

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Reformasi yang dimulai beberapa tahun lalu telah merambah ke seluruh aspek kehidupan. Salah satu aspek reformasi yang dominan adalah aspek pemerintahan yaitu hubungan pemerintah pusat dengan daerah. Pada Tuntutan reformasi di segala bidang yang didukung oleh sebagian masyarakat Indonesia dalam menyikapi berbagai permasalahan di daerah akhir-akhir ini, membawa dampak terhadap hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Salah satu unsur reformasi total tersebut adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah (pemerintah daerah), yang dikenal dengan kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi. Dalam pelaksanaan diharapkan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Alasan-alasan yang menyebabkan lahirnya tuntutan tersebut adalah, pertama, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Hal tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan

pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Kedua, otonomi daerah merupakan jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di era seperti ini, dimana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi, serta transaksi keuangan (Mardiasmo, 2002).

MPR sebagai wakil-wakil rakyat menjawab tuntutan tersebut dengan menghasilkan beberapa ketetapan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Salah satu ketetapan MPR yang dimaksud adalah Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Berdasarkan ketetapan MPR tersebut, pemerintah telah mengeluarkan satu paket kebijakan tentang otonomi daerah yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pada tanggal 15 Oktober 2004, disahkan Undang-Undang baru yaitu Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi atas Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-Daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Pada 15 Oktober 2004, disahkan Undang-Undang baru yaitu Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagai revisi atas Undang-Undang No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Konsekuensi dari pelaksanaan kedua Undang-Undang tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat, dan lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di sisi lain, saat ini kemampuan keuangan beberapa Pemerintah Daerah masih sangat tergantung pada penerimaan yang berasal dari Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, bersamaan dengan semakin sulitnya keuangan negara dan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri, maka kepada setiap daerah dituntut dapat membiayai diri sendiri melalui sumber-sumber keuangan yang dimilikinya. Peranan Pemerintah Daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan

daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai sub sistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai wewenang dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggung jawaban kepada masyarakat. Prinsip dasar pemberian otonomi didasarkan atas pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Atas dasar pertimbangan ini, maka pemberian otonomi diharapkan akan lebih mampu memacu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada akhirnya.

Pemerintah daerah berusaha mengembangkan dan meningkatkan perannya dalam bidang ekonomi dan keuangan. Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan baik melalui administrator pemerintah, pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat sekaligus sebagai upaya peningkatan stabilitas politik dan kesatuan bangsa, maka pemberian otonomi daerah kepada kabupaten/kota yang nyata dan bertanggung jawab merupakan angin segar yang seharusnya disambut dengan positif. Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, sektor pendapatan daerah memegang peranan penting, karena melalui sektor ini dapat dilihat

sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi urusan rumah tangganya.

Pengertian desentralisasi menurut UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan dari desentralisasi adalah meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, menghilangkan kesenjangan vertikal dan horisontal antar-pemerintah, efek penyebaran kepada daerah, dan juga mendukung demokratisasi pemerintahan dan perekonomian sehingga daerah dapat mengatur rumah tangganya sendiri. Kebijakan tersebut dalam realitas tidak sesuai dengan tujuan yang diharapkan, hal ini terlihat dalam ketimpangan kapasitas fiskal, pendapatan antar daerah sehingga harapan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat seolah malah menjadi semakin terhambat.

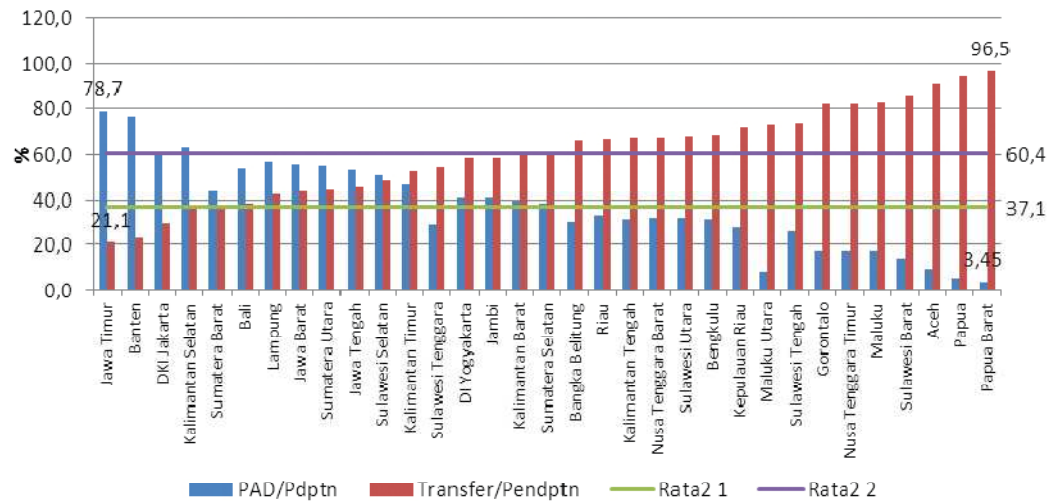
Pengertian perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pengertian ini secara harfiah menunjukkan adanya pemisahan yang jelas dalam urusan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (Isdijoso dan Wibowo, 2002).

Dalam desentralisasi fiskal, komponen dana perimbangan merupakan sumber penerimaan daerah yang sangat penting. Dana perimbangan

merupakan inti dari desentralisasi fiskal. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan salah satu bentuk hubungan dari sekian banyak hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan suatu sistem hubungan keuangan yang bersifat vertikal antara pemerintah pusat dan daerah (*intergovernmental fiscal relations system*), sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah dalam bentuk penyerahan sebagian wewenang pemerintahan.

Ada perbedaan sudut pandang di dalam menyikapi masalah dana perimbangan ini. Di satu sisi, adanya dana perimbangan dalam desentralisasi merupakan bentuk tanggung jawab dari pemerintah pusat atas berjalannya proses desentralisasi. Hal ini juga sebagai wujud bahwa walaupun sistem yang diterapkan adalah sistem desentralisasi, akan tetapi tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun di sisi yang lain, adanya dana perimbangan yang terlalu besar akan menimbulkan persepsi bahwa daerah tersebut tidak mandiri secara fiskal dan akan sampai pada kesimpulan akhir bahwa desentralisasi tidak efektif untuk dilaksanakan. Seperti terlihat dalam grafik rasio ketergantungan pemerintah provinsi di Indonesia dan tabel serta grafik Pendapatan Asli Daerah (PAD) berikut ini.

Gambar 1.1  
Rasio Ketergantungan Pemerintah Provinsi



Sumber : Depkeu

Berdasarkan gambar grafik rasio tersebut, provinsi-provinsi di Indonesia masih menunjukkan ketergantungan yang cukup tinggi terhadap transfer dari pemerintah pusat. Besarnya proporsi transfer pemerintah pusat dari APBN menunjukkan pemerintah daerah belum siap untuk membiayai pembangunannya secara mandiri. Provinsi Jawa Tengah menduduki peringkat 10 terakhir untuk tingkat ketergantungan terhadap transfer pemerintah pusat, sedangkan rasio tertinggi berada pada kawasan otonomi khusus yaitu Papua.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia ditandai dengan proses pengalihan sumber keuangan bagi daerah dalam jumlah yang sangat signifikan. Pada awal desentralisasi fiskal, transfer ke daerah berupa Dana Perimbangan (DAPER) hanya sebesar Rp. 81,1 triliun, dan meningkat sebesar 16,8 persen di tahun 2002 menjadi Rp. 94,7 triliun. Tahun 2006 Dana Perimbangan mencapai Rp. 222,2 triliun atau meningkat sebesar 55,2

persen dari tahun sebelumnya. Sampai tahun 2008, besarnya dana perimbangan telah mencapai Rp. 278,7 triliun. Secara jelas, besarnya transfer ke daerah ini dapat dilihat pada gambar berikut;

Gambar 1.2  
Perkembangan Dana Perimbangan Tahun 2001 – 2008



Sumber: Depkeu

Berdasarkan gambar di atas juga dapat dilihat bahwa sebagian besar dana perimbangan yang ditransferkan kepada pemerintah daerah adalah berupa Dana Alokasi Umum (DAU), diikuti oleh Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Besarnya DAU hingga tahun 2008 mencapai Rp. 179,5 triliun rupiah atau sekitar 64,4 persen dari total dana perimbangan pada tahun yang sama. Secara absolut, besarnya DAU ini meningkat jauh dari jumlah DAU pada tahun 2004 yang hanya sebesar Rp. 60,3 triliun, akan tetapi secara proporsi DAU tahun 2008 ini sedikit menurun dibandingkan tahun awal desentralisasi yang mencapai 74,3 persen.



Sementara itu, porsi DBH menunjukkan trend yang semakin baik. Tahun 2008 DBH mencapai Rp. 78,4 triliun atau jauh lebih besar dibandingkan DBH tahun 2001 yang sebesar Rp. 20,7 triliun. Secara proporsi, DBH ini juga mengalami peningkatan, yakni dari 25,5 persen di tahun 2001 menjadi sebesar 28,1 persen dari total dana perimbangan pada tahun 2008. Begitu juga jika dilihat pada transfer DAK tahun 2008 yang telah mencapai Rp. 20,7 triliun. Jumlah DAK ini jauh lebih besar dibanding DAK tahun 2003 yang hanya sebesar 2,7 triliun, bahkan pada tahun 2001 dan 2002, transfer DAK ini belum dialokasikan ke dalam dana perimbangan untuk pemerintah daerah.

Tabel 1.1  
Realisasi Pendapatan Asli daerah (PAD)  
Tahun 2007-2010

<b>Jenis Pendapatan</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
			(Juta)	
PAD	2970	4058	3716	4418
Bagi Hasil	369	451	559	615

Sumber : Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Asset Daerah (DPPAD)  
Provinsi Jawa Tengah

Realisasi penerimaan pemerintah daerah juga dapat menjadi indikator kemandirian keuangan daerah di era otonomi. Data tahun 2007-2010 (Data Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Asset Daerah (DPPAD) Provinsi Jawa Tengah masih memperlihatkan besarnya bantuan/sumbangan dari pemerintah pusat di dalam struktur penerimaan pemerintah daerah propinsi Jawa Tengah. Secara khusus, realisasi penerimaan pemerintah daerah propinsi Jawa Tengah dari 2007-2010 sebagai berikut:

Tabel 1.1 menunjukkan PAD di Propinsi Jawa Tengah tahun 2007-2010 mengalami fluktuasi. Selama tahun 2007-2010, PAD paling besar pada tahun 2010, yaitu 4.418 juta rupiah. Pada tahun 2008 mengalami peningkatan sebesar 1.088 juta rupiah, yaitu dari 2.970 juta rupiah di tahun 2007 menjadi 4.058 juta rupiah di tahun 2008, dan di tahun 2009 mengalami penurunan sebesar 342 juta rupiah. Meskipun secara umum total pendapatan daerah relatif besar, tetapi dana perimbangan yang diterima dari pemerintah pusat pun juga meningkat dari tahun 2007-2010.

Salah satu wujud dari besarnya dana perimbangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM Jawa Tengah semakin meningkat dari tahun 2004 sampai tahun 2010, seperti yang terlihat dalam tabel berikut.

Tabel 1.2  
Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Jawa Tengah  
Tahun 2004-2010

IPM	Tahun						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	68,9	69,8	70,3	70,92	71,60	72,1	72,49

Sumber : Pembangunan Manusia Berbasis Gender Tahun 2005-2011, Kerjasama BPS dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

IPM merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan ekonomi jangka panjang. IPM Provinsi Jawa Tengah terus mengalami peningkatan, artinya pembangunan ekonomi selama tahun 2004 sampai 2010 telah berhasil. Akan tetapi, peningkatan keberhasilan pembangunan

ekonomi ini apakah diikuti juga oleh peningkatan kesejahteraan masyarakat Jawa Tengah secara langsung ataukah tidak.

## **B. Perumusan Masalah**

Dalam penelitian ini penulis merumuskan beberapa pertanyaan yang menjadi fokus utama.

1. Bagaimanakah implementasi desentralisasi fiskal di provinsi Jawa Tengah?
2. Bagaimanakah pengaruh desentralisasi fiskal terhadap kesejahteraan masyarakat di provinsi Jawa Tengah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh kebijakan desentralisasi fiskal di propinsi Jawa Tengah, dengan rincian.

1. Menganalisis implementasi desentralisasi fiskal di provinsi Jawa Tengah.
2. Menganalisis pengaruh desentralisasi fiskal terhadap kesejahteraan masyarakat di provinsi Jawa Tengah.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Peneliti

Manfaat untuk peneliti adalah menambah wawasan dan pengetahuan serta untuk memperoleh gelar sarjana ekonomi.

2. Bagi Pemerintah

Sebagai pertimbangan dalam setiap perumusan kebijakan yang akan disusun dan diimplementasikan guna mencapai tujuan pembangunan yang seimbang dan bermanfaat langsung untuk kesejahteraan masyarakat.

3. Bagi Universitas Muhammadiyah Surakarta

Memperkaya penelitian karya ilmiah sebagai literatur untuk penelitian selanjutnya.

## **E. Metode Penelitian**

### 1. Jenis Dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa data kuantitatif yang meliputi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN), investasi, jumlah penduduk, tingkat pengangguran, indeks pendidikan di provinsi Jawa Tengah tahun 2000-2011. Data dalam penelitian ini diperoleh melalui dinas atau instansi yang terkait, yaitu Badan Pusat Statistik (BPS), Dinas Pendapatan Daerah, serta dinas dan instansi terkait lainnya.

### 2. Metode Analisis Data

Untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan akan digunakan model ekonometrika. Metode analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif akan digunakan untuk

mencapai tujuan pertama yaitu analisis implementasi desentralisasi fiskal di Provinsi Jawa Tengah. Implementasi ini berkaitan dengan rasio pendapatan dan belanja daerah, komposisi penerimaan daerah, dan alokasi belanja daerah. Secara deskriptif akan dibandingkan implementasi desentralisasi fiskal di provinsi Jawa Tengah dengan hasil yang diperoleh secara rata-rata nasional. Untuk menganalisis tujuan kedua digunakan analisis kuantitatif dengan analisis regresi berganda.

Sebagaimana studi yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, analisis pengaruh desentralisasi fiskal terhadap kesejahteraan masyarakat juga dilakukan dengan memasukkan beberapa variabel kontrol seperti pertumbuhan penduduk, rasio investasi terhadap PDRB, dan pertumbuhan penduduk miskin. Hal ini dimaksudkan agar pengaruh desentralisasi fiskal tersebut dapat juga dilihat secara bersama-sama dengan variabel lain dalam peranannya terhadap kesejahteraan masyarakat di provinsi Jawa Tengah.

Model desentralisasi fiskal yang digunakan mengadopsi model yang digunakan Akai (2007) dan Thiessen (2003) yang mengasumsikan bahwa hubungan desentralisasi fiskal terhadap kesejahteraan masyarakat adalah tidak linear, tetapi kuadratik, yaitu  $IK = \alpha + \beta_1 DF + \beta_2 DF^2$ . Dengan demikian spesifikasi model menjadi sebagai berikut;

$$Inf = \beta_0 + \beta_1 DF_t + \beta_2 DF_t^2 + \beta_3 POP_t + \beta_4 INV_t + \beta_5 PM_t + \epsilon$$

Keterangan :

Inf : Kesejahteraan Masyarakat

DF	: Desentralisasi Fiskal
POP	: Pertumbuhan Penduduk
INV	: Rasio Investasi terhadap PDRB
PM	: Pertumbuhan Penduduk Miskin
$\varepsilon$	: Error

## **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

### **BAB I    Pendahuluan**

Dalam bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, metode penelitian serta sistematika penulisan.

### **BAB II   Landasan Teori**

Berisi tentang pengertian otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, kesejahteraan masyarakat, variabel-variabel kontrol, tinjauan terhadap penelitian-penelitian terkait yang sudah dilakukan sebelumnya, serta hipotesis penelitian.

### **BAB III  Metodologi Penelitian**

Berisi tentang definisi operasional variabel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, populasi, teknik analisis, serta metode analisis.

### **BAB IV  Analisis Data Dan Pembahasan**

Menguraikan tentang hasil analisis data dan pembahasan.

**BAB V Penutup**

Membahas tentang kesimpulan dan saran.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN