

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional yang pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah dalam mengelola potensi sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintahan daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan lapangan kerja dan merangsang pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut (arsyad, 1999).

Pembangunan ekonomi merupakan proses mengurangi kemiskinan, menciptakan pertumbuhan setinggi-tingginya, dan mengurangi ketimpangan distribusi pendapatan. Jika hasil dari pembangunan dapat dinikmati secara adil dan merata oleh seluruh masyarakat, maka masalah ketimpangan pembangunan tidak akan muncul.

Keberhasilan suatu pembangunan dapat dilihat dari berbagai aspek, antara lain aspek sosial budaya, hukum, pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan, serta pengentasan kemiskinan. Pertumbuhan ekonomi menjadi indikator keberhasilan pembangunan yang umum karena dapat diukur secara kuantitatif dan digunakan sebagai pendorong aspek pembangunan lainnya. Jika pertumbuhan

berlangsung secara efektif dan berkelanjutan, maka daerah-daerah lain akan terpacu untuk tumbuh dan berkembang (Mopangga, 2011).

Dalam perjalanannya, pembangunan ekonomi seringkali tidak merata dan menimbulkan ketimpangan daerah. Adanya perbedaan tingkat pembangunan di berbagai daerah dapat disebabkan karena adanya perbedaan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah, diantaranya latar belakang geografis, potensi sumber daya, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia, infrastruktur, dan sebagainya. Perbedaan potensi tersebut menyebabkan ketimpangan antar daerah yang satu dan daerah yang lain. Apalagi potensi tersebut belum dikelola secara optimal sehingga nampak perbedaan yang jelas. Perbedaan tingkat pembangunan ini membawa dampak perbedaan tingkat kesejahteraan antar daerah yang pada akhirnya menyebabkan ketimpangan regional antar daerah semakin besar. Ada daerah yang mencapai pertumbuhan yang cepat, sementara beberapa daerah lain mengalami pertumbuhan yang lambat.

Hasil studi Kuncoro (2004) menyimpulkan adanya perbedaan dalam laju pertumbuhan antar daerah disebabkan beberapa faktor diantaranya kecenderungan para investor memilih daerah perkotaan atau daerah yang memiliki fasilitas lengkap seperti jaringan telekomunikasi, infrastruktur, perbankan, juga tenaga kerja yang terampil, disamping itu adanya ketimpangan distribusi pembagian pendapatan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Ketimpangan antar daerah akan terus terjadi bahkan meningkat apabila tidak adanya implikasi atau kebijakan dari pemerintah dalam menurunkan ketimpangan

tersebut, baik dari sisi fiskal maupun distribusi pendapatan. Menurut Nazara (2010) disparitas antar daerah adalah masalah struktural di perekonomian Indonesia. Dalam hal ini, disinilah diperlukan campur tangan pemerintah dalam untuk memecahkan permasalahan struktural perekonomian, salah satunya adalah dengan merancang kebijakan otonomi daerah yang diharapkan dapat mengurangi disparitas antar daerah di Indonesia.

Kebijakan otonomi daerah yang mulai dilaksanakan efektif pada 1 Januari 2001 sesuai dengan terbitnya UU no.22 Tahun 1999 tentang pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah, dipandang sangat demokratis karena mengatur asas desentralisasi, dekonsentrasi, serta tugas pembantuan yang dilaksanakan secara bersama-sama. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan pemerintah daerah dapat menyelesaikan permasalahannya dalam mengelola potensi sumber daya yang dimiliki daerahnya sehingga berada dalam posisi yang lebih baik, serta dapat membuat kebijakan pembangunan yang sesuai dengan harapan daerah tersebut.

Otonomi daerah tidak hanya berhenti pada pembagian dana pembangunan yang relatif adil antara pemerintah pusat dan yang diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan (*balancing fund*), tetapi keberhasilan otonomi daerah juga diukur dari seberapa besar porsi sumbangan masyarakat lokal terhadap pertumbuhan ekonomi daerah dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Oleh sebab itu, implementasi otonomi daerah tidak hanya tanggung jawab penyelenggara pemerintah daerah, yakni Bupati atau Walikota serta perangkat daerah lainnya, tetapi juga seluruh masyarakat lokal di tiap-tiap daerah (Saragih, 2003).

Salah satu pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya desentralisasi fiskal, yaitu pemberian dana transfer kepada pemerintah daerah yang disebut dengan dana perimbangan. Dana Perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Dana Bagi Hasil (DBH). Dana tersebut harus dapat dimanfaatkan secara maksimal dan terarah sesuai dengan kebutuhan daerah. Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah untuk mendanai kewenangannya dalam meningkatkan pembangunan, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah. Tujuan dari kebijakan desentralisasi fiskal yaitu tercapainya suatu keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam bentuk dana perimbangan.

Dalam pelaksanaan desentralisasi, pemerintah daerah tentu tidak hanya bergantung kepada transfer dana dari pusat melalui dana perimbangan. Di era otonomi, daerah mempunyai kesempatan atau keleluasaan untuk menggali sumber-sumber pendapatan sendiri. Saat otonomi mulai dilaksanakan, muncul sebuah harapan yaitu daerah menjadi semakin mandiri di dalam pelaksanaan pemerintahan maupun perimbangan daerahnya masing-masing. Hal ini dikarenakan daerah diberi kebebasan untuk mengelola dan mengatur daerahnya sendiri yang berdasarkan azas *Money follow function*, daerah juga diberi sumber-sumber pembiayaan dimana kewenangan tersebut sebelumnya berada dipusat pada era sebelumnya.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi, yaitu terletak pada kemampuan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan mengandalkan kemampuan keuangan daerahnya sendiri. Berkaitan dengan hal tersebut, strategi alokasi belanja daerah memainkan peran yang tidak kalah penting guna meningkatkan penerimaan daerah, semakin banyak pendapatan yang dihasilkan oleh daerah, baik dari dana perimbangan maupun pendapatan asli daerah, daerah akan mampu melaksanakan pembangunan di daerahnya masing-masing.

Permasalahan yang terjadi dalam pemerintahan daerah saat ini adalah peningkatan pendapatan tidak selalu diikuti dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pada akhirnya tidak diikuti oleh penurunan pengangguran, penurunan kemiskinan, dan ketimpangan antar daerah. Peningkatan pendapatan seharusnya menghasilkan kinerja pembangunan daerah yang semakin baik, yang diukur dari pertumbuhan ekonomi.

Provinsi Lampung merupakan provinsi yang terdiri dari 12 kabupaten dan 2 kota yang memiliki pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. Pertumbuhan ekonomi di Provinsi Lampung dari tahun ke tahun mengalami fluktuasi, rata-rata laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Lampung selama periode 2003-2012 sebesar 5,5 persen. Tahun 2012 laju pertumbuhan Provinsi Lampung tertinggi selama periode 2003-2012, yaitu sebesar 6,48 persen, atau mengalami kenaikan dari tahun 2011 sebesar 0,09 persen.

Tabel 1. Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Lampung Periode 2003-2012.

Tahun	Pertumbuhan Ekonomi (%)
2003	5,07
2004	4,02
2005	4,93
2006	4,98
2007	5,94
2008	5,35
2009	5,26
2010	5,85
2011	6,39
2012	6,48

Sumber: Badan Pusat Statistik (LDA 2001-2012)

Tetapi provinsi Lampung juga tidak lepas dari ketimpangan. Hal ini terlihat pada PDRB kabupaten dan kota di Provinsi Lampung yang sangat berbeda. Ada beberapa wilayah yang tingkat perkembangan PDRB yang relatif cukup tinggi, dan ada beberapa wilayah di kabupaten yang memiliki tingkat perkembangan PDRB yang cukup rendah. Contohnya adalah kabupaten Lampung Tengah pada tahun 2012 yang mempunyai PDRB yang cukup tinggi dikarenakan banyaknya kegiatan di bidang perekonomian, sedangkan untuk kabupaten seperti Lampung Barat memiliki PDRB yang rendah dikarenakan tingkat kegiatan produksi dan perekonomian masih rendah. Keadaan ini dari tahun 2009-2012 terus mengalami perbedaan yang sangat jauh. Jika ini masih terus berlanjut, maka tingkat ketimpangan akan semakin jauh dan pemerataan pembangunan tidak akan merata ke seluruh wilayah Provinsi Lampung.

Tabel 2. PDRB Atas Dasar Harga Konstan Menurut Kabupaten/kota di Provinsi Lampung (juta rupiah)

Kab/kota	2009	2010	2011	2012
Lampung barat	1,427,754	1,509,472	1,578,014	1,682,894
Tanggamus	2,218,851	2,345,519	2,493,930	2,667,036
Lampung Selatan	4,114,980	4,350,044	4,612,550	4,906,298
Lampung Timur	4,119,786	4,328,221	4,195,197	4,811,393
Lampung Tengah	5,553,010	5,883,047	6,587,165	7,006,637
Lampung Utara	3,208,506	3,368,213	3,577,987	3,781,781
Way kanan	1,340,230	1,409,576	1,487,011	1,570,458
Tulang Bawang	2,129,602	2,261,365	2,385,679	2,548,776
Pesawaran	1,575,815	1,668,928	1,775,910	1,887,427
Pringsewu	1,262,945	1,350,744	1,446,602	1,538,923
Tulang Bwang Barat	1,064,633	1,127,310	1,199,022	1,277,649
Mesuji	1,180,841	1,250,762	1,327,385	1,405,713
Bandar Lampung	6,151,069	6,540,521	6,967,851	7,423,369
Metro	531,202	562,509	598,519	634,245
Prov. Lampung	35,879,224	38,378,425	40,829,411	43,505,816

Sumber: BPS Lampung

Jika perbedaan tersebut terus berlanjut maka ketimpangan akan semakin besar.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, maka pemerintah memainkan peran desentralisasi fiskal tentang distribusi dari daerah kaya ke daerah yang miskin agar tidak terjadi ketimpangan yang tajam. Kebijakan yg diambil adalah dengan dana perimbangan. Dana yang diterima di masing-masing daerah cukup besar, dan masing-masing daerah akan menerima dana perimbangan yang berbeda-beda tergantung pada kapasitas fiskal. Dengan adanya pemberian dari pusat ini diharapkan terjadinya pemertaan pembangunan di masing-masing daerah sehingga dapat mengurangi ketimpangan yang ada.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini bertujuan untuk melihat seberapa besar tingkat ketimpangan daerah yang terjadi, serta melihat pengaruh kondisi

pemberian transfer pusat kepada pemerintah daerah terhadap ketimpangan yang terjadi selama kurun waktu 2003-2012.

1.2. Rumusan masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan untuk penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh DAK terhadap ketimpangan pembangunan di Provinsi Lampung?
2. Bagaimana pengaruh DAU terhadap ketimpangan pembangunan di provinsi Lampung?
3. Bagaimana pengaruh DBH terhadap ketimpangan pembangunan di Provinsi Lampung?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis pengaruh DAK terhadap ketimpangan ekonomi di Provinsi Lampung
2. Menganalisis pengaruh DAU terhadap ketimpangan ekonomi di Provinsi Lampung
3. Menganalisis pengaruh DBH terhadap ketimpangan ekonomi di Provinsi Lampung

Adapun kegunaan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:

1. Penelitian ini diharapkan dapat membuktikan seberapa besar ketimpangan yang terjadi di provinsi Lampung dan apakah dana perimbangan memiliki pengaruh terhadap ketimpangan ekonomi yang terjadi di Provinsi Lampung
2. Sebagai tambahan informasi bagi pemerintah daerah dalam pembuatan perencanaan dan kebijakan perumusan pengeluaran pemerintah, dan diharapkan sebagai bahan kajian peneliti-peneliti lain untuk menulis topik yang sama.

1.4. Kerangka Pemikiran

Pembangunan adalah suatu proses yang melibatkan berbagai perubahan-perubahan mendasar dalam struktur sosial, institusi sosial, disamping akselerasi pertumbuhan ekonomi, serta pemberantasan kemiskinan (Todaro, 2006). Maka tujuan dari pembangunan itu sendiri adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat diperlukan pertumbuhan ekonomi yang meningkat dan distribusi pendapatan yang merata. Pertumbuhan ekonomi yang cepat yang tidak diimbangi dengan pemerataan akan menimbulkan ketimpangan wilayah. Ketimpangan wilayah menyangkut ketimpangan secara ekonomi dan ketimpangan secara sosial. Ketimpangan ekonomi lebih mengacu pada distribusi pendapatan per kapita daerah yang kurang merata, sedangkan ketimpangan sosial lebih mengacu pada akibat dari terjadinya ketimpangan ekonomi. Ketimpangan tersebut terlihat dengan adanya wilayah yang maju dengan

wilayah yang kurang maju. Agar ketimpangan tersebut tidak menjadi semakin lebar maka disinilah peran pemerintah diperlukan.

Dalam mengatasi ketimpangan tersebut, pemerintah mengeluarkan UU tahun tentang otonomi daerah yang diperbaharui dengan dikeluarkannya UU no. 32 Tahun 2004 dan UU NO. 33 Tahun 2004. Otonomi daerah pada dasarnya merupakan upaya untuk mewujudkan tercapainya salah satu tujuan negara, yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pemerataan pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya. Daerah memiliki wewenang membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran, serta pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Tujuan pemberian otonomi daerah yaitu untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan (Kuncoro,2004)

Kebijakan tentang otonomi daerah tentunya diiringi dengan adanya asas desentralisasi. Desentralisasi merupakan proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Desentralisasi tersebut tentunya mencakup penyerahan wewenang dala mengelola keuangan daerahnya sehingga salah satu konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah yakni adanya kebijakan desentralisasi fiskal.

Menurut Pose et all (2007), terdapat beberapa literatur yang menyatakan bahwa desentralisasi fiskal memberikan perubahan yang signifikan terhadap kesejahteraan dan keuntungan ekonomi. Lebih lanjut ia menyatakan bahwa

pemerintah daerah (dengan asumsi lebih dekat dengan rakyat) lebih cakap dalam membuat kebijakan yang menentukan barang publik yang dibutuhkan daerahnya. Dengan demikian pemerintah daerah menghasilkan fungsi alokasi yang lebih efisien.

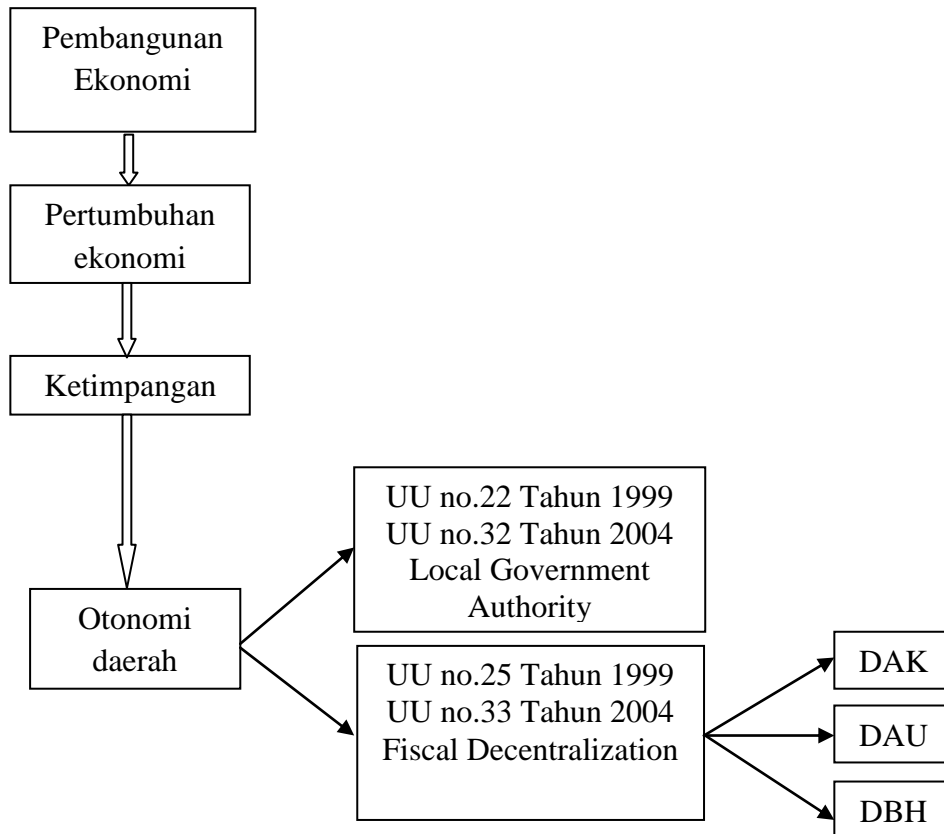
Dalam UU no. 33 Tahun 2004 tentang Peimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, pemerintah daerah tidak akan diberi tanggung jawab yang besar tanpa disertai pemberian sumber dana yang memadai. Pendekatan ini yang meletakkan tanggung jawab yang besar kepada pemerintah pusat untuk menjamin agar pemerintah daerah mendapat sumber-sumber dana yang cukup, baik dari penyerahan pajak, maupun bantuan pusat dan pinjaman.

Adanya bantuan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah merupakan fakta di dalam pemerintahan dengan sistem multi tingkat. Pemberian bantuan mempunyai beberapa tujuan antara lain mengatasi masalah eksternalitas antar daerah, mengatasi perbedaan dalam kemampuan menarik pajak atau ketidakseimbangan fiskal/ketimpangan fiskal, mencapai redistribusi pendapatan yang lebih merata antar daerah dan mengatasi inefisiensi sebagai akibat mobilitas tenaga kerja antar daerah. (Boadway, W.Robin and Wikdasin, e, David, 1984)

Sejalan dengan upaya memperkuat otonomi daerah, maka bantuan dari pemerintah pusat sesungguhnya merupakan suatu instrumen yang diharapkan dapat memacu peningkatan pertumbuhan ekonomi. Karenanya daerah perlu memiliki keleluasaan dalam menggunakan dana-dana bantuan yang ada sehingga mempunyai dampak positif terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi dan

penurunan ketimpangan pembangunan. Dengan kata lain, adanya keleluasaan dalam menggunakan subsidi dari pemerintah pusat menyebabkan daerah betul-betul dapat memprioritaskan kegiatan-kegiatan yang bisa mendorong peningkatan pendapatan daerahnya.

Diagram 1. Kerangka pikir



1.5. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan landasan teori dan kerangka berfikir yang telah dijelaskan sebelumnya, maka dapat dirumuskan hipotesis dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut, diduga :

1. Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap ketimpangan ekonomi di Provinsi Lampung.
2. Dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap ketimpangan pembangunan di Provinsi Lampung.
3. Dana Bagi Hasil berpengaruh positif terhadap ketimpangan ekonomi di Provinsi Lampung.

1.6 Sistematika Penulisan

- Bab I : Pendahuluan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pikir, hipotesis, dan sistematika penulisan.
- Bab II : Tinjauan pustaka berisi penggambaran teori yang melandasi penelitian ini serta hasil penelitian terdahulu.
- Bab III : Metode penelitian yang meliputi jenis dan sumber data, variable penelitian, model penelitian
- Bab IV : Hasil perhitungan dan pembahasan.
- Bab V : Kesimpulan dan saran.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN