

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desentralisasi dapat didefinisikan sebagai transfer wewenang atau kekuasaan dalam perencanaan publik, manajemen, dan pembuatan keputusan dari level nasional ke level subnasional atau secara umum dari level yang tinggi ke level yang lebih rendah dalam pemerintahan. Desentralisasi fiskal merupakan alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan layanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis dengan melimpahkan kewenangan kepada tingkat pemerintahan untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak, terbentuknya dewan yang dipilih oleh rakyat, Kepala Daerah yang dipilih oleh DPRD, dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari pemerintah pusat (Sidik, 2002).

Desentralisasi fiskal, merupakan salah satu komponen utama dari desentralisasi. Desentralisasi di Indonesia ditandai dengan adanya perubahan pola hubungan yang terjadi antara pemerintah pusat dan daerah setelah diberlakukannya

Undang-undang (UU) nomor 22 tahun 1999 dan UU no.25 tahun 1999 yang kemudian UU tersebut disempurnakan menjadi UU nomor 32 tahun 2004 dan UU nomor 33 tahun 2004. Pelaksanaan desentralisasi yang efektif berlaku sejak tahun 2001 merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Menurut Dillinger, dalam Sidik (2001), pada dasarnya terdapat empat jenis desentralisasi, yaitu:

1. Desentralisasi politik (*political decentralization*), yaitu pemberian hak kepada warga Negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.
2. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang guna mendistribusikan wewenang, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik, terutama yang menyangkut perencanaan, pendanaan dan manajemen fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada aparat di daerah, badan otoritas tertentu atau perusahaan tertentu.

Desentralisasi administratif pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga):

- 1) Dekonsentrasi (*deconcentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat yang berada dalam garis hierarki dengan pemerintah pusat.

- 2) Pendelegasian (*delegation*) yaitu : pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundang-undangan. Pihak yang menerima wewenang (*discretion*) mempunyai keleluasaan dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*sovereign-authority*).
- 3) Devolusi (*devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak Pemerintah Daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal tertentu dimana pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah memiliki wilayah administratif yang jelas dan legal dan diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melaksanakan fungsi publik, menggali sumber-sumber penerimaan serta mengatur penggunaannya. Dekonsentrasi dan devolusi dilihat dari sudut konsepsi pemikiran hirarki organisasi dikenal sebagai “*distributed institutional monopoly of administrative decentralization.*”

Desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang dalam mengelola sumber-sumber keuangan, yang mencakup : *Self-financing* atau *cost*

recovery dalam pelayanan publik terutama melalui pengenaan retribusi daerah dan *Co-financing* atau *co-production*, dimana pengguna jasa berpartisipasi dalam bentuk pembayaran jasa atau kontribusi tenaga kerja. Transfer dari pemerintah pusat terutama berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) ,Dana Alokasi Khusus (DAK), sumbangan darurat serta pinjaman daerah (sumber daya alam).

Desentralisasi ekonomi, yaitu kebijakan tentang privatisasi dan deregulasi yang intinya berhubungan dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan masyarakat dari pemerintah kepada sektor swasta sejalan dengan kebijakan liberalisasi ekonomi pasar.

Menurut Prawirosetoto, (2002), Desentralisasi Fiskal adalah pendelegasian tanggung jawab dan pembagian kekuasaan dan kewenangan untuk pengambilan keputusan di bidang fiskal yang meliputi aspek penerimaan (*tax assignment*) maupun aspek pengeluaran (*expenditure assign-ment*). Desentralisasi fiskal ini dikaitkan dengan tugas dan fungsi pemerintah daerah dalam penyediaan barang dan jasa publik (*public goods/public service*). Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal berdasarkan Undang-undang No. 22 dan No. 25 Tahun 1999 efektif dimulai pada tahun anggaran 2001 (Januari 2001). Dari sisi keuangan negara pelaksanaan desentralisasi fiskal telah membawa konsekuensi pada perubahan pengelolaan fiskal yang mendasar.

Kebijakan desentralisasi memiliki landasan hukum yang kuat dan dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah, yang

memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penjelasan pasal tersebut, disebutkan bahwa Negara Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administratif. Implementasi dari amanat UUD tersebut direalisasikan dalam bentuk undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Jika dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diatur bahwa yang disebut pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD sehingga kedudukan DPRD sebagai lembaga eksekutif, maka di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, secara tegas menetapkan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah selaku badan eksekutif daerah yang terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah. Sedangkan pada Undang-Undang pemerintahan daerah yang terbaru yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah (bukan lembaga legislatif daerah). Seiring dengan perkembangan sosial ekonomi dan dari berbagai pengalaman pelaksanaan pembangunan selama hampir 30 tahun, dirasakan implementasi UU Nomor 5 Tahun 1974 tidak sesuai lagi dengan perkembangan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan wilayah, dengan puncaknya ketika terjadi krisis ekonomi yang diiringi dengan adanya tuntutan reformasi di segala bidang

termasuk di dalamnya tuntutan desentralisasi/otonomi. Dalam rangka merespon aspirasi tersebut, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Dalam Pasal 7 UU Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang meliputi: kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pemberdayagunaan sumberdaya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional. Selanjutnya pada pasal 8 ayat 1 dinyatakan bahwa kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Sedangkan pada pasal 11 ayat 2, disebutkan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dalam rangka desentralisasi fiskal berarti bahwa kepada daerah diberikan wewenang untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dengan demikian proporsi antara pemberian wewenang terhadap tugas, tanggungjawab dan pemberian wewenang dalam pengelolaan keuangan untuk mendukung wewenang, tugas dan tanggungjawab tersebut hendaknya berimbang.

Setelah dikeluarkannya undang-undang yang menjadi landasan pelaksanaan desentralisasi fiskal, maka disusun perundangan di bawahnya yang berimplementasi di lapangan, yaitu dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom, dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan PBB antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Banyak lagi aturan hukum dan perundangan yang mendukung pelaksanaan desentralisasi yang bersifat sektoral, seperti perpajakan, pendidikan, bagi hasil SDA dan lain sebagainya.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 direvisi menjadi Undang-Undang No.32 dan 33 Tahun 2004. Berdasarkan Undang-Undang tersebut penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu pada Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan

Pemerintah Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah (penjelasan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber-sumber keuangan antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan (penjelasan atas Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004).

Desentralisasi fiskal bertujuan untuk membantu meningkatkan alokasi nasional dan efisiensi operasional pemerintah daerah, memenuhi aspirasi daerah, memperbaiki struktur fiskal secara keseluruhan, dan mobilisasi pendapatan daerah dan nasional, meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan mengembangkan partisipasi konstituen dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah, mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah daerah, memastikan pelayanan dasar masyarakat diseluruh indonesia, dan mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro (Abimanyu, 2008).

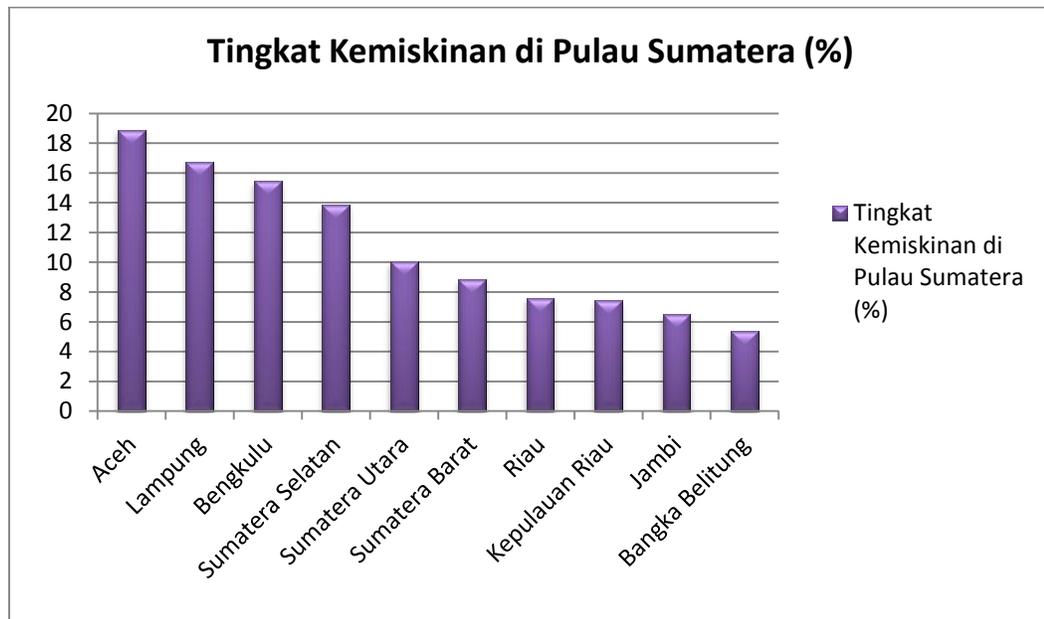
Menurut Suparmoko, (2002), tujuan dari Desentralisasi Fiskal adalah mewujudkan keadilan antara kemampuan dan hak daerah, peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), dan pengurangan subsidi dari pemerintah pusat.

Dari beberapa pendapat tersebut, dapat disimpulkan melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa prinsip otonomi daerah yang dianut adalah otonomi daerah yang seluas luasnya, nyata, dan bertanggung jawab serta yang dapat diarahkan kepada pengelolaan kemampuan daerah tersebut untuk mewujudkan perekonomian yang baik dan stabil serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Rindayati, (2009), Desentralisasi fiskal memberi ekstensi kebebasan berinovasi dan berkreasi kepada pemerintah daerah dalam mengoptimalkan perannya sebagai pelaksana fungsi-fungsi inisiator, fasilitator dan regulator dalam mengelola anggaran pendapatan belanja daerah baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran untuk meningkatkan ketahanan pangan dan menurunkan tingkat kemiskinan di daerahnya. Kaitan desentralisasi fiskal dengan ketahanan pangan dan kemiskinan dapat dijelaskan dari beberapa teori sebagaimana yang dikatakan oleh Ebel and Yilmaz, (2002), bahwa desentralisasi fiskal membuat pemerintah lebih responsif terhadap aspirasi dan preferensi kebutuhan masyarakat dibanding dengan pemerintah yang terpusat agar tercipta sebuah kesejahteraan masyarakat.

Namun faktanya, banyak daerah di Indonesia mengeluhkan kurangnya kemampuan fiskal dalam membiayai kebutuhan fiskal daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) dalam sistem perimbangan keuangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pada pasal 27 ayat 3 yang menegaskan bahwa DAU suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal (*fiscal gap*), dimana celah fiskal (*fiscal gap*) merupakan kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal

daerah. Menurut Syahelmi, (2008), kebutuhan dana untuk melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan daerah secara optimal dapat diperoleh dari sumber yang dimiliki. Kebutuhan dana untuk menjalankan tugas pemerintahan dikenal sebagai kebutuhan fiskal (*fiscal need*). Sedangkan dana yang dapat diperoleh dari sumber-sumber yang dimiliki dan dilimpahkan kepada unit pemerintah tersebut dalam pengertian akademis disebut sebagai kapasitas fiskal (*fiscal capacity*).

Menurut Badan Pusat Statistik, Tingkat kemiskinan Provinsi Lampung tertinggi ke dua (2) se-Sumatera dan peringkat ke 18 tertinggi se Indonesia. Pada tahun 2011, tingkat kemiskinan di provinsi Lampung sebesar 16,70% masih jauh diatas angka kemiskinan nasional yang hanya sebesar 11,66%. Untuk wilayah Sumatera, tingkat kemiskinan di Lampung masih jauh di atas provinsi yang lain, seperti terlihat pada gambar berikut:



Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung, 2011

Gambar 1. Persentase Tingkat Kemiskinan di Pulau Sumatera (%)

Pada Gambar 1, terdapat 5 provinsi di Sumatera yang tingkat kemiskinannya diatas angka kemiskinan nasional sebesar 11,66% yaitu Aceh (18,89%), Bengkulu (15,47%), Lampung (16,70%), Sumatera Selatan (13,83%). Sementara itu 5 provinsi di Sumatera yang tingkat kemiskinannya di bawah 11,66% adalah Jambi (6,50%), Riau (7,60%), Sumatera Barat (8,84%), Kepulauan Riau (7,41%), Sumatera Utara (10,02%) dan Bangka Belitung (5,40%). Sungguh disayangkan jika dilihat bahwa Provinsi Lampung yang terletak di pintu gerbang pulau Sumatera dan dekat dengan pusat kekuasaan seharusnya menjadi sebuah provinsi yang berkembang dan maju di segala bidang, termasuk kesejahteraan masyarakatnya.

Wilayah Provinsi Lampung berada di ujung selatan Pulau Sumatera, sehingga secara geografis letaknya cukup strategis jika dikaitkan dengan kegiatan ekonomi di Jawa dan Sumatera. Luas wilayahnya sekitar 7,3% dari luas wilayah Pulau Sumatera, termasuk di dalamnya sekitar 62 buah pulau besar dan kecil. Secara administratif Propinsi Lampung saat ini terbagi atas 12 kabupaten dan 2 kota.

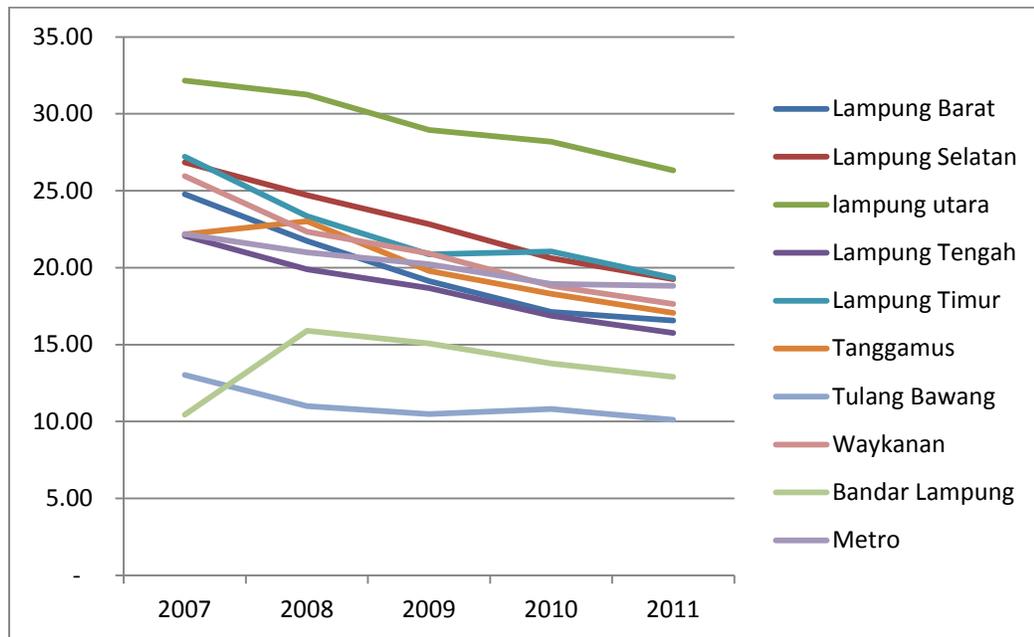
Pelaksanaan Otonomi dengan pelimpahan kewenangan dan personil yang lebih besar ke daerah, pemerintah pusat menyediakan dana alokasi umum (DAU) yang pada umumnya lebih besar dibandingkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tahun-tahun sebelumnya. Pengalokasian DAU sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah. Dalam kenyataannya DAU yang diterima dinilai kurang dibandingkan kebutuhan untuk dapat mengelola dengan baik kewenangan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain kekurangan dana, aparat daerah yang selama lebih dari tiga dekade terbiasa menerima “instruksi” dari pusat masih memerlukan waktu untuk beradaptasi dengan sistem administrasi pemerintahan yang baru ini. Tujuan akhir dari desentralisasi dan otonomi daerah yaitu peningkatan kesejahteraan serta kemandirian masyarakat.

Idealnya, desentralisasi dan otonomi daerah dapat mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat karena jalur birokrasi pelayanan lebih dekat, sehingga masyarakat dapat lebih mudah mengakses pelayanan pemerintah, terutama pelayanan pemerintah daerah (pemda). Pengukuran dampak desentralisasi dan otonomi daerah terhadap kinerja pelayanan pemerintah dapat

dilakukan dengan membandingkan kondisi sebelum dan setelah diberlakukannya kebijakan tersebut melalui indikator-indikator terukur tertentu. Salah satu aspek yang dapat diukur adalah tingkat kemiskinan yang ada di wilayah tersebut, sebagai penilaian kinerja pemerintah daerah dalam mensejahterakan masyarakat. Selain itu pertumbuhan ekonomi regional juga perlu untuk diamati setelah terjadinya otonomi daerah di Provinsi Lampung. Upaya pertumbuhan ekonomi regional akan memunculkan sisi lain yang harus dihadapi oleh pemerintah daerah. Sisi tersebut adalah permasalahan-permasalahan dimana dianggap sebagai akibat adanya ketimpangan pendapatan antara daerah-daerah yang dapat menimbulkan ketimpangan sosial antara daerah-daerah di Indonesia salah satunya yaitu kemiskinan (Sebayang, 2008).

Kemiskinan seringkali dipahami sebagai gejala rendahnya tingkat kesejahteraan semata padahal kemiskinan merupakan gejala yang bersifat kompleks dan multidimensi. Rendahnya tingkat kehidupan yang sering sebagai alat ukur kemiskinan hanyalah merupakan salah satu mata rantai dari munculnya lingkaran kemiskinan. Kemiskinan bisa dipandang sebagai suatu hal yang absolut dan juga relatif. Banyak tokoh, peneliti, badan resmi pemerintah, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mempunyai pendapat tersendiri dalam memandang masalah kemiskinan ini. Menurut Lipsey et al, (1997), kemiskinan dapat didefinisikan sebagai ketiadaan makanan dalam jumlah minimum, rumah, dan pakaian yang dibutuhkan untuk mempertahankan hidup. Berikut ini adalah grafik

persentase jumlah penduduk miskin 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung
2007-2011 :



Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung, 2007 - 2011

Gambar 2. Grafik persentase jumlah penduduk miskin 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung 2007-2011 (%)

Berdasarkan Gambar 2 tersebut, dapat dilihat bahwa persentase jumlah penduduk miskin 10 Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung pada tahun 2007 masih cukup besar, dimana Kabupaten Lampung Utara merupakan yang tertinggi dengan persentase sebesar (32,16%), Lampung Timur (27,21%), Lampung Selatan (26,84%), sedangkan persentase jumlah penduduk miskin terendah yaitu di Kabupaten Tulang Bawang (13,03%), Kota Metro (11,53%) dan Kota Bandar Lampung (9,44%). Badan Pusat Stastitika Lampung tahun 2011 menyebutkan, Lampung kini menjadi provinsi termiskin kedua di Indonesia bagian barat

setelah Nanggroe Aceh Darussalam. Keadaan ini menjadi hal yang perlu menjadi perhatian pemerintah daerah dalam penanganannya, karena bila dilihat dari letak geografis dan kekayaan alam, Lampung mampu untuk menjadi salah satu provinsi yang maju dan memiliki tingkat pendapatan perkapita yang baik.

Tingkat kemiskinan di provinsi Lampung membuat pemerintah memberikan perhatian lebih terhadap upaya pengentasan kemiskinan. Untuk menurunkan tingkat kemiskinan terlebih dahulu perlu diketahui faktor-faktor apa yang yang mempengaruhi tingkat kemiskinan, sehingga dapat dirumuskan kebijakan yang efektif untuk menurunkan angka kemiskinan di Lampung. Sedangkan, dari segi penerimaan daerah Provinsi Lampung bisa dilihat dari Pendapatan Asli Daerah sebagai indikator untuk melihat kinerja pembangunan daerah. Berikut ini adalah tabel penerimaan 10 Kabupaten/Kota Provinsi Lampung dari Kapasitas Fiskal daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung 2007-2011 :

Tabel 1. Tabel Kapasitas Fiskal 10 Kabupaten/Kota Provinsi Lampung 2007 – 2011

| DAERAH | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Rata-Rata per kabupaten |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------|
| Lampung Barat | 5,79 | 3,72 | 3,52 | 4,87 | 5,72 | 4,73 |
| Lampung Selatan | 5,23 | 4,44 | 6,00 | 7,85 | 12,02 | 7,10 |
| Lampung Tengah | 2,49 | 4,52 | 3,69 | 4,66 | 5,95 | 4,26 |
| Lampung Utara | 5,29 | 4,63 | 3,07 | 2,81 | 5,22 | 4,20 |
| Lampung Timur | 7,95 | 6,76 | 3,90 | 3,40 | 4,40 | 5,28 |
| Tanggamus | 3,32 | 3,22 | 2,40 | 3,09 | 5,51 | 3,50 |
| Tulang Bawang | 7,07 | 3,33 | 3,23 | 18,25 | 6,93 | 7,76 |
| Way Kanan | 6,77 | 7,60 | 5,39 | 3,13 | 3,02 | 5,18 |
| Kota Bandar Lampung | 13,09 | 16,27 | 14,10 | 13,35 | 21,55 | 15,67 |
| Kota Metro | 11,85 | 11,98 | 9,95 | 11,05 | 15,03 | 12,03 |

Sumber: Data diolah

Tabel 1 tersebut, menunjukkan tentang kapasitas fiskal yang diperoleh pada saat pelaksanaan desentralisasi fiskal Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung, dimana dari tahun 2007-2011 mengalami fluktuasi, dan terjadi ketimpangan kapasitas fiskal antar kabupaten yang ada di Provinsi Lampung. kapasitas fiskal daerah yang beragam di 10 kabupaten/kota di Provinsi Lampung. Hanya ada 2 kota yang memiliki kapasitas fiskal yang cukup dikatakan lebih besar dari 10 persen yakni kota Bandar lampung dan Kota Metro selama periode 2007-2011 rata-rata pencapaian kapasitas fiskal kedua daerah ini masing-masing 15.67 persen dan 12.03 persen. Daerah yang memiliki kapasitas fiskal yang tergolong sangat rendah yakni kabupaten tanggamus misalnya, hanya memiliki kapasitas fiskal kurang dari 10 persen dengan rata-rata 3.50 persen. Sedangkan kabupaten lain seperti lampung utara ,lampung tengah, lampung barat dengan rata-rata 4.50 persen. Kabupaten lampung timur rata-rata 5.28 persen dan kabupaten waykanan

5.18 persen. Sedangkan kabupaten yang hampir mencapai kapasitas fiskal 10 persen hanya kabupaten lampung selatan dengan rata-rata 7.10 persen dan tulang bawang 7.76 persen. Sembayang (2008) menjelaskan bahwa kapasitas fiskal yang dimiliki daerah dengan rata-rata pencapaian 100 persen adalah daerah ini yang memiliki “surplus” untuk mendanai belanja rutin dan sudah mampu membiaya belanja rutin dari PAD.

Hal ini menunjukkan belum optimalnya pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam menggali potensi ekonomi yang dimiliki daerah. Kenaikan laju pertumbuhan PAD ini dapat meningkatkan aktifitas ekonomi serta dapat memberikan pengaruh terhadap pengurangan tingkat kemiskinan di Provinsi Lampung. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan judul **“Analisis Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Tingkat Kemiskinan Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung 10 Kabupaten/Kota Di Provinsi Lampung”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan yaitu:

1. Bagaimanakah pengaruh desentralisasi fiskal terhadap tingkat kemiskinan kabupaten/kota di Provinsi Lampung?
2. Bagaimanakah pengaruh PDRB terhadap tingkat kemiskinan kabupaten/kota di Provinsi Lampung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini yaitu :

1. Untuk menganalisis pengaruh desentralisasi fiskal terhadap tingkat kemiskinan kabupaten/kota di Provinsi Lampung.
2. Untuk menganalisis pengaruh PDRB terhadap tingkat kemiskinan kabupaten/kota di Provinsi Lampung.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai bahan informasi maupun bahan pertimbangan berbagai pihak antara lain :

1. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota

Sebagaimana bahan masukan bagi pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung dalam menyikapi fenomena yang berkembang sehubungan dengan pengaruh desentralisasi fiskal terhadap tingkat kemiskinan kabupaten/kota di Provinsi Lampung.

2. Bagi Peneliti

Sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya dalam mengembangkan dan memperluas penelitian.

3. Bagi Pembaca

Sebagai bahan masukan dalam menambah dan mengembangkan khasanah ilmu pengetahuan dan wawasan.

E. Kerangka Pemikiran

Pelaksanaan desentralisasi fiskal (yang dimulai per 1 Januari 2001) dipandang banyak pengamat sebagai pendekatan bing-bang dikarenakan secara radikal mengubah pola hubungan antara pusat dan daerah (Kuncoro 2004) dengan jangka waktu persiapan yang sangat pendek untuk negara yang begitu besar dengan kondisi geografis yang cukup menyulitkan (Brodjonegoro 2003). Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, kebijakan pengalokasian anggaran belanja bagi daerah, baik dalam bentuk dana perimbangan maupun dana alokasi khusus diupayakan tetap konsisten dengan kebijakan fiskal nasional. Kebijakan dimaksud lebih diarahkan untuk memperkecil ketimpangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dengan tetap menjaga netralitas fiskal, memperkecil ketimpangan, serta meningkatkan akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas kinerja pemerintah daerah (Mardiasmo,2002 ; Sidik,2002).

Gambaran awal ini menunjukkan bahwa potensi fiskal pemda dalam menghadapi desentralisasi fiskal bisa jadi sangat beragam antar satu daerah dengan daerah yang lain (dengan kata lain terjadi kesenjangan fiskal secara horizontal).

Perbedaan ini pada gilirannya dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang beragam pula. Untuk mengatasi kesenjangan ini, pemerintah pusat menetapkan

kebijakan alokasi transfer (dhi Dana Alokasi Umum / DAU) yang berbeda berdasarkan kapasitas fiskalnya. Daerah yang mempunyai kapasitas fiskal rendah akan memperoleh alokasi dana yang lebih besar daripada daerah yang kapasitas fiskalnya lebih tinggi. Penelitian yang dilakukan Brodjonegoro dan Vasques (2002), menunjukkan bahwa distribusi alokasi DAU secara signifikan menurunkan disparitas penerimaan per kapita. Namun demikian, harus dipahami bahwa pemberian DAU ditujukan mengatasi persoalan kesenjangan fiskal (ketersediaan sumber daya), artinya pemberian DAU ini hanya untuk mengatasi kesenjangan dari sisi inputnya. Kesenjangan dari sisi output (yang ditunjukkan dengan naiknya pertumbuhan ekonomi) akan sangat bergantung pada kapabilitas daerah dalam mengelola sumber-sumber daya secara efisien dan efektif khususnya pada sektor produktif. Dilihat dari pendekatan sistemik, ada kemungkinan terjadi perbedaan *proses* (pengelolaan) yang memungkinkan terjadinya perbedaan pertumbuhan. Pelaksanaan desentralisasi fiskal, bisa jadi menimbulkan perbedaan orientasi kebijakan ekonomi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemda lebih menghadapi masalah keterbatasan keuangan (*financial constraints*) daripada keterbatasan ekonomi (*economic constraints*) yang justru menjadi perhatian pemerintah pusat (Rafinus, 2001).

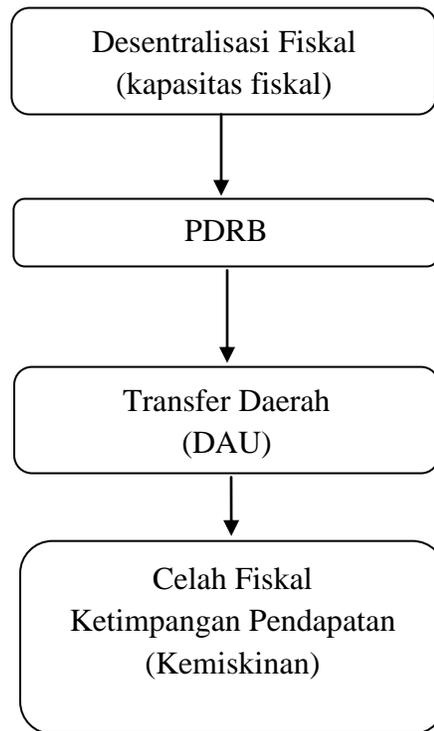
Akibatnya pemda akan lebih banyak terkonsentrasi pada permasalahan alokasi daripada permasalahan stabilisasi (perekonomian). Dengan kata lain upaya untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabil menjadi terabaikan dikarenakan adanya persoalan keterbatasan (keuangan). Pengalaman dan

kapabilitas pemda dalam pengelolaan keuangan menjadi faktor penting dalam mengatasi kedua permasalahan tersebut secara simultan.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia memberi wacana baru bagi upaya daerah untuk mengembangkan wilayahnya. Salah satu variabel yang diharapkan untuk mendorong kemajuan perekonomian daerah adalah dana alokasi umum.

Dana alokasi khusus merupakan dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan khusus, yang meliputi: kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus DAU seperti kebutuhan di kawasan transmigrasi, investasi baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil dan lain sebagainya serta kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional, termasuk di dalamnya adalah kegiatan penghijauan dan reboisasi.

Pertimbangan atau alasan perlunya dilakukan transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah antara lain adalah untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertikal dan untuk mengatasi ketimpangan horisontal antar-daerah. Adanya perbedaan potensi (*fiscal capacity*) yang dimiliki antar-daerah di Indonesia, sudah bisa menjadi alasan untuk terjadinya kecemburuan dan ketimpangan pertumbuhan antar-daerah. Apalagi jika kebutuhan (*fiscal needs*) lebih besar daripada potensi yang dimiliki masing-masing daerah tersebut. Hal ini akan mengakibatkan terjadinya kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Kesenjangan fiskal inilah yang akan menyebabkan perbedaan pendapatan yang cenderung meningkatkan jumlah kemiskinan (Sebayang, 2008).



Gambar 3. Kerangka pemikiran

F. Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, maka hipotesis penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Diduga Kapasitas fiskal berpengaruh negatif terhadap tingkat kemiskinan.
2. Diduga PDRB berpengaruh negatif terhadap tingkat kemiskinan.
3. Diduga Kapasitas fiskal dan PDRB berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan.