

BAB I

PENDAHULUAN

I. 1 Latar Belakang

Pelaksanaan desentralisasi fiskal yang mengacu pada UU Nomor 22 tahun 1999 mengenai pemerintah kabupaten/kota dan UU Nomor 25 tahun 1999 mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah telah membawa perubahan yang fundamental dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten/kota. Kedua undang-undang tersebut kemudian menjadi pedoman pokok dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal yang dimulai 1 Januari 2001. Kedua undang-undang tersebut juga berimplikasi pada pelimpahan kewenangan antara pusat dan daerah dalam berbagai bidang.

UU nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 mengatur tentang pembagian kewenangan dan fungsi antara pemerintah pusat dan daerah. Sedangkan UU nomor 25 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No.33 tahun 2004 mengatur pembagian sumber-sumber daya keuangan antara pusat dan daerah sebagai adanya konsekuensi dari pembagian kewenangan tersebut.

Pada tahun 2001, desentralisasi di Indonesia mulai direalisasikan pelaksanaannya yang ditandai dengan transfer tanggung jawab primer dari pemerintah pusat dalam bidang kesehatan, pendidikan kecuali dalam tingkat universitas, infrastruktur, ekonomi, agriculture, dan lingkungan ke pemerintah kabupaten yang sekarang berjumlah kurang lebih 456 kabupaten. Hal tersebut menggambarkan bahwa pelayanan publik telah menjadi tugas dan wewenang pemerintah kabupaten. Pemerintah propinsi bertugas mengontrol dan mengatur serta koordinator dalam pelaksanaan pelayanan publik di pemerintah kabupaten. Sedangkan pemerintah pusat hanya bertanggung jawab dalam bidang pertahanan dan

keamanan, agama, kebijakan yang berhubungan dengan pihak luar negeri, kebijakan fiskal dan moneter.

Desentralisasi fiskal di Indonesia menggunakan prinsip *money follows function* atau uang mengikuti kewenangan. Artinya adalah besarnya distribusi keuangan didasarkan oleh distribusi kewenangan tugas dan tanggung jawab yang telah ditentukan terlebih dahulu.¹ Lebih lanjutnya mekanisme yang sesuai dengan prinsip *money follow function* ini merupakan penyerahan fungsi dan kewenangan harus disertai dengan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri yang dilakukan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah pajak daerah dan retribusi daerah serta didukung dengan dana perimbangan yang terdiri dari bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Bagi Hasil dari Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Perkembangan dana perimbangan yang semakin meningkat setiap tahunnya dapat dilihat pada **tabel 1** dibawah ini. Peningkatan dana perimbangan ini menggambarkan bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia sesuai dengan prinsip *money follow function*.

Tabel 1 Belanja Daerah Dalam APBN Tahun 2000-2006

Tahun Anggaran	Dana Perimbangan	% Pendapatan APBN	% Belanja Negara
2000	32.9	16	14.9
2001	82.4	27	23.2
2002	94.53	31.3	27.5
2003	116.88	34.77	31.54
2004	131.55	34.58	33.07
2005	149.59	29.00	27.58
2006	216.59	34.64	33.44

Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan , Depkeu, Data Diolah.

¹ B. Raksaka Mahi, " *Fiscal Decentralization : Its Impact On Cities Growth*", Depok: Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia FEUI Vol.2. No.1, Juli 2001, hlm.1.

Ada beberapa tujuan utama desentralisasi menurut Kammeier (2002), antara lain:

a. Desentralisasi Politik

Tujuannya memperbaiki keadilan dan demokrasi di bidang politik

b. Desentralisasi Administratif

Tujuannya meningkatkan efisiensi dan pengelolaan pelayanan masyarakat

c. Desentralisasi Fiskal

Tujuannya memperbaiki kinerja keuangan melalui peningkatan kemampuan menggali sumber keuangan (pembiayaan) lokal dan keputusan belanja rasional

d. Desentralisasi Ekonomi

Tujuannya menciptakan lingkungan investasi yang kondusif bagi perusahaan swasta dan pemenuhan tanggung jawab terhadap keputusan setempat

Dari salah satu tujuan diatas, kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dalam penggalan Pendapatan Asli Daerah (PAD) seperti pendayagunaan potensi pajak dan retribusi daerah serta dana perimbangan diarahkan untuk tujuan peningkatan pelayanan publik. Dari sisi anggaran pemerintah kabupaten/kota, diharapkan kebijakan desentralisasi fiskal tersebut dapat meningkatkan pengeluaran pembangunan dalam bidang pelayanan publik seperti sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur .

Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai segala bentuk kegiatan institusi yang merupakan perwujudan tugas dan fungsi pemerintah terhadap pemenuhan hak-hak dan kewajiban masyarakatnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (Soepodo, 2003). Adapun pelayanan publik tersebut sering diukur dari hal pelayanan dasar (pendidikan, kesehatan, bantuan kepada kaum miskin), pelayanan administrasi (akte kelahiran dan akte kematian), pelayanan dalam menyediakan sarana dan prasarana yang lebih baik untuk

kegiatan ekonomi maupun sosial dan pelayanan dalam penyediaan lapangan kerja serta pelayanan terhadap perlindungan dan keamanan masyarakat (Diamar, 2003).

Banyak teori yang menyatakan bahwa desentralisasi fiskal merupakan salah satu solusi bagi peningkatan kinerja pelayan publik. Hal ini dikaitkan dengan adanya desentralisasi, ukuran pemerintah kabupaten/kota meningkat sehingga meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah serta partisipasi masyarakat yang akan meningkatkan pelayanan publik. Menurut Kwon (2003) desentralisasi fiskal dapat dipertimbangkan sebagai salah satu alternatif untuk memperbaiki *performance* sektor publik. Desentralisasi dapat meningkatkan alokasi sumber daya yang efisien karena pemerintah kabupaten/kota lebih mengetahui informasi kondisi daerahnya sehingga dapat mengalokasikan sumber daya sesuai dengan kondisi geografis masing-masing daerah mengenai preferensi dan kebutuhan daerahnya sendiri serta adanya tekanan kompetisi inter-jurisdiksi yang memotivasi pemerintah kabupaten/kota menjadi lebih inovatif dan akuntabel. Selain itu, desentralisasi juga dapat mendorong partisipasi dari orang miskin dan mereka dapat secara aktif melakukan pemantauan dan evaluasi dari pelayanan publik di daerah sehingga akuntabilitas dari pemerintah kabupaten/kota akan naik dan penyediaan jasa layanan publik akan semakin efisien.

Desentralisasi dapat meningkatkan pelayanan publik dengan asumsi bahwa antara pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota memiliki tingkat kinerja pemerintahan yang sama-sama efisien. Oleh karena itu, kesuksesan desentralisasi tergantung dari kondisi kinerja pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota negara tersebut.

Dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, studi dari *Indonesia Poverty Team-World Bank* (2005) mengatakan banyak hasil positif dari pelaksanaan desentralisasi di Indonesia termasuk penyediaan layanan masyarakat miskin yaitu dalam bidang pendidikan dan kesehatan. Akan tetapi banyak pihak yang menilai bahwa daerah belum sepenuhnya

memprioritaskan kebutuhan pengeluaran pada pelayanan dasar publik. Pemerintah kabupaten/kota cenderung memprioritaskan pembiayaan anggaran operasional terkait dengan fungsinya sebagai fungsi pemerintahan sementara alokasi belanja pelayanan publik justru mengalami penurunan. Banyak proyek-proyek di daerah yang masih bersifat mercusuar ataupun proyek yang hanya bersifat pembelanjaan aparatur seperti pembelian mobil dan rumah dinas bahkan pemerintah kabupaten/kota lebih suka menaruh uangnya dalam bentuk SUN dan SBI. Sedangkan program pengentasan kemiskinan, pembangunan prasarana jalan, kesehatan, dan pendidikan masih terbengkalai.²

Salah satu pelayanan publik yang paling mendasar adalah sektor pendidikan. Sebelum desentralisasi, pemerintah kabupaten/kota hanya bertanggung jawab pada sekolah dasar. Konsekuensi dari diberlakukannya desentralisasi dalam pendidikan adalah pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota pada semua tingkat pendidikan (TK, SD, SLTP, SLTA) kecuali perguruan tinggi. Pembagian urusan pemerintahan dalam bidang pendidikan diatur dalam PP No.38 Tahun 2007. Pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab atas hampir segala bidang yang terkait dengan sektor pendidikan kecuali kurikulum dan penetapan standar yang menjadi kewenangan pusat. Pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab tersebut diikuti oleh pola pembiayaan pendidikan. Pemerintah kabupaten/kota memiliki tanggung jawab yang besar untuk membiayai sektor pendidikan dengan menggunakan APBD nya. Dukungan dari pemerintah pusat dan propinsi dimungkinkan tetapi harus melalui mekanisme APBD atau paling tidak tercatat dalam APBD kabupaten/kota. Dari sini terlihat bahwa masa depan pendidikan tergantung dari kemampuan pemerintah kabupaten/kota dalam mengelola sektor pendidikan.³

² Esther Sri Astuti S.A. dan Joko Tri Haryanto, “*Studi Analisis Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pelayanan Sektor Publik*”, Jakarta: Jurnal Ekonomi Indonesia No.1, Juni 2007, hlm. 91.

³ Edy Priyono, “*Pembiayaan Pendidikan Di Era Otonomi Daerah: Masalah dan Prospek*”, 2005

Mengamati beberapa indikator sederhana dari pendidikan menimbulkan keraguan apakah desentralisasi fiskal dapat meningkatkan pelayanan pendidikan. Oleh karena apa yang sedang terjadi di Indonesia pada era desentralisasi fiskal akhir-akhir ini terutama dalam pelayanan pendidikan merupakan suatu fenomena yang menarik, sehingga mendorong penulis untuk melakukan penelitian ini. Dengan menggunakan indikator pendidikan yang diwakili oleh tingkat angka partisipasi sekolah tingkat SD, SLTP dan SLTA, penelitian ini akan meneliti tentang dampak desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik terutama dalam akses masyarakat terhadap pendidikan.

I. 2 Rumusan Masalah

Sesuai teori, desentralisasi fiskal akan meningkatkan pelayanan publik karena pemerintah kabupaten/kota dapat mengalokasikan sumber daya daerah sesuai dengan kondisi geografis masing-masing daerahnya. Akan tetapi yang terjadi saat ini di Indonesia terlihat sebaliknya. Banyak yang menilai bahwa desentralisasi belum sepenuhnya dapat meningkatkan pelayanan publik. Hal ini sangat berkebalikan dengan salah satu tujuan desentralisasi yaitu sebagai alat untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan diselenggarakan dengan seoptimal mungkin guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera.

Dengan demikian, studi ini diharapkan dapat menjawab beberapa pertanyaan berikut:

1. Apakah alokasi pemerintah pusat dalam desentralisasi fiskal Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) pendidikan dapat meningkatkan pengeluaran pendidikan pemerintah kabupaten/kota
2. Jika meningkat, apakah peningkatan pengeluaran pendidikan pemerintah kabupaten/kota dapat meningkatkan akses masyarakat terhadap pendidikan SD, SLTP dan SLTA

3. Apakah era desentralisasi fiskal dapat meningkatkan pengeluaran pendidikan pemerintah kabupaten/kota dan akses masyarakat terhadap pendidikan SD, SLTP dan SLTA

I. 3 Tujuan Penelitian

Seperti yang telah diungkapkan pada bagian sebelumnya, tujuan skripsi ini adalah:

1. Menganalisa alokasi pemerintah pusat dalam desentralisasi fiskal (DAU, DAK pendidikan) terhadap pengeluaran bidang pendidikan pemerintah kabupaten/kota
2. Menganalisa pengaruh pengeluaran pendidikan pemerintah kabupaten/kota terhadap akses pendidikan SD, SLTP dan SLTA
3. Menganalisa pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pengeluaran pendidikan pemerintah kabupaten/kota dan akses masyarakat terhadap pendidikan SD, SLTP dan SLTA

I. 4 Hipotesa Penelitian

Hipotesis awal dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Diduga bahwa Dana Alokasi Umum yang merupakan *block grant* tidak berpengaruh signifikan terhadap pengeluaran pendidikan pemerintah kabupaten/kota
2. Diduga bahwa Dana Alokasi Khusus Pendidikan yang merupakan *specific grant* berpengaruh signifikan terhadap pengeluaran pendidikan pemerintah kabupaten/kota
3. Diduga bahwa peningkatan pengeluaran pendidikan pemerintah kabupaten/kota dapat meningkatkan angka partisipasi sekolah

4. Diduga bahwa desentralisasi fiskal dapat meningkatkan pengeluaran pendidikan dan akses masyarakat terhadap pendidikan

I. 5 Metodologi Penelitian

Metode yang digunakan adalah regresi dengan menggunakan data panel (gabungan data *cross section* dan *time series*). Data yang digunakan adalah data kabupaten/kota di Pulau Jawa dengan jangka waktu 1995-1997 (sebelum desentralisasi) dan 2003-2006 (setelah desentralisasi). Pendekatan model yang digunakan dalam menganalisis dampak desentralisasi fiskal terhadap pengeluaran pendidikan, studi kali ini akan menggunakan pendekatan model Elhiraika (2007).

Selanjutnya, untuk mengetahui pengaruh pengeluaran pendidikan pemerintah kabupaten/kota terhadap akses pendidikan SD, SLTP dan SLTA menggunakan pendekatan model Baldacci (2002) . Yakni menggunakan indikator akses pendidikan yang diwakili oleh tingkat angka partisipasi kotor (*gross enrolment rate*) pada tingkat SD, SLTP dan SLTA.

Model Pengeluaran Pemerintah Untuk Pendidikan

$$eduspend_{it} = f(dak_{it}, dau_{it}, ycap_{it}, ddes)$$

Keterangan:

- eduspend = pengeluaran pendidikan pemerintah kabupaten/kota
- dau = dana alokasi umum pemerintah kabupaten/kota
- dak = dana alokasi khusus pendidikan pemerintah kabupaten/kota
- ycap = PDRB per kapita kabupaten/kota
- dummy desentralisasi : ddes = 1 (setelah desentralisasi)
ddes = 0 (sebelum desentralisasi)

- i = kabupaten/kota di Pulau Jawa
- t = sebelum desentralisasi (1995-1997) dan setelah desentralisasi (2003-2006)

Model Akses Pendidikan

$$ger = f(eduspend_{it}, ilterate_{it}, ycap_{it}, ddes)$$

Keterangan:

- GER = *Gross Enrolment Rate* tingkat SD, SLTP dan SLTA yakni persentase penduduk usia 6-18 tahun yang bersekolah terhadap penduduk usia 6-18 tahun
- eduspend = pengeluaran pendidikan pemerintah kabupaten/kota
- Ilterate = tingkat buta huruf dewasa (18 tahun ke atas)
- ycap = PDRB per kapita
- ddes = dummy desentralisasi : ddes = 1 (setelah desentralisasi)
ddes = 0 (sebelum desentralisasi)
- i = kabupaten/kota di Pulau Jawa
- t = tahun sebelum desentralisasi (1995-1997) dan setelah desentralisasi (2003-2006)

I. 6 Sistematika Penulisan

Sistematika skripsi ini adalah sebagai berikut:

Bab 1 merupakan pendahuluan yang memberikan gambaran singkat mengenai isi skripsi ini yang berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, hipotesa sementara, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan penelitian.

Bab 2 berisi tinjauan literatur yang berkaitan dengan teori desentralisasi fiskal, teori pelayanan publik khususnya pelayanan pendidikan dan beberapa faktor yang mempengaruhi akses pendidikan di suatu daerah serta teori hubungan antara desentralisasi dengan pelayanan publik. Bab ini juga berisi hasil-hasil penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan dampak desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik serta kerangka pikir dari penulisan skripsi ini.

Bab 3 berisi gambaran desentralisasi fiskal di Indonesia dan sektor pendidikan pemerintah serta kondisi indikator pendidikan sebelum dan setelah diberlakukannya desentralisasi fiskal.

Bab 4 adalah metodologi penelitian. Bab ini akan menjelaskan model yang digunakan, variabel-variabel yang akan diestimasi, metode perhitungan, asumsi yang digunakan dan sumber data.

Bab 5 berisi analisa hasil dan pembahasan. Dalam bab ini akan dilaporkan hasil yang diperoleh dari pengolahan data menggunakan *Eviews*. Isi dari bab ini adalah penjelasan dari output yang diperoleh dari pengolahan data.

Bab 6 adalah penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran kebijakan. Kesimpulan dilihat relevansinya dengan kondisi Indonesia sehingga bisa dihasilkan saran yang membangun. Selain itu penulis juga akan menjelaskan mengenai keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh penelitian ini, agar dikemudian hari dapat dilakukan penyempurnaan studi untuk hasil yang lebih baik.