

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Semenjak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir kali diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 maka otonomi daerah secara efektif diterapkan di Indonesia. Bentuk pemerintahan di Indonesia sebelumnya sangat sentralistik.

Pemerintahan yang sentralistik dinilai telah menimbulkan ketergantungan yang besar dari pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, baik dari sisi politik, administratif maupun keuangan. Sulton (2003) menyebutkan pengelolaan dana yang berasal dari Pusat kepada Daerah sebelum diberlakukan otonomi daerah, yaitu dalam bentuk Subsidi Daerah Otonomi (SDO) untuk belanja rutin dan Dana Pembangunan Daerah (DPD) Inpres untuk belanja pembangunan daerah, menimbulkan persoalan antara lain dalam tiga aspek berikut: (a) Aspek perencanaan, dominannya peranan Pusat dalam menetapkan prioritas pembangunan (*top down*) didaerah, dan kurang melibatkan *stakeholders* lokal; (b) Aspek pelayanan, Daerah harus tunduk kepada berbagai arahan berupa petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis dari Pusat, serta (c) Aspek pengawasan, banyaknya institusi pengawasan dan struktural seperti BPKP, Itjen Departemen, Itjenbang, Inspektorat Daerah yang saling tumpang tindih.

Dengan dilaksanakannya otonomi daerah maka pemerintah pusat melimpahkan kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik kepada pemerintah daerah (Hirawan, 2007). Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib merupakan urusan pemerintahan yang terkait dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait dengan potensi

unggulan dan kekhasan daerah. Namun, selalu terdapat urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu urusan yang menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan, meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Desentralisasi fiskal merupakan konsekuensi logis dari penerapan kebijakan otonomi daerah. Prinsip dasar pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah "*Money Follows Functions*", yaitu fungsi pokok pelayanan publik didaerahkan, dengan dukungan pembiayaan pusat melalui penyerahan sumber-sumber penerimaan kepada daerah. Dengan kata lain, penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintah pusat tersebut membawa konsekuensi anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut (Waluyo, 2007).

Oleh karena itu, daerah yang posisi fiskalnya lebih kuat diharapkan dapat menyediakan pelayanan publik yang lebih baik. Posisi fiskal itu ditunjukkan dengan kemampuan keuangan daerah yang dimiliki. Daerah diharapkan mampu mengoptimalkan potensi-potensi ekonomi yang ada dengan diberlakukannya otonomi daerah, desentralisasi fiskal dan pelimpahan kewenangan yang lebih luas. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah yang bersangkutan

Idealnya semua pengeluaran pemerintah daerah dapat dicukupi dengan menggunakan PAD sehingga daerah menjadi benar-benar otonom. Struktur PAD yang kuat inilah yang sebenarnya menjadi barometer utama suksesnya pelaksanaan otonomi daerah dalam mendukung terciptanya kemandirian daerah (Haryanto, 2006). Struktur PAD yang kuat diharapkan dapat dibentuk melalui sektor pajak daerah dan retribusi daerah di masing-masing daerah.

Belajar dari pengalaman banyak negara, pelaksanaan otonomi daerah tidak selalu harus dibiayai oleh pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri. Oleh karena itu sistem hubungan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan komponen yang esensial dalam strategi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan demikian, transfer dari pemerintah

pusat tetap memegang peranan penting dalam sistem keuangan publik (Sulton, 2003).

Pada periode awal implementasi desentralisasi fiskal, struktur keuangan daerah di Indonesia ditandai dengan tingginya ketergantungan APBD pemerintah daerah terhadap dana perimbangan. Penelitian Mahi (2005) menunjukkan peranan PAD terhadap pengeluaran rutin dan total pengeluaran APBD semakin menurun selama tahun 2001-2003. Hal ini mengindikasikan komposisi peranan mekanisme transfer dari pemerintah pusat melalui dana perimbangan mengalami peningkatan untuk mendanai pelayanan publik.

Hirawan (2006) menyebutkan tingginya ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat tersebut memberikan implikasi adanya desakan kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan APBD-nya dalam bentuk PAD. Seringkali usaha meningkatkan PAD ini justru berdampak negatif bagi pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia dengan memburuknya iklim investasi di daerah. Hal ini ditunjukkan dari adanya perda bermasalah yang jika dibiarkan akan memperburuk iklim investasi di daerah dalam jangka panjang.

Hal tersebut bukanlah hakekat tujuan dari desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal bertujuan untuk mendekatkan pemerintah dengan masyarakat yang diharapkan dapat meningkatkan efisiensi sektor publik dan pengambil kebijakan (Hirawan, 2006). Berkaitan dengan hal tersebut, desentralisasi seharusnya memberikan keuntungan bagi peningkatan kesejahteraan lokal. Hal senada juga dikemukakan oleh Nastiti, Sejati dan Siddique (2009) yang meneliti otonomi daerah di kawasan timur Indonesia. Desentralisasi dianggap dapat membantu mobilisasi sumber daya lokal yang pada gilirannya akan mempercepat laju pembangunan sosial ekonomi daerah. Hal ini disebabkan adanya otonomi yang lebih besar dalam mengelola permasalahan daerah dan informasi yang lebih baik mengenai ketersediaan sumber daya membuat pemerintah daerah berada dalam posisi lebih baik untuk memobilisasi sumber daya guna mencapai tujuan pembangunan daerah.

Pembangunan disegala aspek diharapkan akan lebih baik dengan desentralisasi fiskal, termasuk pembangunan ekonominya yang tercermin dari pertumbuhan ekonomi. Desentralisasi fiskal diharapkan akan mendorong

pertumbuhan dan pemerataan ekonomi daerah, sehingga kesejahteraan masyarakat meningkat dan lebih merata (Riyanto dan Siregar, 2005). Dengan demikian pertumbuhan ekonomi menjadi penting karena sebagai tolak ukur keberhasilan desentralisasi fiskal.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, desentralisasi dianggap dapat membantu mobilisasi sumberdaya lokal sehingga diharapkan dapat mempercepat laju pembangunan ekonomi daerah yang tercermin dari pertumbuhan ekonomi regional namun Hirawan (2006) menunjukkan pertumbuhan ekonomi provinsi pasca desentralisasi (2004) masih berada dibawah periode sebelum krisis (1994-1997). Hal tersebut ditunjukkan pada Tabel 1.1. Hasil perbandingan pertumbuhan ekonomi antar periode menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal belum mampu mengangkat pertumbuhan ekonomi provinsi diatas pertumbuhan periode sebelum krisis ekonomi terjadi. Hal demikian juga terdapat pada provinsi Riau dan Kalimantan Timur yang mempunyai dana bagi hasil minyak dan alokasi APBD yang tinggi. Hal ini juga menunjukkan bahwa efisiensi alokasi APBD masih jauh dari ideal.

Tabel 1.1
Pertumbuhan Ekonomi Provinsi-Provinsi di Indonesia 1994-2008

(dalam %)

No	provinsi	1994-1997	1998	2001-2003	2004-2008
1	Nanggroe Aceh Darussalam	1.27	-9.26	6.39	-5.17
2	Sumatera Utara	8.23	-10.9	4.45	6.14
3	Sumatera Barat	7.34	-6.73	4.54	6.01
4	Riau	4.36	-3.86	2.29	4.51
5	Jambi	7.34	-5.41	5.55	6.17
6	Sumatera Selatan	7.26	-6.81	3.34	5.12
7	Bengkulu	5.76	-6.27	4.71	5.62
8	Lampung	7.43	-6.95	4.97	5.05
9	Kepulauan Bangka Belitung	0	0	5.31	5.09
10	Kepulauan Riau	0	0	0	6.75
11	Daerah Khusus Ibukota Jakarta	8.02	-17.49	4.97	6.05
12	Jawa Barat	7.34	-17.77	4.12	5.54
13	Jawa Tengah	6.16	-11.74	4.04	5.37
14	Daerah Istimewa Yogyakarta	6.81	-11.18	4.45	4.57
15	Jawa Timur	7.17	-16.12	4.11	5.90
16	Banten	0	0	4.75	5.79
17	Bali	7.35	-4.04	3.38	5.47
18	Nusa Tenggara Barat	7.17	-3.07	4.85	3.62
19	Nusa Tenggara Timur	7.81	-2.73	4.72	4.85
20	Kalimantan Barat	8.83	-4.71	3.43	5.31

Tabel 1.1 (sambungan)

No	provinsi	1994-1997	1998	2001-2003	2004-2008
21	Kalimantan Tengah	8.77	-6.92	7.39	6.02
22	Kalimantan Selatan	8.11	-5.53	3.99	7.22
23	Kalimantan Timur	7.14	-0.76	2.78	2.89
24	Sulawesi Utara	7.64	-2.37	3.31	5.78
25	Sulawesi Tengah	7.19	-3.96	5.64	7.66
26	Sulawesi Selatan	7.14	-5.33	4.82	4.78
27	Sulawesi Tenggara	6.27	-5.78	6.41	7.55
28	Gorontalo	0	0	6.26	7.34
29	Sulawesi Barat	0	0	0	7.46
30	Maluku	5.91	-5.93	2.38	4.98
31	Maluku Utara	0	0	2.65	5.46
32	Papua Barat	0	0	0	6.41
33	Papua	12.25	12.72	4.79	-0.09
INDONESIA		7.07	-13.13	4.36	4.71

Sumber: Hirawan (2006) dan BPS (telah diolah)

Senada dengan studi Hirawan (2006), penelitian Makmun (2004) yang dikutip oleh Usman (2009) menunjukkan pertumbuhan ekonomi regional yang dinilai dengan pertumbuhan PDRB kabupaten/kota sebelum desentralisasi (1993-1999) lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan setelah desentralisasi (2001-2002). Penurunan pertumbuhan PDRB ini mungkin disebabkan oleh pemekaran sejumlah kabupaten/kota baru sehingga kabupaten/kota yang dimekarkan mengalami penurunan pertumbuhan PDRB.

Banyak penelitian yang menunjukkan desentralisasi fiskal membawa dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi, antara lain: Lin dan Liu (2000), Akai, Nisimura dan Sakata (2002), Meloche, Vaillancourt dan Yilmaz (2004), Pusporini (2006), Waluyo (2007), Wibowo (2008). Namun terdapat penelitian yang mengungkapkan bahwa desentralisasi fiskal tidak berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi seperti pada penelitian Woller dan Phillips (1998) atau bahkan negatif seperti penelitian di negara maju oleh Davoodi dan Zou (1998) dan Thiessen (2003). Oates (1993) menyebutkan bahwa tidak ada teori formal dalam melihat pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi. Selain itu, Wibowo (2008) mengatakan bahwa potensi kontribusi desentralisasi fiskal terhadap laju pembangunan akan bergantung pada ruang dan waktu.

Banyak penelitian pertumbuhan ekonomi di era desentralisasi fiskal menggunakan unit analisis kabupaten/kota padahal provinsi juga mengalami perubahan selama era desentralisasi fiskal berlangsung. Berdasarkan uraian diatas

maka penelitian ini berusaha menganalisis dampak desentralisasi fiskal di tingkat provinsi di Indonesia terhadap pertumbuhan ekonomi pada tahun 1999-2008.

1.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh Dana Perimbangan, investasi swasta dan tenaga kerja terhadap pertumbuhan ekonomi provinsi.

1.3 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan kepada pemerintah pusat maupun daerah agar dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi provinsi terutama terkait keuangan daerah. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan publik yang lebih terfokus pada faktor-faktor yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi provinsi.

Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan literatur yang dapat diandalkan bagi penelitian lanjutan dan menjadi sumbangan pemikiran dalam menetapkan kebijakan tentang implementasi desentralisasi fiskal terutama terkait pertumbuhan ekonomi pemerintah provinsi di Indonesia.

1.4 Ruang Lingkup dan Sumber Data

Waktu pengamatan dilakukan selama 10 tahun yaitu 1999-2008 dengan pertimbangan tahun 1999 merupakan tahun pertama diberlakukannya UU tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia serta tahun 2008 adalah data terbaru yang dapat penulis peroleh. Unit analisis adalah provinsi di Indonesia dengan pertimbangan masih minimnya penelitian sejenis padahal provinsi juga mengalami perubahan struktur pendapatan daerah di era desentralisasi. Untuk daerah yang mengalami pemekaran maka data daerah tersebut disatukan dengan daerah induknya. Data yang digunakan adalah data panel.

Selain tingkat pertumbuhan ekonomi, faktor lain yang harus diperhatikan dan tidak dapat dipisahkan dalam pembangunan ekonomi daerah adalah pemerataan pembangunan antar daerah. Namun penelitian ini membatasi ruang

lingkup dengan hanya meneliti pengaruh pendapatan provinsi terhadap pertumbuhan ekonomi provinsi.

Data sekunder bersumber dari Biro Pusat Statistik (BPS), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan sumber-sumber lain, seperti buku, jurnal dan artikel, sebagai pendukung analisis. Adapun data yang digunakan adalah: (1) data pendapatan seluruh pemerintah provinsi di Indonesia, termasuk didalamnya pajak daerah, retribusi daerah, PAD, dana perimbangan dan total pendapatan; (2) Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku; (3) PDRB per kapita atas dasar berlaku; (4) investasi swasta baik dalam negeri maupun luar negeri; (5) jumlah angkatan kerja yang bekerja; dan (6) peraturan-peraturan terkait pemekaran wilayah dan desentralisasi fiskal.

1.5 Metodologi Penelitian

Metode analisis yang digunakan adalah deskriptif dan inherensial. Analisis deskriptif adalah gambaran berdasarkan data yang tersedia disertai dengan rujukan kepada teori dan berdasarkan perhitungan dengan pendekatan kuantitatif. Analisis inherensial yang digunakan adalah metode *random effect*. Metode *random effect* untuk analisis *pooled data* dijelaskan dalam Gujarati (2004). Adapun proses estimasi dilakukan dengan program *Eviews*.

Model ekonometri yang digunakan dalam penelitian ini adalah berdasarkan fungsi produksi Cobb Douglass yang menyatakan bahwa output merupakan fungsi dari kapital dan tenaga kerja. Pertumbuhan ekonomi terlihat dari pertumbuhan output produksi yang ditunjukkan dengan nilai PDRB. Formula matematis dari fungsi tersebut adalah :

$$PDRB = f(K, AL) \dots\dots\dots (1.1)$$

dimana K adalah persediaan modal (yang dapat mencakup baik modal manusia maupun modal fisik), L adalah tenaga kerja dan A adalah produksi tenaga kerja yang selamanya tumbuh pada tingkat eksogen. Kapital dapat ditingkatkan dengan melakukan investasi baik investasi swasta maupun investasi pemerintah. Pendapatan daerah dapat berperan meningkatkan investasi pemerintah karena dapat meningkatkan pembentukan modal. Pendapatan daerah tersebut dapat bersumber dari lokal (PAD) maupun dari pemerintah pusat (Dana Perimbangan).

1.6 Hipotesa Penelitian

Berdasarkan penjelasan diatas maka diajukan hipotesa sebagai berikut:

1. Dana Perimbangan berpengaruh positif dengan pertumbuhan ekonomi daerah.
2. Investasi swasta berdampak positif dengan pertumbuhan ekonomi daerah.
3. Tenaga kerja berdampak positif dengan pertumbuhan ekonomi daerah.

1.7 Kontribusi Penelitian

Model persamaan ekonometrika dalam penelitian ini merupakan modifikasi dari penelitian-penelitian yang ada sebelumnya, baik yang mengukur pertumbuhan ekonomi di Indonesia, antara lain Pusporini (2006), Suska (2007) dan Usman (2009), maupun di luar Indonesia atau antar negara, antara lain Woller dan Phillips (1998), Lin dan Liu (2000) dan Thiessen (2003). Secara garis besar penelitian ini mempunyai beberapa kelebihan dibandingkan penelitian sejenis sebelumnya, yaitu:

- a. menggunakan rentang waktu yang lebih panjang

Penelitian ini menggunakan data panel level propinsi selama 10 tahun, yaitu 1999-2008. Penggunaan rentang waktu penelitian yang lebih panjang diharapkan dapat mengukur dampak desentralisasi fiskal dalam jangka panjang (*long-run*) terhadap pertumbuhan ekonomi (Thiessen, 2003). Penelitian sebelumnya menggunakan data dengan rentang waktu yang lebih singkat, antara lain Pusporini (2006) yang menggunakan data panel level kabupaten/kota selama 4 tahun (2001-2003), Wibowo (2008) menggunakan data panel kabupaten/kota selama 6 tahun (1999-2004) dan Usman (2009) yang menggunakan data panel level kabupaten/kota selama 5 tahun (2002-2006).

- b. menggunakan variabel yang lebih baik

Lin dan Liu (2000) menyebutkan bahwa penggunaan rasio pengeluaran lokal terhadap pengeluaran pusat sebagai proxy derajat desentralisasi fiskal pada penelitian-penelitian terdahulu adalah kurang tepat. Semakin besar suatu daerah memiliki rasio tersebut maka daerah itu dianggap memiliki derajat desentralisasi yang lebih baik (lebih otonom) dibanding daerah lain. Rasio tersebut dianggap kurang mencerminkan desentralisasi fiskal karena

pengeluaran yang besar merupakan pencerminan dari jumlah penduduk yang besar pula. Rasio pengeluaran lokal tersebut digunakan pada penelitian Suska (2007) yang menggunakan data panel level propinsi tahun 1996-2004.

Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengetahui dampak dari sisi pendapatan provinsi terhadap pertumbuhan ekonomi provinsi di era desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal dapat dicerminkan melalui rasio PAD terhadap pendapatan daerah atau rasio Dana Perimbangan terhadap pendapatan daerah. Rasio PAD terhadap pendapatan daerah digunakan oleh Lin dan Liu (2000) untuk memproksikan desentralisasi fiskal.

Selain itu, penelitian ini menggunakan jumlah angkatan kerja yang bekerja sebagai cerminan dari variabel tenaga kerja. Dimana tenaga kerja merupakan salah satu faktor dominan dalam teori pertumbuhan ekonomi. Suska (2007) menggunakan data jumlah angkatan kerja dan Usman (2009) menggunakan data populasi penduduk sebagai proxy dari tenaga kerja. Penggunaan variabel yang tepat diharapkan akan menghasilkan output yang tidak bias. Suska (2007) menunjukkan bahwa angkatan kerja justru berhubungan negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini dikarenakan dalam data angkatan kerja terkandung pengangguran terbuka (*unemployment*). Besarnya porsi pengangguran terbuka dalam angkatan kerja dapat menyebabkan peningkatan jumlah angkatan kerja justru menurunkan pertumbuhan ekonomi. Pengangguran terbuka tidak menambah output produksi dan terkadang menimbulkan masalah sosial lain sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi.

c. menggunakan metode estimasi yang lebih baik

Agar diperoleh model yang baik maka model penelitian harus dievaluasi dan diestimasi dengan metode estimasi terbaik. Beberapa penelitian sebelumnya kurang memperhatikan hal tersebut. Seluruh variabel yang digunakan Pusporini (2006), baik variabel terikat maupun variabel bebas, merupakan kenaikan/penurunan dari tahun sebelumnya. Namun persamaan ekonometrika yang digunakannya adalah *double-log*. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip elastisitas dari persamaan *double-log* yang juga mencerminkan kenaikan/penurunan dari variabel bebas terhadap variabel terikat. Ahmad

(2005) menggunakan logaritma untuk data rasio. Hal ini menimbulkan interpretasi yang berbeda karena data rasio yang digunakan sudah berbentuk persentase.

Selain itu, penelitian-penelitian sebelumnya tidak menggunakan pemilihan metode estimasi terbaik untuk model data panel. Selama ini, penelitian diestimasi dengan metode efek tetap karena menghasilkan output yang lebih baik ketimbang kedua model estimasi lainnya, yaitu *common pool effect* dan *random effect*.

Oleh karena itu, dalam penelitian ini *log* hanya digunakan pada data nominal tetapi tidak digunakan pada data rasio. Sedangkan untuk memilih metode estimasi terbaik, maka digunakan Chow test untuk pemilihan metode estimasi antara *common pool effect* dengan *fixed effect* dan Hausman test untuk pemilihan metode estimasi antara *fixed effect* dengan *random effect*.

1.8 Sistematika Penulisan

Tesis ini akan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian latar belakang dan perumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup dan sumber data, metode penelitian, hipotesa penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN LITERATUR

Bab ini berisi pengertian desentralisasi fiskal, implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia, pertumbuhan ekonomi regional, investasi, tenaga kerja serta penelitian terdahulu tentang desentralisasi fiskal dan kaitannya terhadap pertumbuhan ekonomi.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisi uraian data, model ekonometrik yang digunakan, tahapan penelitian, pengujian dasar asumsi OLS dan metode estimasi yang digunakan.

BAB IV PERTUMBUHAN EKONOMI DAERAH DI ERA DESENTRALISASI FISKAL

Bab ini berisi hasil estimasi dan analisis pertumbuhan ekonomi di era desentralisasi fiskal yang terdiri dari analisis hasil estimasi dan rata-rata pertumbuhan ekonomi daerah.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dari analisis dan pembahasan serta saran terkait hasil analisis dan saran untuk penelitian lanjutan.

