum dalam RPJMN 2015-2019 meliputi pemantapan ketahanan pangan menuju kemandirian pangan dengan peningkatan produksi pangan pokok, stabilisasi harga pangan, terjaminnya bahan pangan yang aman dan berkualitas dengan nilai gizi yang meningkat, serta meningkatnya kesejahteraan para pelaku

usaha pangan. Kebijakan pemantapan kedaulatan pangan yaitu mengamankan lahan padi beririgasi teknis didukung dengan pengendalian konversi lahan dan perluasan sawah baru seluas 1 juta ha di luar Pulau Jawa terutama dengan memanfaatkan lahan terlantar, lahan marginal, lahan kawasan transmigrasi, memanfaatkan tumpang sari di lahan perkebunan, dan lahan bekas pertambangan.

Perkembangan luas lahan sawah menunjukkan tren yang meningkat setiap tahunnya, sampai dengan tahun 2016 menjadi 8.112.218 ha. Meningkatnya luas lahan sawah nasional juga diiringi dengan peningkatan produksi padi. Kenaikan ini menjadi kabar baik bagi pemerintah untuk meningkatkan produksi pangan yang diinginkan.

Gambar 1. Produksi Padi (Juta Ton)



Sumber : BPS, diolah

Selain kabar baik tersebut, pemerintah masih perlu kerja keras lagi karena terdapat daerah potensial yang mengalami penurunan. Padahal kontribusi luas lahan total daerah-daerah tersebut sebesar 44,12 persen dari luas lahan nasional.

Tabel 1. Luas Lahan Sawah yang Mengalami Penurunan

Wilayah	Luas sawah (Ha)		
	Irigasi dan Nonirigasi		
	2014	2015	2016
Provinsi Sumatera Utara	433.043	423.465	423.029
Provinsi Sumatera Barat	226.920	226.377	222.482
Provinsi Sumatera Selatan	616.753	620.632	615.184
Provinsi Jawa Tengah	966.647	965.261	963.665
Provinsi Jawa Timur	1.101.765	1.091.752	1.087.018
Provinsi Kalimantan Tengah	215.545	196.813	194.782
Provinsi Kalimantan Timur	55.485	57.087	56.505
Provinsi Kalimantan Utara	21.775	21.448	20.520

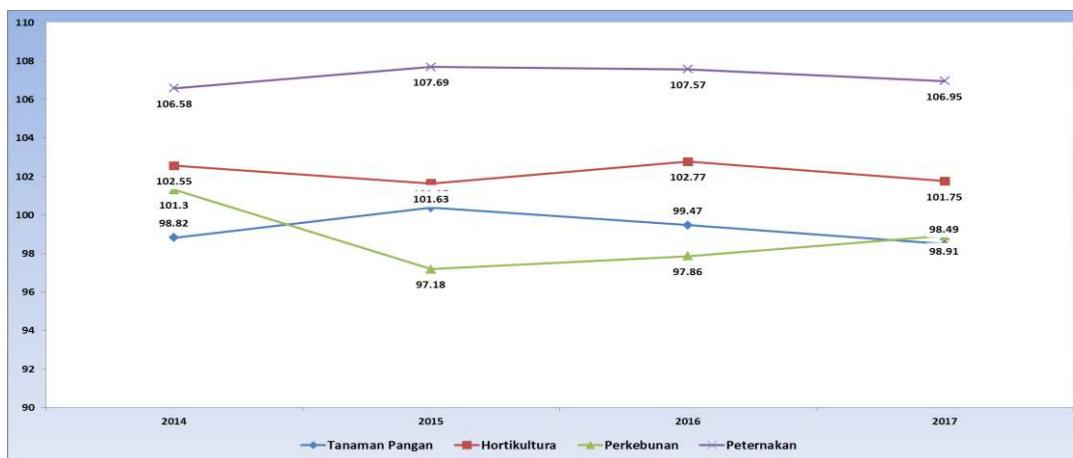
Sumber : Kementerian Pertanian, diolah

Berdasarkan tabel 1, penurunan diklasifikasikan sebagai berikut :

- Daerah yang secara tiga tahun berturut-turut mengalami penurunan yaitu Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara.
- Daerah yang mengalami naik dan turun yaitu Provinsi Sumatera Selatan, dan Kalimantan Timur.

Daerah dalam klasifikasi a memberikan suatu hipotesa bahwa daerah tersebut belum tersentuh program cetak 1 juta ha sawah baru atau daerah belum melaksanakan program tersebut. Sedangkan klasifikasi daerah b memberikan hipotesa bahwa adanya sesuatu masalah yang mengakibatkan luas lahan tersebut mengalami penurunan.

Selain itu, kesejahteraan petani masih memprihatinkan karena berdasarkan NTP sektor pertanian tanaman pangan masih berada pada posisi paling bawah ke dua setelah perkebunan. Kesejahteraan petani khususnya tanaman pangan mulai tahun 2015 sampai tahun 2016 terus mengalami penurunan. Padahal dari sisi produksi pertanian terus mengalami peningkatan, seharusnya semakin meningkat produksi pertanian, maka kesejahteraan juga meningkat.

Gambar 2. Perkembangan NTP Lintas Sektor

Sumber : Kementerian Pertanian, diolah.

Beberapa capaian dan permasalahan di atas memberikan sinyalemen yang negatif terhadap capaian pengelolaan sektor pertanian yang dilakukan pemerintah selama ini sehingga perlu ada perbaikan baik regulasi maupun teknis pelaksanaan demi terwujudnya kedaulatan pangan. Oleh karena itu, kajian mendalam terhadap capaian pengelolaan sektor pertanian menjadi penting untuk dilakukan demi terwujudnya kedaulatan pangan, maka dalam kesempatan ini penulis akan menganalisis “Pengaruh Program Cetak 1 Juta Ha Sawah Baru terhadap Produksi Padi dan Kesejahteraan Petani”.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu pertama pengaruh luas lahan sawah dan produktivitas terhadap produksi padi, kedua menghitung pengaruh luas lahan sawah, produktivitas, dan harga terhadap kesejahteraan petani, ketiga efektivitas produksi padi dan program cetak 1 juta ha sawah baru.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini yaitu :

1. Mengetahui pengaruh luas lahan sawah dan produktivitas terhadap produksi padi.
2. Mengetahui pengaruh luas lahan sawah, produktivitas, dan harga terhadap kesejahteraan petani.
3. Mengetahui efektivitas produksi padi dan program cetak 1 juta ha sawah baru.

2. Tinjauan Pustaka

2.1 Pengrtian Pertanian

Pengertian pertanian dalam arti sempit diartikan sebagai petani rakyat, sedangkan dalam arti luas pertanian mencakup pertanian dalam pengertian sempit, kehutanan, peternakan, dan perikanan. Dengan demikian tidak salah jika ada orang mengelompokkan usaha bidang kehutanan, peternakan atau perikanan sebagai usaha bidang pertanian. Semua pengelolaan tumbuh-tumbuhan atau tanaman dan lingkungannya agar dihasilkan suatu produk yang dapat dimanfaatkan dinamakan sebagai pertanian dalam arti sempit. Sedangkan dalam arti luas, pertanian diartikan sebagai pengelolaan tumbuh-tumbuhan, ternak, dan ikan agar menghasilkan suatu produk yang diinginkan. Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan tersebut, secara garis besar pengertian pertanian dapat diringkas meliputi empat hal utama yaitu proses produksi, petani atau pengusaha, tanah tempat usaha, dan usaha pertanian (*farm business*) (Andrianto, 2014).

2.2 Dimensi Terkini Pembangunan Pertanian Indonesia

Pembangunan pertanian Indonesia di zaman modern dilakukan dengan berorientasikan pada pencapaian konsistensi pertumbuhan yang baik. Konsistensi pertumbuhan yang dimaksud dalam pembangunan pertanian tidak boleh mengganggu basis sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Pembangunan pertanian harus membawa misi pemerataan agar dapat mengentaskan kemiskinan dan menyokong ketahanan pangan di Indonesia.

Dimensi baru dalam pembangunan pertanian Indonesia meliputi pertumbuhan pertanian, pengentasan kemiskinan, dan keberlanjutan lingkungan hidup. Ketiga hal tersebut terkadang tidak komplementer satu dengan yang lain. Itulah sebabnya tidak segampang membalikkan telapak tangan untuk dapat mencapai tujuan ketiga hal itu. Namun, hal itu bukan berarti tidak memungkinkan untuk dapat mencapai komplementer ketiganya secara serentak. Jika kondisi spesifik sosial-ekonomi dan agroekosistem dalam kondisi sangat memungkinkan, maka tingkat komplementer yang tinggi dari ketiganya dapat tercapai secara baik. Kondisi dimaksud memungkinkan pembangunan pertanian ke depan diarahkan pada pertanian yang tangguh dan berdaya saing tinggi. Bustanul Arifin (2005) memaparkan ketiga dimensi pembangunan pertanian terkini sebagai berikut:

1. *Dimensi Broad-Based (Berspektrum Luas)*

Dimensi pembangunan pertanian ini berorientasi pada pertumbuhan pertanian. Strategi yang dilakukan dalam pembangunan ini yaitu :

- a. Inovasi, inovasi dilakukan pada hal-hal seperti sistem penelitian yang dilaksanakan, pengembangan, dan penyuluhan pertanian (swasta dan pemerintah) yang menghasilkan dan menyebarluaskan teknologi baru untuk peningkatan produktivitas pertanian.
- b. Infrastruktur, dibangunnya sistem infrastruktur perdesaan yang memadai, khususnya infrastruktur berupa jalan, transportasi, dan irigasi.
- c. Input, sistem pengadaan dan distribusi pelayanan pertanian yang efisien, terutama input modern, pengelolahan bahan baku, air untuk irigasi, dan sistem perkreditan.
- d. Institusi, sistem kelembagaan pasar yang efisien dan membawa petani dalam memperoleh akses memadai terhadap pasar domestik dan pasar dunia. Selain hal itu dibentuk sistem kelembagaan pasar yang mampu memberikan pelayanan pokok, terutama yang tidak dapat dilakukan oleh sektor swasta.
- e. Incentif, sistem incentif dan kebijakan makro, perdagangan dan sektoral lain yang tidak mengganggu sektor pertanian.

2. Dimensi Pemerataan dan Pengentasan Kemiskinan.

Strategi pemerataan yang dilaksanakan dalam pembangunan pertanian dimensi pemerataan dan kemiskinan meliputi promosi pembangunan pertanian berspektrum luas, pelaksanaan *land-reform* dengan program distribusi kembali berbasis pasar, investasi sumber daya manusia (SDM) di perdesaan, peranan wanita dalam pertanian dan kegiatan rumah tangga, partisipasi masyarakat perdesaan dalam setiap pengambilan keputusan, dan pengembangan secara aktif perekonomian perdesaan non-usaha tani.

3. Dimensi Keberlanjutan dan Pelestarian Lingkungan Hidup.

Pembangunan pertanian yang dilaksanakan harus mampu mencapai target suatu pertumbuhan dan produktivitas yang tinggi serta mampu mengentaskan kemiskinan di Indonesia. Selain hal itu, pembangunan pertanian juga diharapkan tidak merusak sumber daya alam dan mampu menjaga keberlanjutan lingkungan hidup (Andrianto, 2014).

2.3 Kedaulatan Pangan

Kedaulatan pangan adalah keberdayaan dan kemandirian suatu bangsa untuk melindungi keragaman hayati, memproduksi pangan secara diversifikasi, mendistribusikan, menyediakan, memenuhi dan mengelola pangannya secara berkelanjutan. Keberdayaan merujuk pada *independent* yakni kemampuan tiap-tiap personal, rumah tangga, komunitas, kabupaten dan provinsi dalam menghasilkan, mendistribusikan, menyediakan, memenuhi dan mengelola pangannya. Sedangkan kemandirian merujuk pada *interdependent* dan *interrelasional* antar personal, antar rumah tangga, antar komunitas, antar Kabupaten dan antar provinsi dalam menghasilkan, menyediakan, memenuhi dan mengelola pangannya. Dengan demikian, dalam kedaulatan pangan tidak ada ruang bagi pangan impor, karena pangan bangsa benar-benar dijamin oleh bangsanya. Kalaupun “pahitnya” muncul persoalan pada satu daerah atau provinsi, maka negara (melalui institusi pengelolaannya) akan menjamin pemenuhannya dari stok nasional atau dari provinsi lainnya.

Semua daerah (kabupaten/kota), provinsi dan pulau di Indonesia memiliki potensi pangan secara beragam. Namun demikian, perlu disadari bahwa kemampuannya tidak seragam. Oleh karena itu, menyadari keragaman kemampuan dan sumber daya antar daerah, antar provinsi dan antar pulau, maka menjadi keharusan bagi negara untuk menjamin dan menginisiasi proses perwujudan kedaulatan pangan di seluruh Indonesia. Proses tersebut tidak dapat dibebankan kepada perangkat-perangkat dan satuan-satuan kerja teknis maupun fungsional yang ada di daerah yang multi fungsi dan berlipat ganda. Sekalipun untuk mewujudkan kedaulatan pangan lokal, maka pengelolaannya harus tetap oleh lembaga khusus yang menangani pangan. Dikatakan demikian karena mewujudkan kedaulatan pangan tidak cukup dengan formalitas dengan program-program biasa yang instan, rutin, dan parsial. Tidak cukup dengan mengandalkan cara-cara biasa, tetapi harus berwujud investasi pangan. Karena tujuannya adalah kemandirian, kedaulatan, kesejahteraan pelaku utama dan berkelanjutan (Setiawan dan Wahyu, 2016).

2.4 Kesejahteraan Petani

Unsur penting yang dijadikan sebagai indikator kesejahteraan petani adalah besarnya pendapatan dan perimbangannya dengan pengeluaran. Dalam kaitan

tersebut salah satu alat ukur yang sering digunakan adalah nilai tukar petani (NTP). Perhitungan NTP diperoleh dari perbandingan indeks harga yang diterima petani terhadap indeks harga yang dibayar petani. Nilai tukar petani menggambarkan tingkat daya tukar/daya beli petani terhadap produk yang dibeli/dibayar petani yang mencakup konsumsi dan input produksi yang dibeli. Semakin tinggi nilai tukar petani, semakin baik daya beli petani terhadap produk konsumsi dan input produksi tersebut, dan berarti secara relatif lebih sejahtera. Simatupang dan Maulana (2008) mengemukakan bahwa penanda kesejahteraan yang unik bagi rumah tangga tani praktis tidak ada, sehingga NTP menjadi pilihan satu-satunya bagi pengamat pembangunan pertanian dalam menilai tingkat kesejahteraan petani. Dengan demikian, NTP merupakan salah satu indikator relatif tingkat kesejahteraan petani. Semakin tinggi NTP, relatif semakin sejahtera tingkat kehidupan petani.

Menurut teori keseimbangan umum Rachmat (2000) menunjukkan bahwa NTP dapat dijadikan sebagai alat ukur tingkat kesejahteraan petani. Secara konsepsi arah dari NTP (meningkat atau menurun) merupakan resultan dari arah setiap komponen penyusunnya, yaitu komponen penerimaan yang mempunyai arah positif terhadap kesejahteraan petani dan komponen pembayaran yang mempunyai arah negatif terhadap kesejahteraan. Apabila laju komponen penerimaan lebih tinggi dari laju pembayaran maka nilai tukar petani akan meningkat, demikian sebaliknya. Pergerakan naik atau turun NTP menggambarkan naik turunnya tingkat kesejahteraan petani. Lebih lanjut Rachmat (2000) menunjukkan bahwa NTP mempunyai karakteristik yang cenderung menurun. Hal ini berkaitan dengan karakteristik yang melekat dari komoditas pertanian dan non pertanian. Ada tiga penjelasan mengenai terjadinya penurunan NTP, yaitu: (1) Elastisitas pendapatan produk pertanian bersifat inelastis, sementara produk non pertanian cenderung lebih elastis, (2) Perubahan teknologi dengan laju yang berbeda menguntungkan produk manufaktur, dan (3) Perbedaan dalam struktur pasar, dimana struktur pasar dari produk pertanian cenderung kompetitif, sementara struktur pasar produk manufaktur cenderung kurang kompetitif dan mengarah ke pasar monopoli/oligopoli (Bappenas dan JICA, 2013).

2.5 Efektivitas

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Rumus efektifitas sebagai berikut (Halim, 2004:129):

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Program}}{\text{Target Program}} \times 100\% \quad \dots(\text{persamaan 1})$$

Untuk melihat seberapa efektif program yang telah dicapai, maka penilaian kriteria efektivitas menggunakan Kepmendagari Nomor 690.900.327 Tahun 1996 tentang Pedoman Penilaian Kinerja yaitu sebagai berikut:

Tabel 2. Kriteria Efektivitas

Persentase Kinerja	Kriteria
Diatas 100%	Sangat Efektif
90%-100%	Efektif
80%-90%	Cukup Efektif
60-80%	Kurang Efektif
Kurang dari 60%	Tidak Efektif

Sumber :Kepmendagari 1996

3. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menganalisis hubungan kausalitas dengan menggunakan model regresi logaritma natural dengan persamaan umum sebagai berikut:

$$\ln Y_1 = \alpha_0 + \alpha_1 \ln X_1 + \alpha_2 \ln X_2, \text{ dan}$$

$$\ln Y_2 = \beta_0 + \beta_1 \ln X_1 + \beta_2 \ln X_2$$

Dengan Y_1 adalah produksi padi (ton) dan Y_2 adalah kesejahteraan petani (NTP), X_1 adalah luas lahan sawah (ha) sebagai proksi program cetak 1 juta ha sawah baru, X_2 adalah produktivitas (kuintal/ha), dan X_3 adalah harga gabah kering panen di tingkat petani (rupiah/kg). Data yang digunakan merupakan data dari 33 provinsi di Indonesia (kecuali DKI) dari tahun 2013 sampai dengan 2016.

4. Hasil dan Pembahasan

Hasil perhitungan model regresi produksi sebagai berikut :

$$LnY_1 = 1,04LnX_1 + 1,53LnX_2 - 4,30 \quad (persamaan\,1) \\ ; R^2 = 98,36\%$$

Sedangkan hasil perhitungan kesejahteraan petani sebagai berikut :

$$LnY_2 = 0,015LnX_1 + 0,008LnX_2 + 0,002LnX_3 - 4,339 \quad (Persamaan\ 2)$$

(0,0010) \quad (0,7990) \quad (0,9341) \quad (0,0000)

$$; R^2 = 11,54\%$$

Perhitungan nilai efektivitas produksi padi berdasarkan hasil simulasi perhitungan produksi padi menggunakan rumus model regresi dengan data luas lahan sawah sebesar 8185889 dan produktivitas sebesar 52,36 pada tahun 2016 diperoleh :

$$Y_1 = \text{Exp}(1,04 \times \text{Ln}(8185889) + 1,53 \times \text{Ln}(52,36) - 4,30) = 89575999 \text{ ton}$$

Dengan Efektivitas₂₀₁₆ = $\frac{79354767}{89575999} \times 100\% = 88,58\%$

Berdasarkan tabel 2 kriteria efektivitas, peningkatan produksi masuk dalam kategori cukup efektif. Belum efektifnya produksi padi disebabkan oleh dua faktor yaitu luas lahan sawah dan produktivitas padi, karena itu pemerintah menggalakkan program perluasan lahan sawah yang dikenal dengan program cetak 1 juta ha sawah baru. Program ini baru dimulai pada September 2015 dengan realisasi fisik seluas 20070 ha dan realisasi tahun 2016 seluas 129076 ha dengan luas lahan yang sudah dimanfaatkan seluas 126437 ha.¹⁶ Efektivitas program cetak 1 juta ha sawah baru sebagai berikut :

¹⁶ Amran Sulaiman diambil kembali dari <https://economy.okezone.com/read/2017/11/06/320/1809239/realisasi-fisik-cetak-sawah-naik-400-mentan-kenaikan-tertinggi-dalam-sejarah>.

$$\text{Efektivitas}_{2015-2016} = \frac{126437}{1000000} \times 100\% = 12,64\%$$

Berdasarkan tabel 2 efektivitas, nilai efektivitas program cetak 1 juta ha sawah baru sebesar 12,64 persen kurang dari 60 persen. Hal ini menunjukkan bahwa program cetak 1 juta ha sawah baru tidak efektif. Padahal luas lahan sawah berdasarkan data dari Kementerian Pertanian periode tahun 2010 sampai dengan tahun 2016 menunjukkan peningkatan seluas 184.649 ha atau meningkat sebesar 2,31 persen.

Gambar 3. Perkembangan Luas Lahan Sawah (Hektar)



Sumber : Kementerian Pertanian, diolah

Namun data yang disajikan pada gambar 3 menjadi bias dengan pendapat yang disampaikan oleh Pending Dadih Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian (Ditjen PSP) bahwa alih fungsi lahan pertanian di tanah air terus berlangsung sejak lama. Konversi lahan (dari sawah menjadi lahan lain) tersebut diperkirakan mencapai 100.000 ha per tahun. Bila konversi lahan produktif ini tidak diatasi, maka diperkirakan pada 40-50 tahun yang akan datang, luas lahan sawah akan habis menjadi kawasan non pertanian. Dengan laju konversi 100.000 ha per tahun, Pemerintah harus mampu mencetak setidaknya 300.000 ha per tahun¹⁷. Bahkan Dirjen Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang Kementerian ATR/BPN

¹⁷Pending Dadih, diambil kembali pada tanggal 9 Maret 2018 dari <http://www.tribunnews.com/bisnis/2016/08/15/membangunkan-lahan-tidur-dan-mencetak-sawah-wujudkan-swasembada>.

berpendapat bahwa alih fungsi lahan persawahan ke non-persawahan mencapai 150.000 hingga 200.000 ha setiap tahun¹⁸. Artinya apabila hal ini terus dibiarkan, maka area persawahan Indonesia berpotensi habis dalam kurun waktu 38 tahun ke depan. Sedangkan kinerja program cetak sawah sepanjang tahun 2014-2016 (tiga tahun) luas areal cetak sawah baru seluas 247.806 ha yang tersebar pada lahan irigasi dan pada lahan rawa, artinya secara rata-rata pertahun luas cetak sawah hanya 82.602 ha masih di bawah laju konversi 100.000 per tahun. Hal tersebut menunjukkan kurang akuratnya data luas lahan sawah. Konversi lahan ini juga disebabkan oleh areal sawah menjadi areal perumahan, areal industri, dan alih komoditi.

Banyaknya konversi lahan menyebabkan kepemilikan lahan pertanian semakin menurun. Kepemilikan lahan pertanian pada 2014 sebesar 458 meter persegi per kapita, sedangkan kepemilikan lahan negara Thailand 5.000 meter persegi per kapita dan Vietnam 1200 meter persegi per kapita.¹⁹ Padahal potensi lahan yang belum diusahakan atau lahan tidur di Indonesia masih potensial sebesar 14.213.815 ha pada tahun 2013. Program cetak sawah yang digaungkan oleh kepemerintahan sekarang harus dapat mengoptimalkan potensi tersebut dengan diiringi transmigrasi, karena program yang dilakukan selama ini cenderung tidak diikuti program transmigrasi. Karena banyaknya konversi lahan saat ini, perlunya penegakkan hukum yang tegas dalam konversi lahan sawah. Menurut Budi Situmorang lemahnya penegakkan hukum saat ini karena belum ada satu pun Perpres yang terbit sebagai aturan turunan dari Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).

Perluasan lahan sawah yang dikenal dengan program cetak 1 juta ha sawah baru tidak efektif yang mengindikasikan data luas lahan sawah saat ini cenderung kurang keakuratannya. Padahal pemerintah sangat antusias menggaungkan program tersebut untuk dapat direalisasikan, namun menjelang selesai kepemerintahan gaungnya cenderung melemah, sedangkan realisasi baru mencapai 12,64 persen. Menurut hemat penulis untuk merealisasikan program

¹⁸ Budi Situmorang, diambil kembali pada tanggal 16 April 2018 dari <https://properti.kompas.com/read/2018/04/11/170000021/38-tahun-lagi-lahan-persawahan-bakal-lenyap>

¹⁹ Diambil kembali pada tanggal 10 April 2018 dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-2500588/thailand-dan-vietnam-lebih-unggul-daripada-ri-soal-lahan-pertanian>

cetak 1 juta ha sawah baru sampai dengan akhir kepemerintahan masih sangat sulit dicapai. Oleh karena itu, solusi peningkatan produksi padi harus berupaya meningkatkan produktivitas padi. Dari hasil perhitungan, produktivitas padi menunjukkan hubungan positif dengan elastisitas sebesar 1,53 persen. Namun produktivitas padi nasional dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2016 berfluktuatif, khususnya pada tahun 2016 mengalami penurunan.

Gambar 4. Produktivitas Padi Ton Per Ha

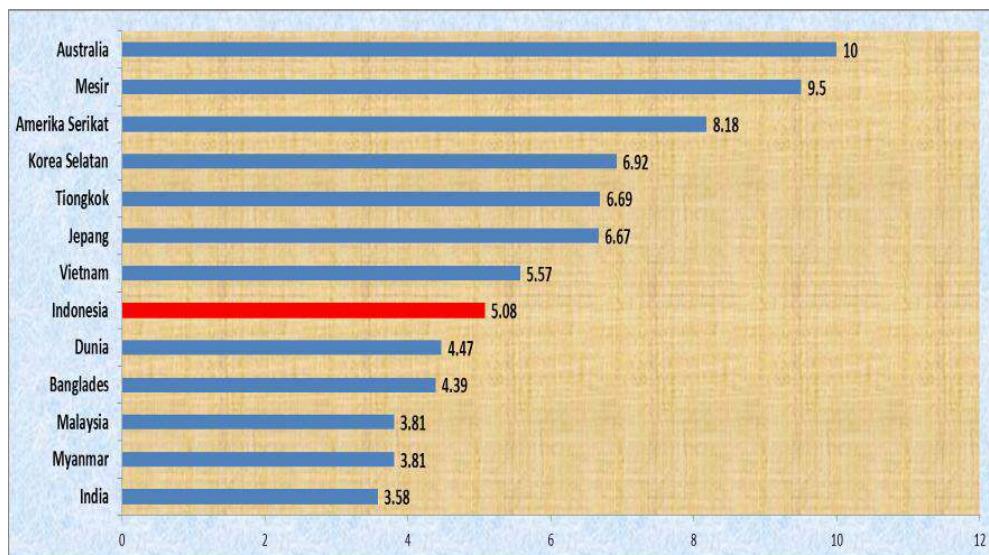


Sumber : BPS, diolah

Penurunan produktivitas ini jelas akan mengurangi volume produksi, oleh karena itu penting pemerintah berupaya meningkatkan produktivitas mengingat produktivitas Indonesia dibandingkan dengan beberapa negara produsen beras masih ketinggalan, seperti produktivitas padi Indonesia masih kalah dibandingkan dengan Vietnam. Data outlook padi 2016 Kementerian Pertanian menunjukkan bahwa produktivitas padi Indonesia 2010-2014 hanya mencapai 5,7 ton per ha, tapi masih di atas produktivitas padi dunia sebanyak 4,47 ton per ha. Sementara produktivitas padi Vietnam sebesar 6,67 ton per ha. Meskipun lahan pertanian padi di Vietnam tidak sebesar Indonesia, namun produktivitasnya lebih tinggi. Sementara Australia merupakan produsen padi dunia dengan produktivitas produksi padi tertinggi, yakni mencapai 10 ton per ha. Kemudian Mesir dengan

produtivitas sebesar 9,5 ton per ha, dan Amerika Serikat dengan produktivitas mencapai 8,18 ton per ha, serta Korea Selatan 6,92 ton per ha.²⁰

Gambar 5. Perbandingan Produktivitas Produsen Beras Dunia 2010-014 (Ton/Ha)



Sumber : Katadata, 2017

Selain itu luas lahan sawah dan produktivitas padi juga mempengaruhi kesejahteraan petani. Berdasarkan hasil model persamaan 2 luas lahan, produktivitas, dan harga menunjukkan hubungan pengaruh positif terhadap kesejahteraan petani, namun variabel yang signifikan hanya luas lahan. Semakin banyaknya konversi lahan terjadi mengakibatkan para pekerja sektor pertanian beralih profesi, sehingga jumlah pekerja sektor pertanian juga setiap tahunnya terus mengalami penurunan.

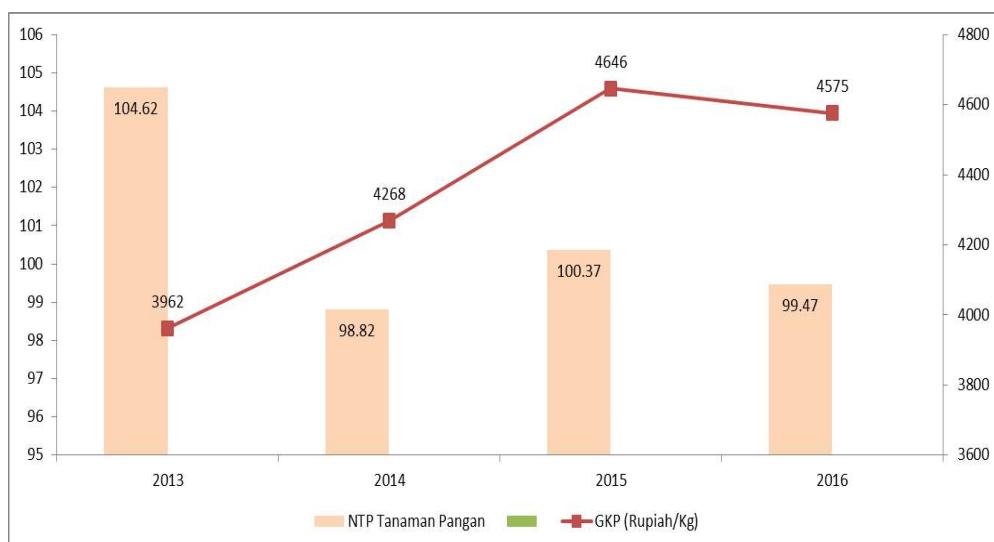
²⁰ Diambil kembali pada tanggal 10 April 2018 dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2016/07/31/produktivitas-padi-indonesia-di-bawah-vietnam>

Tabel 3. Persentase Pekerja Menurut Lapangan Usaha

Penduduk Bekerja Menurut Lapangan Usaha	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	38.35	36.39	35.19	34.78	34.00	32.88	31.90	29.68
Pertambangan dan Penggalian	1.16	1.34	1.42	1.27	1.25	1.15	1.25	1.15
Industri	12.78	13.54	13.88	13.27	13.31	13.29	13.12	14.05
Listrik, Gas, dan Air Minum	0.22	0.22	0.22	0.22	0.25	0.25	0.30	0.33
Konstruksi	5.17	5.83	6.09	5.63	6.35	7.15	6.74	6.72
Perdagangan, Rumah Makan dan Jasa Akomodasi	20.79	20.76	20.90	21.38	21.66	22.37	22.54	23.28
Transportasi, Pergudangan dan Komunikasi	5.19	4.66	4.49	4.52	4.46	4.45	4.74	4.76
Lembaga Keuangan, Real Estate, Usaha Persewaan, dan Jasa Perusahaan	1.61	2.40	2.40	2.57	2.64	2.84	2.98	3.10
Jasa Kemasyarakatan, Sosial, dan Perorangan	14.75	14.87	15.40	16.36	16.07	15.62	16.43	16.92

Sumber : BPS, diolah.

Selama tujuh tahun terakhir pekerja sektor pertanian setiap tahunnya terus mengalami penurunan sebesar 22,59 persen. Angka tersebut menunjukkan bahwa minat masyarakat untuk bekerja di bidang pertanian semakin tahun semakin tidak tertarik. Tidak tertariknya masyarakat menggeluti pekerjaan tersebut juga mengindikasikan bahwa kesejahteraan petani terus menurun sehingga beralih profesi. Permasalahan menurunnya kesejahteraan petani padahal harga cenderung meningkat disebabkan karena indeks yang diterima petani tergerus dengan meningkatnya indeks yang bayar petani dari konsumsi rumah tangga sebesar 133,16 dan biaya produksi sebesar 117,5.

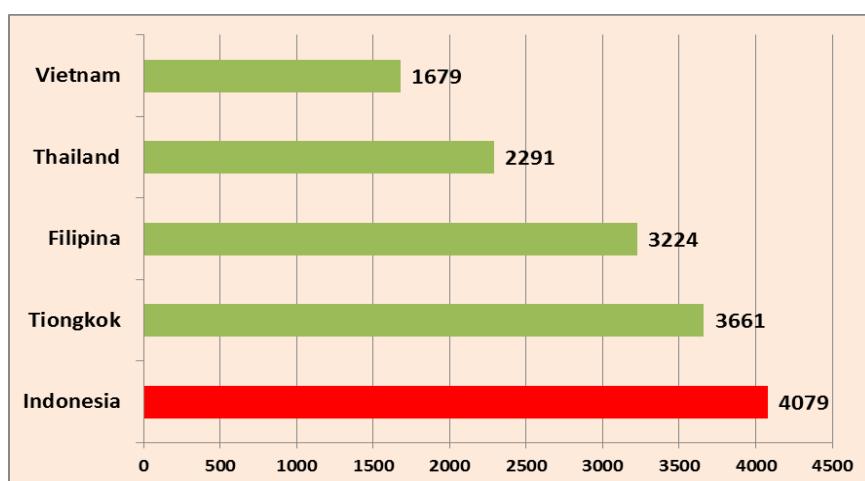
Gambar 8. NTP Tanaman Pangan dan Harga Gabah

Sumber : BPS.

Walaupun petani adalah produsen beras tetapi untuk memperoleh beras yang merupakan kebutuhan pokoknya dengan membeli beras. Hal ini dikarenakan petani cenderung menjual langsung gabahnya dan tidak menstok kebutuhan beras sampai panen berikutnya. Selain tergerus dengan konsumsi rumah tangga, biaya produksi padi per kilogram (kg) masih lebih mahal dari pada negara tetangga lainnya. Periode 2013-2014 biaya produksi padi dalam laporan daya saing kegiatan perberasan Indonesia sebesar Rp4.082 per kilogram (kg).

Gambar 8. Perbandingan Biaya Produksi Padi 2013-2014

(Ribu Rupiah per Kg)



Sumber : Katadata, 2017

Mahalnya biaya produksi padi Indonesia disebabkan oleh tingginya biaya sewa tanah dan biaya buruh lepas. Sewa tanah pertanian di Indonesia menyumbang biaya produksi sebesar Rp1.719 per kg. Sementara di Tiongkok hanya Rp988 per kg, Filipina Rp549 per kg, India Rp510 per kg, Thailand Rp481 per kg, dan Vietnam Rp387 per kg. Demikian pula biaya buruh lepas Indonesia juga yang termahal, yakni mencapai Rp1.115 per kg. Sedangkan di Filipina hanya Rp978 per kg, Tiongkok Rp 127 per kg, India Rp655 per kg, Thailand Rp172 per kg, serta Vietnam Rp120 per kg.²¹ Mahalnya biaya produksi ini senada dengan Hasanudin yang menyatakan bahwa biaya setiap hektar sawah sebesar Rp12 juta, sedangkan produksi yang diperoleh sekitar 3 ton per hektar. Rendahnya produksi tersebut dikhawatirkan mempengaruhi semangat para petani. Hal tersebut karena

²¹ Katadata, Diambil kembali pada 10 April 2018 dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2016/07/27/mengapa-biaya-produksi-padi-indonesia-mahal>

pertama bibit dari subsidi kurang sesuai dengan kondisi lahan, kedua pupuk dari subsidi tidak begitu besar dengan pengaruhnya terhadap pertumbuhan padi yang ditanam, sebaliknya pupuk ZP, Urea, dan Za yang dibeli dipasar berpengaruh besar dalam pertumbuhan tanaman padi, tetapi harganya lumayan mahal sekitar Rp250 ribu per karung²². Mahalnya biaya produksi ini mengindikasikan belum efektifnya program-program pertanian yang selama ini dilakukan dalam meningkatkan kesejahteraan petani. Karena itu pemerintah perlu mengevaluasi dan memperbaiki sistem subisidi yang didistribusikan selama ini. Subsidi yang diberikan ke petani harus mengakomodir sesuai kebutuhan petani dan kondisi lahan sawah.

5. Penutup

5.1 Kesimpulan

Program cetak 1 juta ha sawah baru merupakan langkah bagi pemerintah meningkatkan produksi padi sebagai upaya mewujudkan kedaulatan pangan. Data luas lahan sawah nasional dan produksi padi menunjukkan tren meningkat, tetapi kesejahteraan petani sebaliknya menunjukkan tren menurun. Berdasarkan hasil analis data program cetak 1 juta ha sawah baru tidak efektif dengan nilai 24,78 persen, elastisitas luas lahan sawah terhadap produksi sebesar 6,49 dengan angka efektivitas peningkatan produksi 71,08 persen yang berarti kurang efektif, dan elastisitas produksi padi terhadap kesejahteraan petani 0,26 dengan angka efektivitas peningkatan kesejahteraan -195 persen yang berarti tidak efektif. Hal ini memberikan sinyalemen negatif terhadap pengelolaan sektor pertanian baik dari hulu sampai dengan hilir. Oleh karena itu, pemerintah perlu melakukan upaya meningkatkan sektor pertanian sebagai berikut:

- a. Penegakkan hukum konversi lahan perlu diperkuat dengan segera membuat Perpres sebagai aturan turunan dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- b. Program cetak sawah perlu diiringi dengan transmigrasi penduduk upaya memperluas luas lahan sawah per kapita.

²² Hasanudin, Diambil kembali pada 18 April 2018 dari <http://bangka.tribunnews.com/2017/08/18/petani-keluhkan-biaya-produksi-sangat-tinggi-satu-hektar-sawah-bisa-habisan-rp-12-juta?page=2>

- c. Meningkatkan produktivitas padi dengan belajar kepada negara yang memiliki produktivitas di atas Indonesia.
- d. Meningkatkan efisiensi biaya produksi dengan meningkatkan efektivitas subsidi sesuai kebutuhan petani dan kondisi lahan.

Daftar Pustaka

- Andrianto, Tuhana Taufiq. (2014). Pengantar Ilmu Pertanian (Agraris, Agrobisnis, Agroindustri, dan Agroteknologi). Yogyakarta : Global Pustaka Utama.
- BAPPENAS dan JICA. (2013). Analisis Nilai Tukar Petani (NTP) Sebagai Bahan Penyusunan RPJMN Tahun 2015-2019. Jakarta : BAPPENAS.
- Budi Situmorang.(2018). 38 Tahun Lagi Lahan Persawahan Bakal Lenyap. Diakses 16 April 2018 dari <https://properti.kompas.com/read/2018/04/11/170000021/38-tahun-lagi-lahan-persawahan-bakal-lenyap>
- Halim, Abdul. (2004). *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba Empat.
- Hasanudin. (2018). Petani Keluhkan Biaya Produksi Sangat Tinggi, Satu Hektar Sawah Menghabiskan Rp12 juta. Diakses 18 April 2018 dari <http://bangka.tribunnews.com/2017/08/18/petani-keluhkan-biaya-produksi-sangat-tinggi-satu-hektar-sawah-bisa-habisan-rp-12-juta>.
- Hartono, dkk. 2014. Analisis Pendapatan Dan Tingkat Kesejahteraan Rumah Tangga Petani Tebu Tanam Dan Keprasan Di Kabupaten Bantul. Jurnal Agro Ekonomi Vol. 24/No. 1 Juni 2014
- Kalangi, Josep Bintang. 2015. Matematika Ekonomi dan Bisnis. Jakarta : Salemba Empat.
- Setiawan, Iwan dan Wahyu. (2016). BUMN PANGAN (Evolusi Menuju Kedaulatan Pangan). Jakarta : Penebar Swadaya.
- Pending Dadih. (2018). Membangunkan Lahan Tidur dan Mencetak Sawah Mewujudkan Swasembada. Diakses 9 Maret 2018 dari

<http://www.tribunnews.com/bisnis/2016/08/15/membangunkan-lahan-tidur-dan-mencetak-sawah-wujudkan-swasembada>.

Zulmi, Rizal. 2011. Pengaruh Luas Lahan, Tenaga Kerja, Penggunaan Benih, dan Pupuk terhadap Produksi Padi di Jawa Tengah Tahun 1994-2008. Skripsi, Program Sarjan Universitas Diponogor, Semarang.

PENGARUH ALOKASI DANA DESA TERHADAP KUALITAS DAERAH TERTINGGAL

The Impact of Village Funds on the Disadvantage Areas' Quality

Marihot Nasution* & Ade Nurul Aida*

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: *marihot.nasution@dpr.go.id, ** ade.aida@dpr.go.id

Abstract

The regional autonomy realized in the allocation of village funds has not been able to reduce the existing inequality in Indonesia, especially if it concerns the disadvantaged areas. This study examines the impact of village funds on the economic condition of the community; quality of human resources; and local financial capacity for three years the enactment of village funds for disadvantaged areas. The results show that the village funds have no impact on the economic condition of the community, quality of human resources, and regional financial capacity in disadvantages areas. This can happen if the community empowerment is still weak. As long as the village funds are in place, the focus of the village is still on improving infrastructure development, not on community empowerment, if done, will have an impact on increasing the economic level of the community. This condition occurs even though in the mandate of legislation has been mentioned that the focus of village funds is not only on infrastructure development but also community empowerment. Balancing the utilization of village funds by the villages themselves need to be enforced, because the development of infrastructure without empowerment will have an impact on the higher inequality in the village itself.

Keywords: *Village Funds, Disadvantaged Areas, Community Economic Condition; Quality of Human Resources; and Regional Financial Capacity*

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Pembangunan desa dan daerah menjadi prioritas utama pemerintahan Jokowi-JK. "Kue" pembangunan yang awalnya hanya berkuat di ibu kota, diarahkan untuk pengalokasian yang merata di seluruh Indonesia hingga mencapai tingkat desa-desa. Hal tersebut tak lepas dari fenomena bahwa gini rasio di Indonesia yang stagnan di kisaran angka 0,39-0,41 dalam kurun waktu 4

tahun terakhir (BPS, 2018), sehingga pembangunan perlu dibawa ke daerah agar ketimpangan berkurang.

Dalam mengatasi ketimpangan tersebut, desentralisasi yang diterapkan di Indonesia dengan mengalokasikan dana perimbangan atau dana transfer ke daerah dipandang sebagai solusi untuk mengurangi ketimpangan antar wilayah. Untuk mendukung desentralisasi tersebut maka dialokasikan anggaran Dana Desa sejak tahun 2015. Pengalokasian Dana Desa tersebut merupakan amanat Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 66 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN.

Sejak diberlakukannya dana desa, formulasi dana desa belum berpihak sepenuhnya pada pembangunan daerah tertinggal. Meskipun formulasi dana tersebut diarahkan pada daerah dengan angka kemiskinan tinggi, namun pembagian dana desa dengan basis tersebut tidak membedakan daerah tertinggal atau tidak. Hal ini terjadi karena kriteria daerah tertinggal lebih detail dari sekedar angka kemiskinan sebagai indikator ketertinggalan suatu daerah. Daerah tertinggal sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal adalah daerah kabupaten yang masyarakat serta wilayahnya kurang berkembang dibandingkan daerah lain dalam skala nasional. Berdasarkan Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Penentuan Indikator dalam Penetapan Daerah Tertinggal Secara Nasional terdapat indikator yang digunakan untuk menentukan ketertinggalan kabupaten dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2009-2014 yang terdiri dari 27 indikator dan dikelompokan dalam enam kriteria: (i) perekonomian masyarakat; (ii) sumber daya manusia; (iii) sarana dan prasarana; (iv) kemampuan keuangan daerah; (v) aksesibilitas; dan (vi) karakteristik daerah. Indikator tersebut jauh lebih *rigid* dari dasar alokasi Dana Desa yaitu jumlah penduduk, angka kemiskinan dan indeks kemahalan konstruksi.

Dengan berjalannya pengalokasian Dana Desa selama ini, perlu dilakukan evaluasi mendalam akan dampak Dana Desa bagi pembangunan khususnya di daerah tertinggal, mengingat tujuan dari dana desa salah satunya adalah mengurangi kesenjangan yang ada antar wilayah. Penekanan perlunya dana desa bagi daerah tertinggal perlu dikaji mengingat daerah tertinggal lebih memerlukan

dana perimbangan untuk menggejar ketertinggalannya. Ketertinggalan daerah tersebut dapat diminimalisir jika daerah tertinggal memiliki kemampuan keuangan daerah yang mapan/mampu. Dengan mendasarkan atas pernyataan tersebut maka perlu dikaji dampak dana desa tersebut pada kemampuan keuangan daerah tertinggal yang diukur dari pendapatan asli daerah.

1.2. Rumusan Masalah

Studi ini ingin melihat dampak dana desa pada peningkatan pembangunan daerah tertinggal yang dilihat dari kemampuan keuangan daerah.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, secara garis besar penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak dana desa pada peningkatan pembangunan daerah tertinggal yang dilihat dari kemampuan keuangan daerah.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Dana Desa dan Daerah Tertinggal

Dalam menjalankan tugasnya, terutama dalam bidang ekonomi, pemerintah mengemban tiga tugas atau fungsi utama, yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. Fungsi yang pertama adalah fungsi alokasi, dimana dalam fungsi ini, pemerintah berperan untuk mengalokasikan sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa kepada masyarakat. Pada umumnya fungsi ini lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah, karena pemerintah daerah lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakatnya. Namun dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda dari masing-masing wilayah.

Fungsi yang kedua adalah fungsi distribusi. Dalam fungsi ini, pemerintah berperan dalam mendistribusikan sumber-sumber ekonomi (pendapatan) kepada seluruh masyarakat. Dengan kata lain pemerintah menjamin bahwa seluruh masyarakat dapat mengakses sumber ekonomi dan juga mendapatkan penghasilan yang layak. Sehingga diharapkan dapat terjadi pemerataan kesejahteraan masyarakat dalam rangka mendorong tercapainya pertumbuhan ekonomi yang optimal. Fungsi yang ketiga adalah fungsi stabilisasi. Dimana dalam fungsi ini, pemerintah berperan dalam menjamin dan menjaga stabilitas ekonomi secara makro dalam rangka mencapai stabilitas ekonomi secara nasional.

Dalam rangka desentralisasi, pemerintah perlu mengadakan pembiayaan yang jelas dalam pelaksanaannya, dengan cara memberikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah yang dilaksanakan atas dasar desentralisasi. Selain pemberian dana perimbangan, Pemerintah Pusat juga memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang ada guna membiayai kebutuhan daerahnya. Begitu pula maksud ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 (UU Desa).

UU Desa menetapkan kerangka kelembagaan yang baru untuk pembangunan masyarakat di 74.093 desa²³ di Indonesia. UU Desa ini mengamanatkan agar desa dapat memberikan pelayanan. Sesuai amanat UU Desa tersebut, maka pemerintah berniat menggerakkan pembangunan dari pinggiran, dalam hal ini desa, dengan mengalokasikan transfer dana ke tiap desa, dimana mereka akan memperoleh dana desa yang merupakan anggaran yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan²⁴ (Kementerian Keuangan, 2017).

Meskipun demikian, sejak periode pertama dana desa dianggarkan di tahun 2015, dana desa telah menuai kritik. Lewis (2015) menyatakan bahwa rumus yang digunakan untuk mengalokasikan dana ke desa sangat bermasalah. Rumus alokasi dana desa memberikan bobot hanya 10 persen basis pengalokasian seperti (jumlah) penduduk, (tingkat) kemiskinan, luas wilayah dan kesulitan geografis, sementara 90 persen sisanya dialokasikan secara merata untuk setiap desa (dibagi rata). Rumus ini menghasilkan pendistribusian alokasi dana per desa yang hampir setara atau sama setiap desa, terlepas dari heterogenitas desa yang signifikan. Selain itu, pengalokasian per desa mengabaikan sumber pemasukan lain yang dapat diakses oleh desa. Hal ini berakibat pendapatan desa akan sangat tidak seimbang: desa-desa dengan tingkat kemiskinan tinggi akan menerima lebih

²³ Jumlah desa tahun 2015, 74.093 desa; 2016, 74.754 desa; dan 2017, 74.954 desa dan berpotensi bertambah di tahun-tahun berikutnya

²⁴ Selain dana desa yang bersumber dari APBN, sesuai dengan UU Desa, desa juga mempunyai enam sumber pendapatan lainnya, yaitu: (i) Alokasi Dana Desa (ADD) yang besarnya 10 persen dari DAU dan DBH kabupaten/kota, (ii) 10 persen bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota (bagi hasil PDRD), (iii) bantuan dari APBD kabupaten/kota, (iv) bantuan dari APBD provinsi, (v) hibah dari pihak ketiga yang tidak mengikat, dan (vi) lain-lain pendapatan desa yang sah. Berdasarkan data Kementerian Keuangan, pada 2016, rata-rata nasional setiap desanya sudah memperoleh pendapatan minimal Rp1 miliar yang bersumber dari tiga sumber pendapatan terbesar desa meliputi dana desa yang bersumber APBN, ADD, dan bagi hasil PDRD.

sedikit uang daripada yang mereka butuhkan dan desa-desa dengan akses terhadap dana signifikan dari pendapatan minyak dan gas bumi akan menerima lebih dari yang dibutuhkan.

Studi yang mengkritisi formulasi Dana Desa juga dilakukan oleh World Bank (2015) dan Rokhim, Adawiyah dan Astrini (2016). World Bank (2015) menunjukkan bahwa desa-desa yang besar memiliki dana per orang yang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan desa-desa yang kecil. Sepuluh persen dari desa terbesar menerima alokasi dana desa per kapita yang rata-rata hanya Rp36.550 per orang (median), sedangkan sepuluh persen desa terkecil menerima rata-rata Rp1,1 juta per orang. Alokasi per kapita tersebut ke desa-desa besar yang jauh lebih rendah ini membatasi kemampuannya untuk memberikan pelayanan kepada para warganya. Hal ini dapat meningkatkan ketimpangan, karena lebih banyak penduduk miskin dan hampir miskin yang tinggal di desa-desa besar.

Seperti disampaikan sebelumnya bahwa formula dana desa tidak berpihak pada pengentasan daerah tertinggal, Dana Desa masih dapat membantu meningkatkan perekonomian desa. Hal ini dapat terjadi jika pemerintah desa mampu mengalokasikan dananya untuk kegiatan yang mendukung peningkatan perekonomian. Dalam UU Desa, Dana Desa dapat dialokasikan pada empat kategori kegiatan yaitu pembangunan, pemberdayaan masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan. Dengan dilakukannya pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, maka masyarakat desa dapat memanfaatkan infrastruktur hasil pembangunan untuk memajukan daerahnya. Dan dengan dilaksakannya pemberdayaan maka masyarakat mampu menyerap dan memanfaatkan pembangunan yang telah diwujudkan melalui Dana Desa. Dampak yang dapat dirasakan desa salah satunya adalah peningkatan pendapatan asli desa. Pendapatan asli desa merupakan salah satu indikator yang menunjukkan kemampuan keuangan daerah.

Daerah tertinggal merupakan kabupaten yang masyarakat serta wilayahnya kurang berkembang dibandingkan daerah lain dalam skala nasional. Saat ini daerah tertinggal masih menggantungkan pembangunannya pada anggaran negara baik melalui APBN maupun APBD. Hal ini berarti daerah tertinggal belum mampu menjarung pendapatan asli desanya sendiri. Sementara itu, pemanfaatan sumber daya dari APBN maupun APBD bagi daerah tertinggal sering menghadapi beberapa hambatan, diantaranya: pertama, terbatasnya akses transportasi yang

menghubungkan daerah tertinggal dengan daerah maju. Kedua, kepadatan penduduk yang relatif rendah dan ketiga, kemiskinan sumber daya alam dan sumber daya manusia (Radjasa, dalam Antaranews). Dengan kendala tersebut pembangunan daerah tertinggal masih harus diprioritaskan pada pembangunan mutu sumber daya manusia, penyediaan prasarana dasar, seperti infrastruktur, air bersih, listrik, sarana dan prasarana kesehatan, serta pendidikan dan pemberdayaan ekonomi rakyat.

2.2. Tinjauan Kajian Empiris

Dana desa merupakan bantuan pemerintah yang salah satunya ditujukan untuk pemberdayaan masyarakat, dimana dana tersebut merupakan bagian dari belanja pemerintah yang memiliki nominal yang besar ketimbang program bantuan sosial lainnya, sehingga dinilai efektif dalam meningkatkan konsumsi masyarakat, khususnya bagi kalangan menengah ke bawah (Sri Mulyani, 2017 dalam Purnomo, 2018). Bantuan atau *grant* dapat berdampak pada ekonomi, karena akan meningkatkan *disposable income* dan meningkatkan konsumsi masyarakat yang pada akhirnya akan berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat (Khusaini, 2006 dalam Abidin, 2015). Hal tersebut juga sejalan dengan penelitian Kuncoro (2007) dalam Ndadari (2008), bahwa saat masyarakat (pemerintah daerah) menerima transfer dari pusat, maka akan terjadi peningkatan konsumsi barang publik dan peningkatan pajak daerah. Selain itu pengelolaan dana desa yang baik dan mampu dikelola dengan kreatif dalam penggunaannya mampu meningkatkan peluang kerja bagi masyarakat dan mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Sandjojo, 2018 dalam Purnomo, 2018).

Seiring dengan periode pemberlakuan Dana Desa yang masih tergolong pendek, penelitian yang menguji dampak dana desa juga masih sedikit. Penelitian mengenai desentralisasi fiskal biasanya menyangkut adanya dana perimbangan/ dana transfer ke daerah dari pemerintah pusat dan menguji dampaknya terhadap variabel kemampuan keuangan daerah seperti pendapatan asli daerah. Penelitian mengenai dampak desentralisasi fiskal, alokasi dana perimbangan/ transfer ke daerah dari pemerintah pusat bagi kemampuan keuangan daerah salah satunya dilakukan oleh Aswar & Surbakti (2013). Penelitian tersebut menyatakan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh terhadap PAD di Kabupaten/Kota di Indonesia.

Dengan adanya dana perimbangan, maka akan membawa pengaruh positif terhadap besarnya pendapatan asli daerah.

3. Metodologi Penelitian

3.1. Pengumpulan Data dan Pengukuran Variabel

Studi ini menggunakan sampel seluruh pemerintah daerah tertinggal di Indonesia sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015–2019. Variabel yang digunakan dalam studi ini adalah:

- 1) Selisih Dana Desa per desa (Δ DANADESAPERDESA) dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah tahun anggaran 2015 dan 2016 dibagi dengan jumlah desa tiap Kabupaten daerah tertinggal tiap tahunnya. Data ini diperoleh dari Dirjen Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan.
- 2) Selisih kemampuan keuangan daerah tertinggal, yang diukur dari selisih pendapatan asli daerah (Δ PAD) tahun berjalan yang diuji dikurangi dengan tahun sebelumnya untuk tahun 2015-2016. Kemampuan keuangan daerah adalah penentu sebuah daerah dikategorikan tertinggal atau tidak. Pendapatan asli desa (PADes) diambil sebagai ukuran kemampuan keuangan daerah karena PADes merupakan hasil yang diperoleh daerah murni tanpa alokasi transfer ke daerah dari pemerintah pusat. Dengan adanya alokasi transfer ke daerah diharapkan nilai PADes akan mengalami kenaikan jika dana transfer ke daerah dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh pemerintah yang bersangkutan. Data ini diperoleh dari publikasi BPS yaitu Statistik Keuangan Pemerintah Desa tahun 2014 hingga 2016.

3.2. Metode Analisis Data

Dalam menguji pengaruh Dana Desa terhadap kualitas daerah tertinggal yang diukur dari kemampuan keuangan daerah. Studi ini menggunakan analisis regresi sederhana. Regresi dilakukan dengan persamaan sebagai berikut:

$$Y = \alpha + \beta X_1 + e$$

Dimana:

- Y : kualitas daerah tertinggal yang diukur dengan menggunakan kemampuan keuangan daerah yang diukur dari selisih pendapatan asli desa (Δ PADes) 2015-2016
 α : Konstanta
 β : koefisien regresi
 X_1 : jumlah Dana Desa per desa

Untuk memudahkan dalam pengujian, studi ini menggunakan bantuan software SPSS untuk mengukur nilai koefisien regresi pengaruh dana desa terhadap kualitas daerah tertinggal yang diukur dari selisih pendapatan asli desa (Δ PADes). Dari hasil pengujian akan dilihat nilai koefisien determinasi (R^2/R square) dan juga dilakukan uji koefisien regresi parsial (*t-test*) untuk melihat pengaruh masing-masing variabel independen terhadap variabel dependen. Sebelum melakukan regresi, uji asumsi klasik juga akan dilakukan untuk melihat kelayakan data yang telah terkumpul.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Statistik Deskriptif dan Hasil Pengumpulan Data

Dari hasil pengumpulan data daerah tertinggal, terdapat 121 kabupaten yang tergolong daerah tertinggal. Sejumlah kabupaten tersebut, yang memiliki data lengkap sesuai yang dibutuhkan dalam studi ini hanya sebanyak 120 kabupaten daerah tertinggal, sehingga sejumlah kabupaten tersebut dijadikan sampel dalam studi ini.

Dari tabel statistik deskriptif di bawah diketahui bahwa selisih dana desa per desa yang diterima daerah tertinggal adalah paling rendah sebesar Rp44.089,82 ribu dan paling tinggi sebesar Rp573.063,16 ribu. Rata-rata tiap desa menerima dana desa sebesar Rp345.663,97 ribu. Hal tersebut merupakan penghitungan selisih untuk dua periode pengalokasian Dana Desa tahun 2015 dan 2016.

Untuk variabel PAD yang menunjukkan kemampuan keuangan daerah terlihat bahwa daerah tertinggal masih tergantung pada Pemerintah Pusat untuk mendanai pembangunannya. PAD yang dimiliki desa masih belum mendominasi pendapatan daerah. Data dari BPS menyatakan bahwa selama 2016, pendapatan asli desa hanya memenuhi 5,61 persen dari total pendapatan desa, di tahun 2015 sebesar 8,11 persen dari total pendapatan desa. Komponen terbesar pendapatan yang diperoleh desa adalah Alokasi Dana Desa dan Bantuan Keuangan dari pemerintah pusat dimana masing-masing sebesar 43,89 persen dan 43,63 persen di tahun 2016 dan 37,96 persen dan 52,80 persen di tahun 2016 (BPS, 2017). Kondisi ini juga terlihat dari sebaran data penelitian ini, dimana masih banyak daerah tertinggal yang memiliki pendapatan asli desa nol rupiah atau tidak memperoleh pendapatan asli.

Banyak daerah tertinggal yang masih tergantung pada dana perimbangan keuangan dari Pemerintah Pusat untuk mendanai pembangunannya. Kalaupun

terdapat pendapatan asli, maka pendapatan tersebut bukan bersifat rutin atau resiprokal, jadi tidak berulang di periode berikutnya. Kondisi ini cukup menyulitkan untuk daerah tertinggal tersebut karena mereka tidak dapat mengandalkan pendapatan asli tersebut untuk mendanai pembangunan periode berikutnya. Hal ini dapat terjadi jika daerah tidak paham benar akan potensi yang dimilikinya. Laju pemekaran yang begitu cepat tidak disertai dengan pengembangan produk lokal yang dimiliki oleh masing-masing daerah yang mengajukan pemekaran. Kenaikan pendapatan asli desa dari tahun 2015 ke 2016 hanyalah sebesar Rp11.714,09 ribu dan kenaikan tersebut didominasi oleh adanya dana perimbangan dari pusat.

Tabel 1. Statistik Deskriptif

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
JMLDESA	121	19.00	541.00	157,38	96,74
ΔDANADESAPERDESA	121	44.089,82	573.063,16	345.663,97	57.948,45
(ribu rupiah)					
ΔPADes (ribu Rupiah)	121	(16.375.893)	15.223.086	11.714,09	3.450.541,41
Valid N (listwise)	120				

Sumber: Data diolah, 2018

4.2. Hasil Analisis Data

Dari hasil regresi tampak pada tabel 2, dapat disimpulkan bahwa penyaluran dana desa selama 2015 dan 2016 tidak memberi dampak signifikan pada selisih pendapatan asli desa (PADes) daerah tertinggal. Hal ini tampak dari nilai signifikansi yang kurang dari 0,05.

Tabel 2. Hasil Pengujian Regresi**MODEL SUMMARY**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,072 ^(a)	,005	-,003	3.456.102,33564	2,047

a. *Predictors: (Constant), DeltaDanaDesa*b. *Dependent Variable: DeltaPADes***ANOVA**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	7.335.765.463.469,2	1	7.335.765.463.469,2	,614	,435 ^(a)
	Residual	1.421.412.559.174.423,0	119	11.944.643.354.406,9		
	Total	1.428.748.324.637.892,0	120			

a. *Predictors: (Constant), DeltaDanaDesa*b. *Dependent Variable: DeltaPADes**Sumber: Data diolah, 2018*

Hasil di atas terjadi karena periode pemberlakuan penyaluran dana desa tergolong masih baru dan masih ditemui banyak kendala dalam penyaluran dan penggunaannya. Kurang optimalnya penggunaan dan penyaluran ini dapat dilihat dari evaluasi terkait penyaluran dan penggunaan dana desa yang dilakukan Kementerian Keuangan tiap tahunnya. Hasil evaluasi tersebut menyatakan bahwa:

- Dari segi penyaluran dana desa, masalah utama yang dihadapi adalah terlambatnya penyaluran dana desa yang disebabkan oleh:
 - APBDesa belum/terlambat ditetapkan;
 - perubahan regulasi dan tumpang tindihnya regulasi;
 - laporan penggunaan tahun sebelumnya belum dibuat; dan
 - dokumen perencanaan yang belum lengkap.

Hal ini adalah fenomena yang berulang selama dua tahun pelaksanaan dana desa. Ketika terlambat disalurkan maka pihak pemerintah desa akan sulit untuk menyerap secara optimal dana desa yang disalurkan padanya. Ketika hal itu terjadi maka banyak program desa yang dijalankan tanpa mempertimbangkan kebutuhan desa namun hanya agar dana desa terserap saja. Hal tersebut tampak pada hasil evaluasi penggunaan dana desa.

- Dari segi penggunaan, kesalahan berulang juga terjadi ketika:

1. dana desa dimanfaatkan untuk mengerjakan pekerjaan konstruksi namun pekerjaan tersebut dikerjakan oleh pihak ketiga. Padahal seharusnya diutamakan secara swakelola dengan memberdayakan masyarakat setempat dan bahan baku lokal.
2. dana desa digunakan untuk membangun prasarana seperti gapura desa, kantor desa, atau pagar desa yang akan kecil dampaknya terhadap ekonomi apalagi pengurangan kemiskinan.
3. kualitas sarana prasarana yang dibangun dengan dana desa, khususnya pada tahun 2015 kurang baik. Hal ini disinyalir karena desain dan RAB prasarana desa belum baik dan lengkap, pengadaan barang dan jasa di desa belum diatur dengan baik, dampak lingkungan dan pemeliharaan tidak dipertimbangkan dalam desain maupun konstruksi, tidak adanya pendamping desa yang menguasai teknis sarana prasarana desa, dan minimnya/belum adanya pelatihan perencanaan pengelolaan sarana prasarana desa. Hal tersebut merupakan hasil pengamatan lembaga riset KOMPAK tahun 2016 yang melakukan kajian untuk mengamati pelaksanaan UU Desa di 13 desa, 7 Kabupaten dan 5 provinsi (Aceh, Jawa Tengah, Jawa Timur, NTB, dan Sulawesi Selatan) pada periode Maret–April 2016.

Ditambah lagi di tahun 2017 ini, hasil temuan BPK atas pertanggungjawaban Kemendes terhadap dana desa, menyatakan bahwa dana desa sebesar 1,8 triliun terdapat kecacatan anggaran. Dimana Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK dan Pertanggungjawaban Belanja Tahun 2015 dan Semester I Tahun 2016 pada Kemendes di DKI Jakarta, Kalimantan Barat, Jawa Timur, dan Jawa Barat yang menyatakan bahwa terdapat 5 (lima) masalah pertanggungjawaban Kemendes, dimulai dari masalah perekutan dan honorarium tenaga pendamping desa, kekurangan volume pekerjaan dengan dana desa dan penggunaan dana desa di luar prioritas.

Selain itu penggunaan dana desa masih difokuskan pada pembangunan desa. Dampak pembangunan ini baru dapat dirasakan jangka panjang karena pada jangka pendek masyarakat masih mengalami masa adaptasi sehingga pemanfaatan pembangunan belum dapat diteliti sekutika. Selain itu, penelitian ini hanya merujuk pada daerah tertinggal sebagai sampel yang memang dari awal sebelum adanya dana desa sudah mengalami kesulitan infrastruktur, sehingga

perlu pembangunan yang lebih komprehensif agar dana desa meningkatkan perekonomian masyarakat, kualitas sumber daya, dan kemampuan keuangan daerah. Penggunaan Dana Desa dilakukan sesuai dengan PP No. 8 Tahun 2016 yaitu digunakan untuk: penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Di tahun 2015 dan 2016, penggunaan dana desa memberikan capaian output sebagai berikut:

Tabel 3. Proporsi Penggunaan Dana Desa

Pos Penggunaan Dana Desa	2015 (Dana Desa sebesar Rp20,77T)	2016 (Dana Desa sebesar Rp46,98T)
Penyelenggaraan pemerintahan	6,5 persen	3,6 persen
Pembangunan	82,2 persen	87,7 persen
Pemberdayaan masyarakat	7,7 persen	6,8 persen
Kemasyarakatan	3,5 persen	1,8 persen
Lain-lain	0,1 persen	0,02 persen

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, 2017

Selain itu variabel dependen yang diuji dalam penelitian ini yaitu perekonomian masyarakat (konsumsi per kapita), kualitas sumber daya manusia (IPM), dan kemampuan keuangan daerah (PAD) akan mengalami peningkatan jika dilakukan pemberdayaan masyarakat yang cukup. Sementara itu dalam penggunaan dana desa perlu dicermati bahwa penyerapan dana desa untuk pemberdayaan masyarakat masih tergolong kecil (6,5 persen pada 2015 dan hanya 3,6 persen di 2016). Pemberdayaan masyarakat dapat diartikan sebagai suatu proses membangun manusia atau sekelompok orang dengan cara pengembangan kemampuan masyarakat, perubahan perilaku masyarakat, dan pengorganisasian masyarakat. Konsep pemberdayaan masyarakat tersebut berawal dari peningkatan perekonomian masyarakat, dimana dengan adanya masyarakat yang berdaya maka muncul kekuatan untuk memanfaatkan pembangunan yang ada dengan optimal, dan jika pembangunan sudah dimanfaatkan dampak jangka panjangnya adalah kesejahteraan masyarakat. Hal inilah yang sepertinya belum ditangkap oleh pemerintah desa untuk dikembangkan karena pemerintah desa masih terlalu sibuk dengan pembangunan. Maka dari itu adanya dana desa belum mampu mengangkat perekonomian masyarakat, kualitas sumber daya manusia, dan kemampuan keuangan daerah di desa, terutama daerah tertinggal.

Secara umum, pembangunan infrastruktur yang agresif biasanya diiringi dengan peningkatan ketimpangan (*inequality*) jika tidak disertai pemberdayaan masyarakat yang optimal. Pihak yang biasanya akan memanfaatkan hadirnya pembangunan di suatu daerah adalah pihak yang memiliki kemampuan lebih atau sudah berdaya, sedangkan pihak yang memang sudah miskin dan tidak berdaya lebih cenderung diam dan menunggu instruksi saja. Hal ini didukung oleh penelitian dari Santoso dan Maulana (2017), yang menyatakan bahwa dana desa berpengaruh terhadap penurunan tingkat kemiskinan pada penduduk yang rentan/hampir miskin melalui peningkatan pengeluaran per kapita (sebagai *intermediate outcome*), namun tidak berpengaruh pada penduduk yang sangat miskin. Menurut penelitian ini juga diketahui bahwa dana desa berpengaruh pada penurunan kesenjangan desa kota, namun tidak berpengaruh pada kesenjangan antar penduduk di dalam desa.

Gambaran penggunaan dana desa di Indonesia tersebut memperkuat anggapan bahwa dana desa belum mampu mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif, terutama penyerapan tenaga kerja dari kelompok miskin dan pengadaan barang dan jasa oleh masyarakat. Dapat dimengerti jika dana desa juga belum dapat mengurangi angka kemiskinan di provinsi yang mendapatkan dana desa paling besar, terutama karena hanya sebagian kecil dana yang digunakan untuk kegiatan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Sementara itu alokasi dana yang lebih besar untuk pembangunan fisik belum terkait langsung dengan tingkat kemiskinan, karena pembangunan fisik umumnya bersifat barang publik. Meskipun dalam beberapa kasus ada desa yang melakukan pembangunan fisik langsung untuk masyarakat miskin, misalnya pembangunan rumah tinggal layak huni (rutilahu), sarana POSYANDU dan PAUD.

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Dana desa yang disalurkan selama 2015 dan 2016 belum berdampak pada peningkatan pembangunan daerah tertinggal yang dilihat kemampuan keuangan daerah yang diukur melalui pendapatan asli daerah. Hal ini terjadi karena periode pemberlakuan penyaluran dana desa tergolong masih baru dan masih ditemui banyak kendala dalam penyaluran dan penggunaannya. Kurang optimalnya penggunaan dan penyaluran ini dapat dilihat dari evaluasi terkait penyaluran dan penggunaan dana desa yang dilakukan Kementerian Keuangan tiap tahunnya.

Dari hasil evaluasi ini diketahui bahwa penyaluran dana desa selalu terlambat disebabkan oleh: a) APBDesa belum/terlambat ditetapkan; b) perubahan regulasi dan tumpang tindihnya regulasi; c) laporan penggunaan tahun sebelumnya belum dibuat; dan d) dokumen perencanaan yang belum lengkap. Ketika terlambat disalurkan maka pihak pemerintah desa akan sulit untuk menyerap secara optimal dana desa yang disalurkan padanya. Ketika hal itu terjadi maka banyak program desa yang dijalankan tanpa mempertimbangkan kebutuhan desa namun hanya agar dana desa terserap saja.

Dari segi penggunaan ditemui bahwa dana desa dimanfaatkan untuk mengerjakan pekerjaan konstruksi namun pekerjaan tersebut dikerjakan oleh pihak ketiga, padahal seharusnya diutamakan secara swakelola dengan memberdayakan masyarakat setempat dan bahan baku lokal; b) dana desa digunakan untuk membangun prasarana seperti gapura desa, kantor desa, atau pagar desa yang akan kecil dampaknya terhadap ekonomi apalagi pengurangan kemiskinan; serta c) kualitas sarana prasarana yang dibangun dengan dana desa, khususnya pada tahun 2015 kurang baik. Selain itu, penggunaan dana desa yang masih difokuskan pada pembangunan dan bukan pemberdayaan masyarakat juga berdampak pada lambatnya peningkatan perekonomian masyarakat (konsumsi per kapita), kualitas sumber daya manusia (IPM), dan kemampuan keuangan daerah (PAD).

5.2. Rekomendasi

Berdasarkan dari pengalaman selama dua tahun disalurkannya dana desa, ternyata dana desa belum dimanfaatkan secara optimal dalam pembangunan desa bahkan daerah tertinggal, meskipun banyak juga sisi positif yang diperoleh. Dana desa masih minim digunakan untuk pemberdayaan masyarakat dan lebih dominan digunakan untuk pembangunan yang masih belum terasa dampaknya bagi peningkatan taraf ekonomi desa terutama daerah tertinggal.

Alokasi khusus dalam dana desa bagi daerah tertinggal sangat diperlukan untuk mengejar ketertinggalan mereka. Kedepannya juga perlu digalakkan agar dana desa lebih diarahkan pada belanja yang sifatnya pemberdayaan masyarakat desa, tentunya dengan memperhatikan potensi desa masing-masing agar masyarakat desa mampu memanfaatkan pembangunan yang sudah dilakukan di awal pemberlakuan dana desa. Pemberdayaan masyarakat ini hendaknya diarahkan pada kegiatan yang sifatnya meningkatkan pendapatan asli desa agar

ketergantungan desa terhadap pemerintah baik pusat maupun daerah dapat diminimalisir. Pembentukan desa mandiri merupakan langkah yang baik demi pencapaian kemajuan dari pinggiran.

Untuk penelitian selanjutnya, perlu mempertimbangkan pengambilan periode lebih panjang agar dampak dari dana desa dapat diukur dengan jelas, terutama dampak pembangunan yang memang membutuhkan waktu panjang untuk terlihat efektif. Selain itu, perlu juga mempertimbangkan variabel lain yang mempengaruhi variabel kualitas daerah tertinggal yang diukur dari kondisi perekonomian masyarakat, kualitas sumber daya manusia, dan kemampuan keuangan daerah. Variabel kualitatif seperti profil perangkat desa, profil masyarakat desa, dan kondisi lingkungan di daerah tertinggal dapat menjadi variabel moderating dari dana desa itu sendiri.

Daftar Pustaka

- Abidin, Muhammad Zainul. 2015. Tinjauan Atas Pelaksanaan Keuangan Desa Dalam Mendukung Kebijakan Dana Desa. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Vol. 6 No. 1, Juni 2015 61 – 76
- Antaranews. Pembangunan Daerah Tertinggal Jangan Tergantung APBN. Diakses dari <http://www.antaranews.com/print/262825/pembangunan-daerah-tertinggal-jangan-tergantung-apbn>
- Aswar, Khoirul & Lidya Primta Surbakti. 2013. Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Publik Kabupaten/Kota di Indonesia. Makalah Konferensi Seminar Ilmiah Nasional Psikologi, Ekonomi, Sastra, Arsitektur, dan Teknik Sipil 2013, Indonesia
- Badan Pusat Statistik. 2014. Indeks Pembangunan Manusia 2014.
- Badan Pusat Statistik. 2015. Indeks Pembangunan Manusia 2015.
- Badan Pusat Statistik. 2016. Indeks Pembangunan Manusia 2016.
- Bhawono, Aryo, et.al. 2017. Investigasi: Menyulap Cacat Rp 1,8 Triliun Dana Desa. *detikx.com*, Senin, 3 Juli 2017
- Cheema, G. S. & Rondinelli, D. A. 1983, 'Implementing Decentralization Policies', in *Decentralization and Development: Policy implementation in Developing Countries*, eds G. S. Cheema & D. A. Rondinelli, Sage Publications, Beverly Hills, pp. 7-34.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Indonesia tahun 2015.

Hadi Sasana. 2015. Dampak Implementasi Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Stabilitas Harga Di Provinsi Di Indonesia. Media Ekonomi Dan Manajemen Vol. 30 No. 1 Januari 2015

Haryanto, Joko Tri. 2015. Manfaat Bijak Dana Desa. Opini pribadi, diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/media/4449/manfaat-bijak-dana-desa.pdf>

Haryanto, Joko Tri. 2017. Mekanisme Kebijakan Alokasi Dana Desa. Materi Presentasi disampaikan dalam Forum Kajian Pembangunan “Mengevaluasi Program Dana Desa” tanggal 14 Juni 2017

Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. 2014. Keputusan Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal No. 141 tentang Penetapan Kabupaten Daerah Tertinggal Yang Terentaskan Tahun 2014

Kementerian PPN/Bappenas. 2014. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019

Kementerian Keuangan. 2016. FGD Evaluasi Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa, Jakarta 29 November 2016. Diambil dari www.kemenkeu.go.id

Kementerian Keuangan. 2016. Kebijakan Pengalokasian dan Penyaluran Dana Desa Tahun 2017. Materi Presentasi disampaikan dalam Workshop Penyusunan Rancangan Peraturan Kepala Daerah mengenai Tata Cara Penghitungan Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa TA 2017. 21-24 November 2016

Kementerian Keuangan. 2017. Kebijakan dan Mekanisme Penyaluran Dana Desa. Materi Presentasi disampaikan dalam Lokakarya Penyaluran Dana Alokasi Khusus Fisik dan Dana Desa

Kementerian Keuangan. 2017. Buku Saku Dana Desa. Jakarta

Lewis, B. D. 2015. Decentralising to Villages in Indonesia: Money (and Other) Mistakes, Public Administration and Development 2015. Wiley Online Library

Lewis, B. D. 2015. Indonesian Village Decentralisation is All Money No Plan. East Asia Forum. Diambil dari <http://www.eastasiaforum.org>

Ndadari, L.W., Adi, P. H. 2008. Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah terhadap Transfer Pemerintah Pusat. The 2nd National Conference UKWMS. Surabaya, 6 September 2008

Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal

Peraturan Presiden No. 131 Tahun 2015 Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019

Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia No. 3 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Penentuan Indikator dalam Penetapan Daerah Tertinggal Secara Nasional

Purnomo, Wahyu P. 2018. Mendes Minta Kepala Desa Kreatif dalam Meningkatkan PAD Kabupaten Sambas. Diakses dari <http://www.netralnews.com/news/kesra/read/132827/mendes.minta.kepala.desa.kreatif.dalam.m>

Republik Indonesia. 2014. Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Republik Indonesia. 2014. Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 22 tahun 2015 dan terakhir dengan PP Nomor 8 Tahun 2016 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN.

Republik Indonesia. 2015. Peraturan Menteri Desa Nomor 21 tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016.

Ridwan, Agung, Syaparuddin, & Candra Mustika. 2017. Pengaruh Sumber Pembiayaan Desentralisasi Fiskal terhadap Produk Domestik Regional Bruto dan Tingkat Kemiskinan (Studi di Kabupaten-Kota di Provinsi Jambi). Jurnal Paradigma Ekonomika 2017, Indonesia

Rokhim, R., W. Adawiyah dan M.R. Astrini. 2016. "Kajian Akademik Alternatif Formula Dana Desa." Draft Kajian Article 33.

Rokhim, R., W. Adawiyah dan M.R. Astrini. 2016. Formula Dana Desa: Sudahkah Mengatasi Kesenjangan Antarwilayah. Catatan Kebijakan. Article 33 No. 13, November 2016

Rondinelli, Dennis A. 1983. Implementing decentralization programmes in Asia: A Comparative Analysis. Public Administration and Development, Vol. 3, 181-207

- Santoso & Sandy J. Maulana. 2017. Membangun Model Evaluasi Dampak Dana Desa. Materi Presentasi disampaikan dalam Forum Kajian Pembangunan "Mengevaluasi Program Dana Desa" tanggal 14 Juni 2017
- Sapa Indonesia. 2017. Meningkatkan IPM dengan Dana Desa. Diakses dari <http://www.sapa.or.id/b1/132-pmk/11609-dana-dea-bali-klkj>
- Sofianto, Arif. 2017. Kontribusi Dana Desa terhadap Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat di Kebumen dan Pekalongan. Matra Pembaruan 1 (1) 2017: 23-32
- Subakti, Tesa Oktiana. 2017. Dana Desa Bisa Genjot Konsumsi. Diakses dari <http://www.mediaindonesia.com/read/detail/116728-dana-desa-bisa-genjot-konsumsi>
- Suescún, Rodrigo. 2007. The Role of Fiscal Policy in Human Development and Growth. World Bank. Working Paper
- Widodo, Slamet, Adhi Prasetyo S.W., Marihot Nasution, Fajri Ramadhan. 2017. Mengejar Ketertinggalan: Pembangunan Daerah Tertinggal. Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian DPR RI
- World Bank. 2015. "Indonesia Economic Quarterly, December 2015". World Bank

PENGARUH VARIABEL RUANG FISKAL, DAU DAN DBH TERHADAP INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA DI PEMERINTAH PROVINSI

*The Impact of Fiscal Space, General Allocation Fund (DAU) and Revenue
Sharing Fund (DBH) to Human Development Index (HDI/IPM)
in Provincial Level*

Slamet Widodo*

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: * slamet.widodo@dpr.go.id

Abstract

The purpose of this research is to analyze the impact of fiscal space, General Allocation Fund (DAU) and Revenue Sharing Fund (DBH) to Human Development Index (HDI/IPM) in provincial level. The research used data of IPM, fiscal space, DAU, and DBH for the period of 2006-2015 from Central Agency of Statistics (BPS), Ministry of Finance, and other related institutions. Research methodology used Regression of Data Panel with Fixed Effect Model and Ordinary Least Square estimation. The results of the research show that the fiscal space, DAU and DBH variables significantly influence the HDI of provincial government with negative direction.

Keywords: *Fiscal Decentralization, HDI, OLS FEM.*

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah sebagai dampak dari penerapan desentralisasi fiskal di tahun 2001, tidak hanya terfokus pada pemerintah kabupaten/kota, tetapi juga bagi pemerintah provinsi. Akibat adanya pelimpahan kewenangan ini, Pemerintah Pusat setiap tahunnya mengalokasikan dana transfer ke daerah (dana perimbangan) kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Alokasinya terus mengalami peningkatan. Dana perimbangan yang diterima oleh pemerintah provinsi dalam kurun waktu 2006-2015 mengalami kenaikan sebesar 55 persen dari sebesar Rp33,6 triliun menjadi sebesar Rp61,6 triliun.

Seiring dengan peningkatan alokasi tersebut, rasio kemandirian²⁵ pemerintah provinsi juga semakin membaik. Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah meningkat sebesar 44 persen di tahun 2006 menjadi sebesar 53 persen di tahun 2015. Sementara rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah mengalami penurunan dari sebesar 49 persen di tahun 2005 menjadi sebesar 25 persen di tahun 2015.

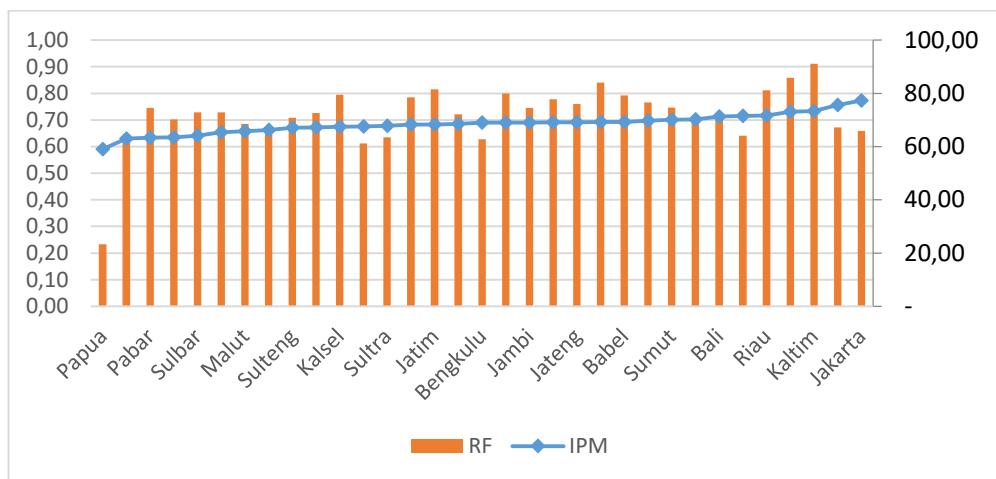
Di sisi lain, alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) juga mengalami peningkatan sebesar 58 persen dalam kurun waktu 2006-2015. Sumbangannya terhadap total pendapatan daerah mencapai 25,05 persen dalam kurun waktu yang sama. Tidak seperti Dana Alokasi Khusus (DAK), DAU dan DBH memiliki sifat *block grant*, dalam arti kewenangan pengalokasianya untuk membiayai belanja daerah sepenuhnya diserahkan kepada daerah.

Kedua kondisi ini, yaitu dengan membaiknya kemandirian daerah dan peningkatan dana perimbangan (khususnya DAU dan DBH) berdampak pada semakin besarnya keleluasaan daerah, yang tercermin dengan semakin besarnya ruang fiskal yang tersedia bagi daerah, dalam menentukan alokasi pendanaaannya kepada sektor-sektor prioritas yang mampu meningkatkan IPM seperti sektor kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan.

1.2 Permasalahan

DAU dan DBH merupakan bagian dari komponen transfer ke daerah dan menjadi sumber bagi peningkatan ruang fiskal daerah. Ruang fiskal mencerminkan seberapa besar keleluasaan yang dimiliki daerah dalam menentukan program/kegiatan yang menjadi prioritas daerah. Semakin besar ruang fiskal, semakin besar keleluasaan daerah dalam membiayai belanja daerah untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat. Perkembangan rata-rata ruang fiskal pemerintah provinsi dalam kurun waktu 2006-2015 terlihat dari gambar 1. Dalam kurun waktu 2006-2015, ruang fiskal pemerintah provinsi secara rata-rata berada diatas lebih 60 persen, kecuali Provinsi Papua.

²⁵ Rasio kemandirian daerah diukur menggunakan dua indikator yaitu rasio pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah, dan rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah. Semakin besar rasio PAD terhadap total pendapatan daerah, semakin besar kemandirian daerah, dan semakin besar rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah, semakin kecil kemandirian daerah. Daerah dengan tingkat kemandirian yang baik adalah daerah dengan rasio PAD yang besar dan rasio dana perimbangan yang kecil.

Gambar 1. Rerata Ruang Fiskal dan IPM Provinsi, 2006-2015

Sumber : BPS, (data diolah)

Peningkatan ruang fiskal ini ternyata tidak diiringi dengan komitmen daerah untuk memberi prioritas lebih besar pada sektor-sektor yang memberi dampak bagi peningkatan kesejahteraan rakyat, seperti mengalokasikan anggaran yang lebih besar bagi sektor pendidikan, kesehatan dan pengentasan kemiskinan, yang menjadi indikator dalam pembentukan IPM. Data BPS menunjukkan bahwa IPM sepanjang periode observasi tidak menunjukkan perubahan signifikan. Secara rata-rata, IPM Indonesia pada tahun 2006 sebesar 70,1 dan menurun menjadi sebesar 69,55 di tahun 2015. Rerata sepanjang tahun 2006-2015 adalah sebesar 68,49 dengan standar deviasi sebesar 4,26.

Besarnya ruang fiskal daerah dan meningkatnya alokasi DAU dan DBH belum berdampak signifikan pada perbaikan IPM. Upaya meningkatkan IPM sebagai prioritas nasional harus diiringi dengan kebijakan serupa di daerah, mengingat dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), pemerintah daerah berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah yang ditetapkan setiap tahunnya oleh pemerintah dan DPR.

1.3 Tujuan penelitian

Tujuan dalam penelitian ini yaitu

- Melihat pengaruh variabel ruang fiskal, DAU dan DBH terhadap indeks pembangunan manusia
- Memberikan masukan kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, khususnya terkait dengan IPM.

2. Tinjauan Pustaka

Kenaikan alokasi dana transfer ke daerah setiap tahunnya merupakan konsekuensi adanya peralihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah. Kebijakan fiskal ditempuh pemerintah dalam mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah. Melalui APBN, pemerintah menjalankan fungsi alokasi agar sumberdaya ekonomi dapat dimanfaatkan secara efisien, dan fungsi distribusi terkait dengan pendistribusian barang-barang yang diproduksi masyarakat. Peran kebijakan fiskal menjadi penting dalam mendorong kesejahteraan masyarakat melalui pelaksanaan prioritas kegiatan/program di sektor pendidikan, kesehatan, penanggulangan kemiskinan dan lain-lain. Untuk menjamin terpenuhinya prioritas pembangunan tersebut, diperlukan ruang fiskal yang memadai bagi pemerintah untuk membiayai kegiatan prioritasnya.

Ruang fiskal (*fiscal space*) merupakan suatu konsep untuk mengukur fleksibilitas yang dimiliki pemerintah daerah dalam mengalokasikan APBD untuk membiayai kegiatan yang menjadi prioritas daerah. Semakin besar ruang fiskal yang dimiliki suatu daerah, maka akan semakin besar pula fleksibilitas yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengalokasikan belanjanya pada kegiatan-kegiatan yang menjadi prioritas daerah, seperti pembangunan infrastruktur daerah.²⁶ Pilihan untuk alokasi anggaran pada bidang-bidang prioritas tentunya tanpa mengancam kesinambungan posisi keuangan pemerintah secara umum. Karenanya, Peter S. Heller (2005) juga mendefinisikan ruang fiskal sebagai ketersediaan ruang yang memungkinkan pemerintah menyediakan sumberdaya untuk tujuan yang diinginkan tanpa mengancam kesinambungan posisi keuangan pemerintah²⁷.

Semakin besar ruang fiskal tentu semakin memudahkan daerah dalam menetapkan sendiri prioritas belanjanya. Apabila daerah ingin meningkatkan IPM, maka daerah perlu memberi prioritas dan anggaran lebih besar untuk sektor pendidikan, kesehatan, dan pengentasan kemiskinan. Karena dari sektor inilah terbentuk nilai indeks pendidikan, indeks kesehatan, dan indeks pengeluaran yang akan menghasilkan nilai IPM suatu daerah. Penempatan prioritas dan alokasi pada sektor pendidikan akan memperbaiki nilai indeks pendidikan yang terbentuk dari

²⁶ Kementerian Keuangan RI, Deskripsi dan Analisis APBD 2014

²⁷ Peter S. Heller, Understanding Fiscal Space, IMF, 2005

angka harapan lama sekolah, dan rata-rata lama sekolah. Prioritas sektor kesehatan akan meningkatkan indeks kesehatan yang tergambar dari angka harapan hidup, atau meningkatnya standar hidup layak yang akan meningkatkan indeks pengeluaran.

Karakteristik DAU dan DBH yang penggunaanya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah tentu semakin menjamin bahwa keleluasaan pemerintah daerah memang digunakan sepenuhnya untuk memprioritaskan kebutuhan daerah khususnya dalam meningkatkan IPM daerah. Melalui pengeluaran pemerintah (belanja daerah), sasaran kebijakan tidak hanya pada meningkatkan pendapatan regional saja tetapi juga memperhitungkan sasaran yang akan menikmati atau terkena dampak dari kebijakan tersebut. Memperbesar pengeluaran dengan tujuan semata-mata untuk meningkatkan pendapatan regional atau memperluas kesempatan kerja tidaklah cukup, tapi juga harus memperhitungkan siapa atau masyarakat lapisan mana yang akan meningkat pendapatannya atau kesejahteraannya (Dumairy, 1996)

2.1 Hubungan antar variabel

a. Hubungan antara ruang fiskal dengan IPM.

Besar kecilnya ruang fiskal menunjukkan tinggi rendahnya keleluasaan daerah dalam menentukan prioritas alokasi belanja daerah. Semakin besar ruang fiskal, semakin besar keleluasaan daerah untuk membiayai belanjanya. Kesejahteraan masyarakat tentu menjadi tujuan akhir dari kebijakan Pemerintah Daerah. Salah satu indikatornya adalah meningkatnya IPM daerah. Peningkatan IPM daerah dapat dicapai apabila pemerintah daerah memberi prioritas dan anggaran yang lebih besar bagi sektor pendidikan, kesehatan dan pengentasan kemiskinan, yang pada akhirnya dapat meningkatkan IPM.

b. Hubungan antara DAU dan DBH dengan IPM.

Karakteristik DAU dan DBH yang bersifat *block grant* juga mencerminkan tingginya keleluasaan daerah dalam memberi prioritas dan anggaran yang lebih besar bagi sektor pendidikan, kesehatan dan pengentasan kemiskinan, yang pada akhirnya juga dapat meningkatkan IPM.

2.2 Penelitian terdahulu

- a. Study Siswandi (2015) mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi yang diproksikan dengan PDRB, PAD, DBH, DAU, dan DAK terhadap IPM melalui belanja modal menunjukkan bahwa variabel DAU berpengaruh negatif dan signifikan terhadap IPM pada kabupaten/kota se-Provinsi NTB. Penelitian ini menunjukkan bahwa walaupun penggunaan DAU diserahkan kepada pemerintah daerah, namun sesuai dengan formulasinya, DAU akan lebih diprioritaskan kepada pemenuhan komponen alokasi dasar. Alokasi dasar ini didominasi penggunaannya untuk belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan PNS.
- b. Study Rivai (2017) mengenai pengaruh DAU, DAK dan DBH terhadap IPM pada kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Utara membuktikan bahwa DAU secara parsial tidak berpengaruh terhadap IPM, karena pada dasarnya DAU lebih banyak digunakan untuk belanja umum pegawai bukan untuk infrastruktur dan fasilitas umum sehingga pengaruh terhadap IPM relatif sangat sedikit.
- c. Study Setyowati dan Suparwati (2012) mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, DAU, DAK, PAD terhadap IPM dengan pengalokasian anggaran belanja modal sebagai variabel intervening menunjukkan bahwa DAK, DAU dan PAD terbukti berpengaruh positif terhadap IPM melalui pengalokasian anggaran belanja modal, sementara pertumbuhan ekonomi terbukti tidak berpengaruh positif terhadap IPM.

3. Metode Penelitian

3.1 Jenis penelitian dan Sumber Data

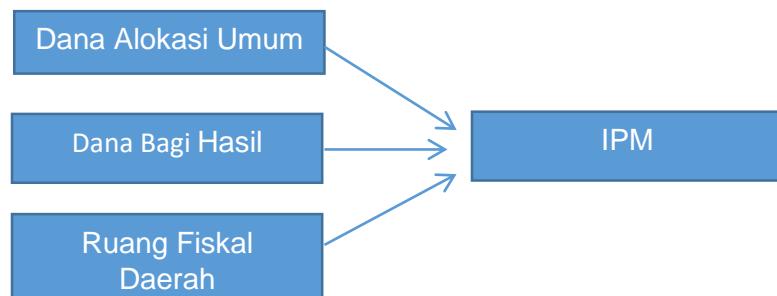
Penelitian ini menggunakan analisis kuantitatif. Data yang digunakan untuk penelitian ini adalah data panel berbentuk *time series* dari tahun 2006-2015, dan data *cross section* yang terdiri atas 33 Provinsi di Indonesia. Data diperoleh dari BPS, Kementerian Keuangan, dan instansi terkait lainnya.

3.2 Model Penelitian

Besarnya ruang fiskal dan karakteristik DAU dan DBH yang bersifat *block grant*, memberi keleluasaan daerah dalam mengalokasikan anggarannya ke sektor-sektor yang menjadi prioritas daerah, termasuk sektor pendidikan,

kesehatan, dan pengentasan kemiskinan yang menjadi indikator utama pembentuk IPM.

Gambar 2. Skema hubungan variabel



$$IPM = a + \beta_1 RF_{it} + \beta_2 DAU_{it} + \beta_3 DBH_{it} + \varepsilon_i$$

Keterangan :

- IPM = Indeks Pembangunan Manusia
- RF = Ruang fiskal daerah
- DAU = Dana Alokasi Umum
- DBH = Dana Alokasi Khusus
- β_1 - β_3 = Koefisiensi
- i = cross section
- t = time series
- ε_i = error term

3.3 Teknik Analisis Data Panel

Teknik analisis ekonometrik yang digunakan dalam penelitian ini adalah model data panel. Data panel (*pooled data*) adalah sebuah set data yang berisi data sampel individu (rumah tangga, perusahaan, kabupaten/kota, dll) pada periode waktu tertentu. Dengan kata lain, data panel merupakan gabungan antara data lintas-waktu (*time-series*) dan data lintas-individu (*cross-section*).²⁸

Teknis analisis menggunakan regresi data panel, dengan tiga pendekatan yaitu :

²⁸ Ekananda, Mahyus,: Analisis Ekonometrika Data Panel, Edisi 2.

a. Common Effect Model atau Pooled Least Square (PLS)

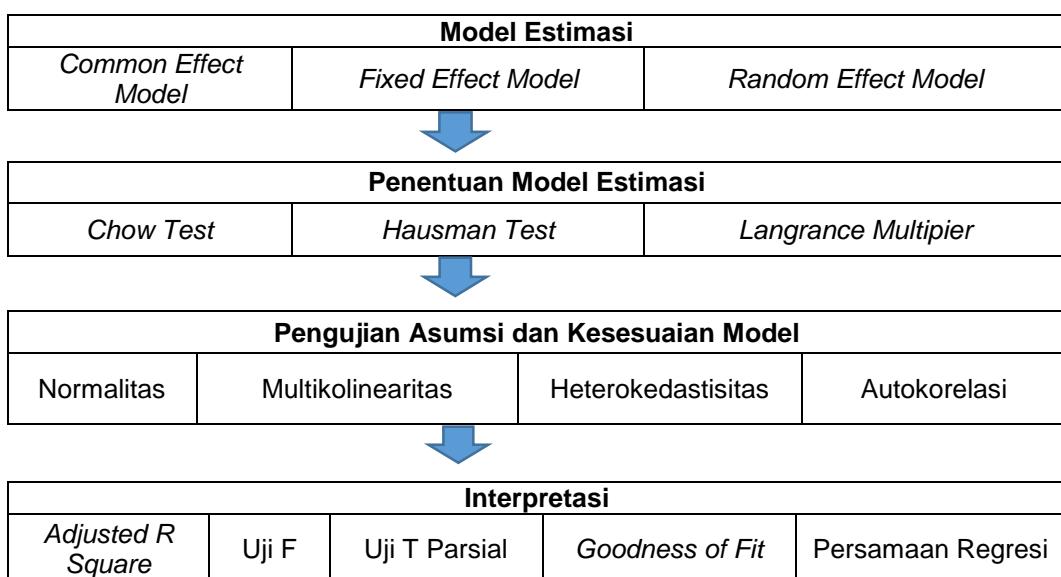
Merupakan pendekatan model data panel yang paling sederhana karena hanya mengkombinasikan data *time series* dan *cross section*. Pada model ini tidak diperhatikan dimensi waktu maupun individu, sehingga diasumsikan bahwa perilaku data perusahaan sama dalam berbagai kurun waktu. Metode ini bisa menggunakan pendekatan *Ordinary Least Square* (OLS) atau teknik kuadrat terkecil untuk mengestimasi model data panel.

b. Fixed Effect Model (FEM)

Model ini mengasumsikan bahwa perbedaan antar individu dapat diakomodasi dari perbedaan intersepnya. Untuk mengestimasi data panel model *Fixed Effects* menggunakan teknik *variable dummy* untuk menangkap perbedaan intersep antar perusahaan, perbedaan intersep bisa terjadi karena perbedaan budaya kerja, manajerial, dan insentif. Namun demikian slopnya sama antar perusahaan. Model estimasi ini sering juga disebut dengan teknik *Least Squares Dummy Variable* (LSDV).

c. Random Effect Model (REM)

Model ini akan mengestimasi data panel dimana variabel gangguan mungkin saling berhubungan antar waktu dan antar individu. Pada model *Random Effect* perbedaan intersep diakomodasi oleh *error terms* masing-masing perusahaan. Keuntungan menggunakan model *Random Effect* yakni menghilangkan heteroskedastisitas. Model ini juga disebut dengan *Error Component Model* (ECM) atau teknik *Generalized Least Square* (GLS). Tahapan regresi data panel dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 3. Tahapan Analisis Data Panel

Sumber : Penjelasan Metode Regresi Data Panel²⁹

4. Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan pada tahapan tersebut, maka dilakukan proses pemilihan model terbaik melalui tahapan, yaitu :

4.1 Pemilihan model terbaik

Pemilihan model terbaik dilakukan melalui model estimasi awal yang dilanjutkan dengan serangkaian uji yaitu uji *Chow-test*, uji *Hausman Test* dan uji *Lagrange Multiplier Test*.

a. Pemilihan Model CEM dan FEM

Proses pemilihan model dilakukan melalui uji *Chow-test* untuk menentukan apakah *common effect model (CEM/PLS)* yang tepat dijadikan metode analisis, ataukah *fixed effect model (FEM)*.

Hipotesis:

H_0 = Jika *Chi Square* > 0,05 , maka yang diterima adalah CEM.

H_1 = Jika *Chi Square* < 0,05, maka tolak H_0 dan menerima FEM.

²⁹ Hidayat. "Penjelasan Metode Analisis Regresi Data Panel" dalam <https://www.statistikian.com/2014/11/regresi-data-panel.html> diakses tanggal 1 Mei 2018

Tabel 1. Hasil Uji Chow-test*Redundant Fixed Effects Tests**Equation: EQ101**Test cross-section fixed effects*

Effects Test	Statistic	d.f.	Prob.
Cross-section F	21.212102	(32,294)	0.0000
Cross-section Chi-square	394.873260	32	0.0000

Sumber: Data diolah, 2018

Hasil pengujian menunjukkan baik F test maupun *Chi-square* signifikan (*p-value* 0,000 lebih kecil dari 5%) sehingga H_0 ditolak dan H_1 diterima, maka model mengikuti **Fixed Effect**.

b. Pemilihan Model REM dan FEM.

Proses pemilihan model dilakukan melalui uji Hausman-test untuk menentukan apakah *Random effect model (REM)* yang tepat dijadikan metode analisis, ataukah *fixed effect model (FEM)*.

Hipotesis:

H_0 = Jika *Chi Square* > 0,05, maka terima H_0 yaitu REM lebih tepat.

H_1 = Jika *Chi Square* < 0,05, maka Tolak H_0 , yaitu FEM lebih tepat.

Tabel 2. Hasil Uji Hausman Test*Correlated Random Effects - Hausman Test**Equation: EQ101**Test cross-section random effects*

Test Summary	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.
Cross-section random	65.363894	3	0.0000

Sumber: Data diolah, 2018

Hasil pengujian menunjukkan signifikan (*p-value* 0,0000 kurang dari 0,05%), sehingga H_0 ditolak dan H_1 diterima. Dengan demikian model mengikuti **Fixed Effect**.

c. Uji LM test : adanya *heterosedastisity* antar kelompok individu

Uji *Lagrange Multiplier Test* harus dilakukan jika pada proses pemilihan model melalui uji *Chow-test* dan uji *Hausman test* menunjukkan hasil yang berbeda, yaitu:

- Uji *Chow Test* menunjukkan bahwa metode yang terbaik adalah *Common Effect* dari pada *Fixed Effect*. Sehingga langkah berikutnya untuk menentukan apakah *Common Effect* lebih baik dari pada *Random Effect*, maka diperlukan uji *Lagrange Multiplier Test*.
- Uji *Hausman Test* menunjukkan bahwa metode yang terbaik adalah *Random effect* dari pada *Fixed Effect*. Sehingga langkah berikutnya untuk menentukan apakah *Random Effect* lebih baik dari pada *Common Effect*, maka diperlukan uji *Lagrange Multiplier Test*.

4.2 Uji Asumsi Klasik

Uji asumsi klasik dalam model regresi mencakup uji linieritas, autokorelasi, heterokedastisitas, multikolinieritas, dan normalitas. Dalam kasus data panel, beberapa referensi menyebutkan bahwa tidak seluruh uji asumsi klasik ini dilakukan. Beberapa pendapat terkait perlu tidaknya dilakukan uji asumsi klasik, dapat dirangkum sebagai berikut:

- Kelebihan penelitian menggunakan data panel adalah data yang digunakan menjadi lebih informatif, variabilitasnya lebih besar, kolineariti yang lebih rendah diantara variabel dan banyak derajat bebas (*degree of freedom*) dan lebih efisien (Hariyanto, 2005). Panel data dapat mendeteksi dan mengukur dampak dengan lebih baik dimana hal ini tidak bisa dilakukan dengan metode *cross section* maupun *time series*. Panel data memungkinkan mempelajari lebih kompleks mengenai perilaku yang ada dalam model sehingga pengujian data panel tidak memerlukan uji asumsi klasik (Gujarati 1992 dalam Wahyuddin et al). Dengan keunggulan regresi data panel maka implikasinya tidak harus dilakukannya pengujian asumsi klasik dalam model data panel (Verbeek, 2000; Gujarati, 2006; Wibisono, 2005; Aulia; 2004, dalam Shochrul R, Ajija, dkk. 2011).³⁰

³⁰ <http://digilib.unila.ac.id/1213/4/BAB%20III.pdf> diakses tanggal 1 Mei 2018

- Model *fixed effect* dengan teknik estimasi *Ordinary Least Squared (OLS)* seperti yang digunakan dalam penelitian ini, tidak harus melalui semua uji asumsi klasik. Uji linieritas hampir tidak dilakukan pada setiap model regresi linier. Karena sudah diasumsikan bahwa model bersifat linier. Kalaupun harus dilakukan semata-mata untuk melihat sejauh mana tingkat linieritasnya. Autokorelasi hanya terjadi pada data *time series*. Multikolinieritas perlu dilakukan pada saat regresi linier menggunakan lebih dari satu variabel bebas. Jika variabel bebas hanya satu, maka tidak mungkin terjadi multikolinieritas. Heteroskedastisitas biasanya terjadi pada data *cross section*, dimana data panel lebih dekat ke ciri data *cross section* dibandingkan *time series*. Uji normalitas pada dasarnya tidak merupakan syarat BLUE (*Best Linier Unbias Estimator*) dan beberapa pendapat tidak mengharuskan syarat ini sebagai sesuatu yang wajib dipenuhi. Dengan demikian, uji asumsi klasik yang diperlukan dalam regresi data panel, hanya multikolinieritas dan heteroskedastisitas saja.³¹

Berbekal pada pendapat yang terakhir, maka uji asumsi klasik yang dilakukan hanya uji multikolinieritas dan uji heteroskedastisitas.

a. Uji Multikolinieritas

Uji multikolinearitas ini bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi panel ditemukan adanya korelasi antar variabel independen. Model yang baik adalah model yang tidak terjadi korelasi antar variabel independennya.

Tabel 3. Hasil uji Multikolinearitas

	LOG(RF)	LOG(DAU+10)	LOG(DBH+10)
LOG(RF)	1	-0.2725697921180898	0.1529158817428496
LOG(DAU+10)	-0.2725697921180898	1	-0.3230439870911664
LOG(DBH+10)	0.1529158817428496	-0.3230439870911664	1

Sumber: Data diolah, 2018

Dari tabel diatas dapat dilihat nilai koefisien korelasinya antar variabel independen DAU dan DBH dibawah 0,80 → tidak ada multikolinieritas.

³¹ Iqbal. "Regresi Data Panel (2) dalam <https://dosen.perbanas.id/regresi-data-panel-2-tahap-analisis/> diakses tanggal 1 Mei 201. Perbanas Institute.

b. Uji Heterokedastisitas

Uji heteroskedastisitas digunakan untuk mengetahui ada atau tidaknya penyimpangan asumsi klasik heteroskedastisitas yaitu adanya ketidaksamaan varian dari residual untuk semua pengamatan pada model regresi. Proses melakukan pengujian heteroskedastisitas menggunakan uji glejser. Uji glejser meregresikan variabel-variabel bebas terhadap residual abasolut. Residual adalah selisih antara nilai observasi dengan nilai prediksi, sementara absolut adalah nilai mutlaknya. Uji glejser ini hanya berlaku pada *fixed effect*. Jadi, ketika hasil analisis dan pemilihan model regresi yang dipilih adalah *fixed effect model* (FEM), maka uji glejser perlu digunakan. Hal itu untuk melihat apakah terjadi pelanggaran asumsi klasik heteroskedastis pada model regresi atau tidak.³²

Tabel 4. Hasil Uji Glejser atas Variabel Resabs

Dependent Variable: RESABS

Method: Panel Least Squares

Date: 05/05/18 Time: 21:54

Sample: 2006 2015

Periods included: 10

Cross-sections included: 33

Total panel (balanced) observations: 330

White diagonal standard errors & covariance (d.f. corrected)

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(RF)	1.553527	0.526986	2.947945	0.0035
LOG(DAU+10)	-0.506207	0.120363	-4.205676	0.0000
LOG(DBH+10)	-0.110088	0.194421	-0.566235	0.5717
C	6.023628	1.157385	5.204517	0.0000

Effects Specification

Cross-section fixed (dummy variables)

Sumber: Data diolah, 2018

Indikator untuk mengetahui ada atau tidaknya heteroskedastisitas, adalah apabila **nilai prob. < 0,05 maka adanya heteroskedastisitas**. Sebaliknya apabila **nilai probabilitas** pada setiap variabel independen **> 0,05 maka terbebas dari planggaran asumsi heteroskedastis**.

³² Faizal. "Tutorial: Cara mudah Uji Asumsi Klasik Pada Data Panel" dalam <http://www.sharingid.com/udi-asumsi-klasik-pada-data-panel/> diakses tanggal 1 Mei 2018

Hasil uji glejser dengan menggunakan variabel resabs sebagai variabel dependent menunjukkan adanya pelanggaran heteroskedastisitas yaitu pada variabel RF dan DAU karena nilai prob < **0,05**. Untuk mengatasinya, perlu dilakukan regresi kembali dengan pembobotan *white/robust standard error regression*. Hasil dari regresi dengan pembobotan *white* inilah yang akan digunakan sebagai model terpilih.

Table 5. Hasil Regresi dengan Pembobotan *white/robust standar error regression*

Dependent Variable: IPM
Method: Panel Least Squares
Date: 05/05/18 Time: 22:11
Sample: 2006 2015
Periods included: 10
Cross-sections included: 33
Total panel (balanced) observations: 330
White diagonal standard errors & covariance (d.f. corrected)

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(RF)	-2.915053	1.145905	-2.543888	0.0115
LOG(DAU+10)	-0.696780	0.232314	-2.999299	0.0029
LOG(DBH+10)	-3.234748	0.397407	-8.139644	0.0000
C	90.11711	2.070564	43.52297	0.0000

Effects Specification				
<i>Cross-section fixed (dummy variables)</i>				
R-squared	0.790647	Mean dependent var	68.49573	
Adjusted R-squared	0.765724	S.D. dependent var	4.265658	
S.E. of regression	2.064665	Akaike info criterion	4.390482	
Sum squared resid	1253.276	Schwarz criterion	4.804929	
Log likelihood	-688.4296	Hannan-Quinn criter.	4.555799	
F-statistic	31.72366	Durbin-Watson stat	1.293165	
Prob(F-statistic)	0.000000			

Sumber: Data diolah, 2018

4.3 Interpretasi Hasil

Setelah terpilihnya model *fixed effect* dengan serangkaian uji asumsi klasik, maka akan dilakukan uji *Goodness of Fit*. Uji *Goodness of Fit* pada penelitian ini terdiri dari uji F statistik, uji t statistik dan uji koefisien determinasi (R2).

a. Uji *F-statistic*

Uji statistik F pada dasarnya menunjukkan apakah semua variabel independen dalam model mempunyai pengaruh secara bersama-sama terhadap variabel dependen (Kuncoro, 2011). Pengujian ini dilakukan untuk melihat pengaruh secara simultan variabel independen terhadap variabel dependen.

Tabel 6. Hasil Uji F-stat

Nilai	F-Statistik	P-value	Kesimpulan
	31.72366	0.000000	Signifikan
Daerah kritis H_0 ditolak jika $p\text{-value} < \alpha = 0,05$			

Sumber: Data diolah, 2018

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa nilai $p\text{-value}$ $0,0000 < \alpha = 0,05$, maka H_0 ditolak. Sehingga dapat disimpulkan bahwa variabel-variabel independen secara bersama berpengaruh terhadap variabel dependen.

b. Uji *t-statistic*

Uji *t-statistic* dilakukan untuk mengetahui pengaruh signifikansi setiap variabel independen terhadap variabel dependen.

Hipotesis dalam pengujian *t-statistic* adalah :

H_0 : secara parsial tidak berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen

H_1 : secara parsial berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen

Jika probabilitas nilai $t_{\text{hitung}} > 0,05$ maka H_0 diterima atau menolak H_1 , sebaliknya jika probabilitas nilai $t_{\text{hitung}} < 0,05$ maka H_0 ditolak atau menerima H_1 . Tingkat signifikansi yang digunakan dalam pengujian ini sebesar 5%.

Tabel 7. Hasil Uji Multikolinieritas

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.	Keterangan
LOG(RF)	-2.915053	1.145905	-2.543888	0.0115	signifikan
LOG(DAU+10)	-0.696780	0.232314	-2.999299	0.0029	Signifikan
LOG(DBH+10)	-3.234748	0.397407	-8.139644	0.0000	Signifikan
C	90.11711	2.070564	43.52297	0.0000	Signifikan

Sumber: Data diolah, 2018

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa semua variabel independen telah signifikan berpengaruh terhadap variabel IPM. Dengan nilai *p-value* berturut-turut sebesar 0,0115, 0,0029, 0,0000 , 0,0000 yang lebih kecil dibandingkan $\alpha = 0,05$.

c. Uji Koefisien Determinasi R2 dengan Variabel yang Signifikan

Uji koefisien determinasi R2 dilakukan untuk mengukur seberapa besar variabel-variabel independen dalam model penelitian mampu menjelaskan variabel dependennya.

Tabel 8. Uji R2 dengan Variabel yang Signifikan

Koefisiensi determinasi	
<i>R-squared</i>	0.790647
<i>Adjusted R-squared</i>	0.765724

Sumber: Data diolah, 2018

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa 76,5 persen dari IPM pemerintah provinsi dapat dijelaskan oleh variabel RF, DAU dan DBH, sedangkan sisanya sebesar 33,05 persen dijelaskan oleh variabel lain di luar model.

d. Interpretasi Persamaan Regresi

Berdasarkan tabel diatas, maka hasil estimasi dengan menggunakan model *fixed effect* akan diperoleh persamaan regresi sebagai berikut

$$\text{IPM} = -2.91505282477 * \text{LOG(RF)} - 0.696780297845 * \text{LOG(DAU+10)} - 3.23474822954 * \text{LOG(DBH+10)} + 90.1171067937 + [\text{CX=F}]$$

Berdasarkan pada tabel 5, hubungan antar variabel dapat dijelaskan sebagai berikut :

- Pengaruh Ruang fiskal terhadap IPM

Perubahan 1 persen dalam RF akan mengurangi -2,915 persen IPM. Dengan melihat pada data ini, ada pengaruh yang signifikan namun negatif antara RF dengan IPM.

Indikator IPM adalah harapan lama sekolah (HLL), rata-rata lama sekolah, pengeluaran perkapita, yang terangkum dalam indeks pendidikan, kesehatan, dan pengeluaran. Disamping transfer ke daerah yang masuk dalam APBD, ada transfer dari kementerian/lembaga dalam bentuk non-dana perimbangan yang ditujukan untuk pembangunan

sektor kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan. Karena tidak dikelola langsung oleh daerah, maka dana ini bukan menjadi komponen yang akan mempengaruhi ruang fiskal daerah. Bahkan, kondisi ruang fiskal yang relatif tinggi dalam periode 2006-2015 justru tidak linear dengan indeks kapasitas fiskal daerah. Data menunjukkan daerah dengan ruang fiskal yang tinggi tetap memiliki indeks kapasitas fiskal yang rendah. Meningkatnya dana *idle* pemda di perbankan bisa menjadi salah satu penyebab tidak adanya kaitan ruang fiskal dengan IPM. Data per September 2014 menunjukkan rata-rata besaran dana per provinsi di perbankan sebesar Rp2,2 triliun, sementara rata-rata besaran dana pemerintah kabupaten/kota di perbankan sebesar Rp347,2 miliar.³³

- Pengaruh DAU dan DBH terhadap IPM

Setiap perubahan 1 persen DAU akan menurunkan 0,69 persen IPM dan setiap perubahan 1 persen DBH akan menurunkan 3,23 persen IPM. Variabel DAU dan DBH sama memiliki pengaruh signifikan terhadap IPM daerah, meskipun hubungannya negatif, yang berarti bahwa perubahan DAU atau DBH tidak secara langsung meningkatkan IPM. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Siswandi (2015) bahwa variabel DAU berpengaruh negatif dan signifikan terhadap IPM pada Kabupaten/Kota se-Provinsi Nusa Tenggara Barat. Sebagai komponen terbesar dana perimbangan dan peruntukannya diserahkan kepada masing-masing pemerintah daerah, DAU dan DBH umumnya digunakan untuk memenuhi kebutuhan belanja yang bersifat mengikat dan wajib yang harus disediakan oleh pemerintah daerah setiap tahunnya.

Belanja daerah diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat, yaitu belanja yang dibutuhkan secara terus menerus dan harus dialokasikan oleh pemerintah daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan dalam tahun anggaran yang bersangkutan, seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja yang bersifat wajib, yaitu belanja untuk terjaminnya kelangsungan pemenuhan pendanaan pelayanan dasar masyarakat antara lain pendidikan dan kesehatan dan/atau

³³ Laporan Realisasi APBD dan Dana Idle, Triwulan III Tahun 2014, Kementerian Keuangan

melaksanakan kewajiban kepada pihak ketiga³⁴. Dalam periode 2006-2015, proporsi rerata belanja mengikat (belanja pegawai dan belanja barang/jasa) mencapai 44,61 persen terhadap rerata total belanja daerah.

5. Penutup

5.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

- a. Model yang layak digunakan untuk menganalisis pengaruh RF, DAU dan DBH terhadap IPM pemerintah provinsi adalah *Fixed Effect Model*.
- b. Dari ketiga variabel independen yang diteliti, seluruhnya berpengaruh signifikan terhadap IPM pemerintah provinsi dengan arah negatif.
- c. Dari dua variabel yang berpengaruh signifikan, variabel DBH merupakan variabel yang paling berpengaruh signifikan terhadap IPM.

5.2 Rekomendasi

- a. Kebijakan pengendalian transfer ke daerah untuk melakukan penundaan dan/atau pemotongan DAU dan/atau DBH yang diterapkan mulai tahun anggaran 2018³⁵ merupakan langkah yang tepat bagi pemerintah untuk memastikan komitmen daerah dalam mensejahterakan masyarakatnya, karena kedua variabel ini tidak memberikan pengaruh yang positif terhadap IPM. Pemerintah perlu mempertimbangkan kebijakan *affirmative* bagi pemerintah daerah untuk menjadikan peningkatan IPM sebagai target utama yang harus dicapai oleh daerah.
- b. Penetapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang menjadi pedoman teknis bagi pelaksanaan program pemerintah pusat (K/L) di daerah perlu dievaluasi secara reguler untuk memperkirakan kelaikannya. Dalam beberapa kasus penerapan SPM terbentur dengan kondisi-kondisi tertentu daerah, sebagai contoh terbatasnya lahan yang dimiliki oleh pemerintah provinsi terkait dengan pembangunan fisik pendidikan memaksa daerah untuk menggunakan sumber dana APBD, yang seharusnya dapat digunakan untuk prioritas lain. Dengan

³⁴ Permendagri nomor 33 tahun 2017

³⁵ Pasal 15 ayat (3) UU No. 15/2017 tentang APBN TA 2018

- pelaksanaan review SPM yang menyesuaikan dengan kondisi lokal, upaya peningkatan IPM dapat dilakukan secara lebih efektif.
- c. Kenaikan DAU dan DBH justru tidak berpengaruh terhadap IPM (bahkan berpengaruh negatif) semakin memperkuat fakta bahwa sebagian besar DAU dan DBH dialokasikan untuk belanja non produktif yaitu belanja pegawai dan belanja rutin. Terkait dengan hal ini, pemerintah diharapkan dapat melakukan review terhadap data dasar yang digunakan dalam mengalokasikan DAU, dengan tidak lagi memasukkan beban belanja pegawai dalam kebutuhan fiskal daerah untuk menghilangkan persepsi daerah bahwa DAU diperuntukkan sepenuhnya untuk belanja pegawai.

Daftar Pustaka

- Allen Schick. 2008. *Budgeting For Fiscal Space, Asian OECD Senior Budget Officials Meeting*, January 2008.
- Badan Pusat Statistik. *Statistik Keuangan Pemerintahan Provinsi, berbagai tahun*, Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. *Booklet IPM Metode Baru*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Dumairy. 1996. Perekonomian Indonesia. Jakarta: Erlangga
- Ekananda, Makyus (2016). *Analisis Ekonometrika Data Panel, Edisi 2*. Mitra Wacana Media, Jakarta.
- Heller, Peter S. 2005. *Understanding Fiscal Space*. IMF
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2014. *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia Edisi II*. Direktorat Jenderal Anggaran. Jakarta
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2014. *Postur APBN Indonesia*. Direktorat Jenderal Anggaran. Jakarta
- Kementerian Keuangan RI. 2014. *Laporan Realisasi APBD dan Dana Idle, Triwulan III Tahun 2014*. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Jakarta.
- Kementerian Keuangan RI. Leaflet Dana Alokasi Umum. Kementerian Keuangan. Jakarta.
- Kementerian Keuangan RI. Leaflet Dana Bagi Hasil. Kementerian Keuangan. Jakarta.

Kementerian Keuangan RI.2014. *Deskripsi dan Analisis APBD 2014*. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Jakarta.

Kementerian Keuangan. 2014. *Pelengkap Buku Pegangan 2014, Kebijakan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (HKPD) Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Jakarta.

Peraturan Menteri Keuangan RI. *Peta Kapasitas Fiskal, berbagai tahun*. Kementerian Keuangan RI.

Permendagri nomor 33 tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2018

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2017 tentang APBN Tahun Anggaran 2018