

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Teoritis

A. Pembangunan dan Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan dan pembangunan ekonomi adalah dua konsep yang tidak dapat dipisahkan. Pembangunan bertujuan untuk menentukan usaha pembangunan yang berkelanjutan dengan tidak menghabiskan sumber daya alam. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan prosesnya yang berkelanjutan merupakan kondisi utama bagi kelangsungan pembangunan ekonomi, karena penduduk bertambah terus dan berarti kebutuhan ekonomi juga bertambah terus, maka dibutuhkan penambahan pendapatan setiap tahunnya. Hal ini hanya bisa didapat lewat peningkatan output agregat (barang dan jasa) atau produk domestik bruto (PDB) setiap tahun. Jadi dalam pengertian ekonomi makro, pertumbuhan ekonomi adalah penambahan PDB yang berarti juga penambahan pendapatan nasional (Tambunan, 2001).

Musgrave dan Rostow dalam Mangkunsoebroto (1998), mengembangkan model pembangunan tentang pengeluaran pemerintah, yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi. Perkembangan pengeluaran negara sejalan dengan tahap perkembangan ekonomi dari negara tersebut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi diperlukan pengeluaran negara yang besar untuk investasi pemerintah, utamanya untuk

menyediakan infrastruktur. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi tetap diperlukan untuk pertumbuhan ekonomi, namun diharapkan investasi sektor swasta sudah mulai berkembang. Pada tahap lanjut pembangunan ekonomi, pengeluaran pemerintah tetap diperlukan, utamanya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Maka diperlukan anggaran pendapatan yang besar untuk membiayai anggaran pengeluaran untuk pembiayaan pembangunan.

Dalam teori basis ekonomi (*economic base theory*) disebutkan bahwa laju pertumbuhan ekonomi suatu wilayah ditentukan oleh besarnya peningkatan ekspor dari wilayah tersebut, kegiatan ekonomi dikelompokkan atas kegiatan basis dan kegiatan non basis. Hanya kegiatan basis yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi wilayah (Tarigan, 2005).

Menurut Kuznet, pertumbuhan ekonomi adalah kenaikan kapasitas dalam jangka panjang dari negara bersangkutan untuk menyediakan berbagai barang ekonomi kepada penduduknya. Kenaikan kapasitas ditentukan oleh kemajuan atau penyesuaian teknologi, institusional, dan ideologis terhadap tuntutan keadaan yang ada. Ia juga menjelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan perpaduan efek dari produktivitas yang tinggi dan populasi yang besar. Dari kedua faktor ini pertumbuhan produktivitas jelas lebih penting, karena seperti yang ditunjukkan oleh Adam Smith, pertumbuhan produktivitas inilah yang menghasilkan peningkatan dalam standar kehidupan. Kuznets sangat menekankan pada perubahan dan inovasi teknologi sebagai cara meningkatkan pertumbuhan produktivitas terkait dengan redistribusi tenaga kerja dari sektor yang kurang

produktif (yaitu pertanian) ke sektor yang lebih produktif (yaitu industri manufaktur).

Penelitian empiris Kuznetz menemukan adanya kurva U terbalik (*inverted U curve*), yaitu pada awal ketika pembangunan dimulai distribusi pendapatan akan makin tidak merata, namun setelah mencapai suatu tingkat pembangunan tertentu, distribusi pendapatan makin merata.

B. Ketimpangan Antar Daerah

Salah satu tujuan pembangunan ekonomi daerah adalah untuk mengurangi ketimpangan (*disparity*). Peningkatan pendapatan per kapita memang menunjukkan tingkat kemajuan perekonomian suatu daerah. Namun meningkatnya pendapatan per kapita tidak selamanya menunjukkan bahwa distribusi pendapatan lebih merata. Seringkali di negara-negara berkembang dalam perekonomiannya lebih menekankan penggunaan modal dari pada tenaga kerja sehingga keuntungan dari perekonomian tersebut hanya dinikmati sebagian masyarakat saja. Apabila ternyata pendapatan nasional tidak dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa telah terjadi ketimpangan.

Ketimpangan antar wilayah merupakan aspek yang umum terjadi dalam kegiatan ekonomi suatu daerah. Ketimpangan ini terjadi disebabkan adanya perbedaan kandungan sumber daya alam dan perbedaan kondisi demografi yang terdapat pada masing-masing wilayah. Adanya perbedaan ini menyebabkan kemampuan suatu daerah dalam mendorong proses pembangunan juga menjadi berbeda. Oleh

karena itu pada setiap daerah biasanya terdapat wilayah maju (*Developed Region*) dan wilayah terbelakang (*Underdeveloped Region*) (Sjafrizal, 2012).

Menurut Kuncoro (2006), kesenjangan mengacu pada standar hidup relatif dari seluruh masyarakat, sebab kesenjangan antar wilayah yaitu adanya perbedaan faktor anugrah awal (*endowment factor*). Perbedaan ini yang menyebabkan tingkat pembangunan di berbagai wilayah dan daerah berbeda-beda, sehingga menimbulkan gap atau jurang kesejahteraan di berbagai wilayah tersebut.

- **Teori Pusat Pertumbuhan**

Teori Pusat Pertumbuhan (*Growth Poles Theory*) adalah satu teori yang dapat menggabungkan antara prinsip-prinsip konsentrasi dengan desentralisasi secara sekaligus. Dengan demikian teori pusat pengembangan merupakan salah satu alat untuk mencapai tujuan pembangunan regional yang saling bertolak belakang, yaitu pertumbuhan dan pemerataan pembangunan ke seluruh pelosok daerah. Selain itu teori ini juga dapat menggabungkan antara kebijaksanaan dan program pembangunan wilayah dan perkotaan terpadu.

Dalam suatu wilayah, ada penduduk atau kegiatan yang terkonsentrasi pada suatu tempat, yang disebut dengan berbagai istilah seperti : kota, pusat perdagangan, pusat industri, pusat pertumbuhan, simpul distribusi, pusat pemukiman, atau daerah modal. Sebaliknya, daerah di luar pusat konsentrasi dinamakan : daerah pedalaman, wilayah belakang (*hinterland*), daerah pertanian, atau daerah pedesaan.

Keuntungan berlokasi pada tempat konsentrasi atau terjadinya agglomerasi disebabkan faktor skala ekonomi (*economic of scale*) atau agglomeration (*economic of localization*) (Tarigan, 2005). *Economic of scale* adalah keuntungan karena dalam berproduksi sudah berdasarkan spesialisasi, sehingga produksi menjadi lebih besar dan biaya per unitnya menjadi lebih efisien. *Economic of agglomeration* adalah keuntungan karena di tempat tersebut terdapat berbagai keperluan dan fasilitas yang dapat digunakan untuk memperlancar kegiatan perusahaan, seperti jasa perbankan, asuransi, perbengkelan, perusahaan listrik, perusahaan air bersih, tempat-tempat pelatihan keterampilan, media untuk mengiklankan produk, dan lain sebagainya.

Hubungan antara kota (daerah maju) dengan daerah lain yang lebih terbelakang dapat dibedakan sebagai berikut : (1) *Generatif* : hubungan yang saling menguntungkan atau saling mengembangkan antara daerah yang lebih maju dengan daerah yang ada di belakangnya; (2) *Parasitif* : hubungan yang terjadi dimana daerah kota (daerah yang lebih maju) tidak banyak membantu atau menolong daerah belakangnya, dan bahkan bisa mematikan berbagai usaha yang mulai tumbuh di daerah belakangnya; (3) *Enclave* (tertutup) : dimana daerah kota (daerah yang lebih maju) seakan-akan terpisah sama sekali dengan daerah sekitarnya yang lebih terbelakang.

Pusat pertumbuhan harus memiliki empat ciri, yaitu adanya hubungan intern antara berbagai macam kegiatan yang memiliki nilai ekonomi, adanya *multiplier effect* (unsur pengganda), adanya konsentrasi geografis, dan bersifat mendorong pertumbuhan daerah belakangnya (Tarigan, 2005).

- **Model Kumulatif Kausatif**

Model kumulatif kausatif (*Cummulative Causation Models*) dipelopori oleh Gunnar Myrdal dan kemudian diformulasikan lebih lanjut oleh Kaldor. Myrdal membangun teori keterbelakangan dan pembangunan ekonominya disekitar ide ketimpangan regional pada taraf nasional dan internasional. Teori ini menyatakan bahwa adanya suatu keadaan berdasarkan kekuatan relatif dari “*Spread Effect*” dan “*Back Wash Effect*” sebagai bentuk pengaruh penjalaran dari pusat pertumbuhan ke daerah sekitar.

Spread Effect (dampak penyebaran) adalah kekuatan yang menuju konvergensi antar daerah-daerah kaya dan daerah-daerah miskin. Dengan timbulnya daerah kaya, maka akan tumbuh pula permintaannya terhadap produk daerah-daerah miskin. Dengan demikian mendorong pertumbuhannya. *Backwash effect* (dampak balik) didefinisikan sebagai pengaruh yang merugikan (*infavourable effect*) yang mencakup aliran manusia dari wilayah sekitar atau pinggiran termasuk aliran modal ke wilayah inti sehingga mengakibatkan berkurangnya modal pembangunan bagi wilayah pinggiran yang sebenarnya diperlukan untuk dapat mengimbangi perkembangan wilayah inti.

Namun Myrdal yakin bahwa dampak *spread effect* ini lebih kecil daripada *back wash effect*. Pertambahan permintaan terhadap produk daerah miskin tersebut terutama barang-barang hasil pertanian oleh daerah kaya tentu saja mempunyai nilai permintaan yang rendah, sementara konsumsi daerah miskin terhadap produk daerah kaya akan lebih mungkin terjadi. Para pelopor teori ini menekankan pentingnya campur tangan pemerintah untuk mengatasi perbedaan yang semakin

menonjol. Bahwa peningkatan pembangunan antar daerah tidak dapat diserahkan pada kekuatan pasar, sehingga perlu dilakukan melalui campur tangan pemerintah.

Terjadinya ketimpangan regional menurut Myrdal disebabkan oleh besarnya pengaruh dari *backwash effect* dibandingkan dengan *spread effect* di negara-negara terbelakang. Perpindahan modal cenderung meningkatkan ketimpangan regional, permintaan yang meningkat ke wilayah maju akan merangsang investasi yang pada gilirannya meningkatkan pendapatan yang menyebabkan putaran kedua investasi dan seterusnya. Lingkup investasi yang lebih baik pada sentra-sentra pengembangan dapat menciptakan kelangkaan modal di wilayah terbelakang (Jhingan, 2000).

- **Teori Neoklasik**

Teori Neoklasik (*Neo-classic Theory*) dipelopori oleh Borts Stein (1964), kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Roman (1965) dan Siebert (1969). Dalam negara yang sedang berkembang, pada saat proses pembangunan baru dimulai, tingkat perbedaan kemakmuran antar wilayah cenderung menjadi tinggi (*divergence*), sedangkan bila proses pembangunan telah berjalan dalam waktu yang lama maka perbedaan tingkat kemakmuran antar wilayah cenderung menurun (*convergence*). Hal ini disebabkan pada negara sedang berkembang lalu lintas modal masih belum lancar sehingga proses penyesuaian kearah tingkat keseimbangan pertumbuhan belum dapat terjadi.

Teori ini mendasarkan analisisnya pada komponen fungsi produksi. Unsur-unsur yang menentukan pertumbuhan ekonomi regional adalah modal, tenaga kerja, dan teknologi. Adapun kekhususan teori ini adalah dibahasnya secara mendalam

pengaruh perpindahan penduduk (migrasi) dan lalu lintas modal terhadap pertumbuhan regional.

Secara teoritis, permasalahan ketimpangan antar wilayah mula-mula dimunculkan oleh Douglas C. North dalam analisisnya tentang Teori Pertumbuhan Neo Klasik. Dalam teori tersebut dimunculkan sebuah prediksi tentang hubungan antara tingkat pembangunan ekonomi nasional suatu negara dengan ketimpangan pembangunan antar wilayah. Hipotesa ini kemudian lebih dikenal sebagai Hipotesa Neo-Klasik (Sjafrizal, 2012).

Menurut Hipotesa Neo-Klasik, pada permulaan proses pembangunan suatu negara, ketimpangan pembangunan antar wilayah cenderung meningkat. Proses ini akan terjadi sampai ketimpangan tersebut mencapai titik puncak. Setelah itu, bila proses pembangunan terus berlanjut maka secara berangsur-angsur ketimpangan pembangunan antar wilayah tersebut akan menurun. Berdasarkan hipotesa ini, bahwa pada negara-negara sedang berkembang umumnya ketimpangan pembangunan antar wilayah cenderung lebih tinggi, sedangkan pada negara maju ketimpangan tersebut akan menjadi lebih rendah. Dengan kata lain, kurva ketimpangan pembangunan antar wilayah adalah berbentuk huruf u terbalik.

Kebenaran Hipotesa Neo-Klasik ini kemudian diuji kebenarannya oleh Williamson pada tahun 1966 melalui studi tentang ketimpangan pembangunan antar wilayah pada negara maju dan negara sedang berkembang dengan menggunakan data time series dan cross section. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa Hipotesa Neo-Klasik yang diformulasi secara teoritis ternyata terbukti benar secara empirik. Ini berarti bahwa proses pembangunan

suatu negara tidak otomatis dapat menurunkan ketimpangan pembangunan antar wilayah, tetapi pada tahap permulaan justru terjadi hal yang sebaliknya (Sjafrizal, 2012).

Simon Kuznet dalam Todaro (2006) mengatakan bahwa mula-mula ketika pembangunan dimulai, distribusi pendapatan akan makin tidak merata, namun setelah mencapai suatu tingkat pembangunan tertentu, distribusi pendapatan semakin merata. Observasi inilah yang kemudian, dikenal sebagai kurva Kuznet “U-Terbalik” (*inverted U curve*), karena perubahan longitudinal (*time-series*) dalam distribusi pendapatan. Kurva Kuznet dapat dihasilkan oleh proses pertumbuhan berkesinambungan yang berasal dari perluasan sektor modern.

Ada beberapa faktor yang menentukan ketimpangan antar wilayah, antar lain yaitu (Syafrial,2012) :

- Perbedaan sumber daya alam pada masing-masing daerah.

Perbedaan sumberdaya alam akan mempengaruhi kegiatan produksi pada daerah bersangkutan. Daerah dengan kandungan sumber daya alam yang cukup banyak akan dapat memproduksi barang-barang tertentu dengan biaya relatif murah dibandingkan dengan daerah lain yang mempunyai kandungan sumber dayaalam yang lebih sedikit. Kondisi ini mendorong pertumbuhan ekonomi daerah tersebut menjadi lebih cepat. Sedangkan daerah lain yang mempunyai sumber daya alam yang sedikit hanya akan memproduksi barang-barang dengan biaya produksi lebih tinggi sehingga daya saingnya menjadilemah.

- Perbedaankondisi demografis

Kondisi demografis yang dimaksud adalah perbedaan tingkat pertumbuhan struktur kependudukan, perbedaan tingkat pendidikan kesehatan, perbedaan kondisi ketenagakerjaan dan perbedaan dalam tingkah laku dan kebiasaan serta etos kerja yang dimiliki masyarakat daerah tersebut. Kondisi demografis ini akan mempengaruhi ketimpangan pembangunan antar daerah karena hal ini akan berpengaruh terhadap produktivitas kerja masyarakat daerah tersebut.

- Kurang lancarnya mobilitas barang dan jasa

Mobilitas barang dan jasa ini meliputi kegiatan perdagangan antar daerah dan migrasi, baik yang disponsori pemerintah (transmigrasi) atau migrasi spontan), karena bila mobilitas tersebut kurang lancar maka kelebihan produksi suatu daerah tidak dapat dijual ke daerah lain yang sangat membutuhkan. Demikian pula dengan migrasi yang kurang lancar menyebabkan kelebihan tenaga kerja suatu daerah tidak dapat dimanfaatkan oleh daerah lain yang sangat membutuhkannya. Akibatnya, ketimpangan pembangunan antar wilayah akan cenderung tinggi karena kelebihan suatu daerah tidak dapat dimanfaatkan oleh daerah lain yang membutuhkan sehingga daerah terbelakang sulit mendorong proses pembangunannya.

- Konsentrasi kegiatan ekonomi wilayah

Pertumbuhan ekonomi daerah yang akan cenderung lebih cepat pada daerah dimana terdapat konsentrasi kegiatan ekonomi yang cukup besar akan mempengaruhi ketimpangan pembangunan antar wilayah

- Alokasi dana pembangunan antar wilayah

Bila sistem pemerintahan yang dianut bersifat sentralistik, maka alokasi danapemerintah akan cenderung lebih banyak dialokasikan pada pemerintah pusat, sehingga ketimpangan pembangunan antar wilayah akan cenderung tinggi. Jika sistem yang dianut bersifat otonomi, maka dana pemerintah akan lebih banyak dialokasikan ke daerah sehingga ketimpangan akan cenderung rendah.

C. Desentralisasi Fiskal

Secara umum konsep desentralisasi pada dasarnya terdapat empat jenis desentralisasi (Sidik, 2002), 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 administrasi (*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.
- 3) Desentralisasi fiskal (*fiscal dezentralization*) yaitu pelimpahan wewenang dalam mengelola sumber-sumber keuangan, yang mencakup:
 - a. *Self-financing* atau *cost recorvery* dalam pelayanan publik terutama melalui pengenaan retribusi daerah.
 - b. *Cofinancing* atau *coproduction*, dimana pengguna jasa berpartisipasi dalam bentuk pembayaran jasa atau kontribusi tenaga kerja.

- c. Transfer dari pemerintah pusat terutama berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), sumbangan darurat, serta pinjaman daerah (sumber daya alam)
- 4) Desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*), 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 dan ekonomi pasar.

Desentralisasi fiskal akan memberi keleluasaan kepada daerah untuk menggali potensi daerah dan memperoleh transfer dari pusat dalam kerangka keseimbangan fiskal. Simanjuntak (2001) berpendapat ada beberapa alasan untuk mempunyai sistem pemerintahan yang terdesentralisasi yaitu: Desentralisasi merupakan bagian dari strategi setiap institusi yang berkehendak untuk tidak mati dalam persaingan global. Ia adalah strategi untuk menjadi kompetitif. Demikian pula bagi sebuah negara. Desentralisasi menjadikannya terbagi menjadi bagian-bagian kecil yang terintegrasi.

Keputusan menerapkan Desentralisasi fiskal menuntut adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi di daerah. Dengan adanya pelimpahan wewenang akan meningkatkan kemampuan daerah dalam melayani kebutuhan barang publik dengan lebih baik dan efisien. Penyebab mendasar dari peningkatan kemampuan tersebut adalah karena pemerintah daerah dipandang lebih mengetahui kebutuhan dan karakter masyarakat lokal, sehingga program-program dari kebijakan pemerintah akan lebih efektif untuk dijalankan, sekaligus dari sisi penganggaran

publik akan muncul konsep efisiensi karena tepat guna dan berdaya guna (Sumarsono dan Utomo, 2009).

Desentralisasi adalah prinsip pendelegasian wewenang dari pusat ke bagian-bagiannya, baik bersifat kewilayahan maupun kefungsian. 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 assignment*). Desentralisasi fiskal ini dikaitkan dengan tugas dan fungsi pemerintah daerah dalam penyediaan barang dan jasa publik (*public goods / public service*).

Desentralisasi fiskal merupakan inti dari desentralisasi itu sendiri karena pemberian kewenangan di bidang politik maupun administrasi tanpa dibarengi dengan desentralisasi fiskal merupakan desentralisasi yang mempunyai kriteria sebagai berikut:

1. Representasi demokrasi, untuk memastikan hak seluruh warga negara untuk berpartisipasi secara langsung pada keputusan yang akan mempengaruhi daerah atau wilayah.
2. Tidak dapat dipraktekkanya pembuatan keputusan yang tersentralisasi, adalah tidak realistis pada pemerintahan yang sentralistis untuk membuat keputusan mengenai semua pelayanan rakyat seluruh negara, terutama pada negara yang berpenduduk besar seperti Indonesia.

3. Pengetahuan lokal (*local knowledge*), mereka yang berada pada daerah lokal mempunyai pengetahuan yang lebih banyak mengenai kebutuhan lokal, prioritas, kondisi, dll.
4. Mobilitas sumber daya, mobilitas pada bantuan dan sumber daya dapat difasilitasi dengan hubungan yang lebih erat di antara populasi dan pembuat kebijakan pada tingkat lokal.

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, prinsip *money should follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Artinya, setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut (Sasana, 2009).

Penerapan desentralisasi fiskal ditandai dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 pada 1 Januari 2001. Dalam perjalanannya kedua undang-undang tersebut menimbulkan beberapa permasalahan yang kemudian diperbaiki oleh pemerintah melalui revisi undang-undang tersebut menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diberlakukan pada bulan Desember 2004 (RPJMN 2004-2009). Dalam UU No. 32 Tahun 2004, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintah, oleh pemerintah (pusat) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Ebel dan Yilmaz (2002) ada tiga bentuk desentralisasi, dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan di daerah, yaitu:

1. *Deconcentration*

Merupakan pelimpahan kewenangan dari agen-agen pemerintah pusat yang ada di ibukota negara, pada agen-agen di daerah.

2. *Delegation*

Merupakan penunjukan oleh pemerintah pusat pada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dengan tanggung jawab pada pemerintah pusat.

3. *Devolution*

Merupakan penyerahan urusan fungsi-fungsi pemerintah pusat, pada pemerintah daerah, dimana daerah juga diberi kewenangan dalam mengelola penerimaan dan pengeluaran daerahnya.

Mengingat prinsip *money follow function* dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka desentralisasi fiskal di Indonesia merupakan bentuk dari desentralisasi yang ketiga (*devolution*). Lebih lanjut Slinko (2002) menyatakan bahwa: *Under the concept of "fiscal decentralization" we understand the assignment of fiscal responsibilities to the lower levels of government, that is, the degree of regional (local) autonomy and the authority of local government to decide upon its own expenditure and its ability to generate local revenues.* Pernyataan Slinko memepertegas pengertian desentralisasi fiskal, yaitu sebagai bentuk transfer kewenangan (tanggung jawab dan fungsi) dari pemerintah pusat kepada

pemerintah daerah, termasuk di dalamnya pemberian otoritas bagi pemerintah daerah untuk mengelola penerimaan dan pengeluaran daerahnya sendiri.

Desentralisasi fiskal ini dikaitkan dengan tugas dan fungsi pemerintah daerah dalam penyediaan barang dan jasa publik (*public goods/public services*).

Ada dua keuntungan yang dapat dicapai dari penerapan desentralisasi fiskal (Ebel dan Yilmaz, 2002), antara lain:

1. Efisiensi dan alokasi sumber-sumber ekonomi

Desentralisasi akan meningkatkan efisiensi karena pemerintah daerah mampu memperoleh informasi yang lebih baik (dibandingkan dengan pemerintah pusat) mengenai kebutuhan rakyat yang ada di daerahnya.

Oleh karena itu, pengeluaran pemerintah daerah lebih mampu merefleksikan kebutuhan/pilihan masyarakat di wilayah tersebut dibandingkan bila dilakukan oleh pemerintah pusat.

2. Persaingan antara pemerintah daerah

Penyediaan barang publik yang dibiayai oleh pajak daerah akan mengakibatkan pemerintah daerah berkompetisi dalam menyediakan fasilitas publik yang lebih baik. Karena dalam sistem desentralisasi fiskal, warga negara menggunakan metode *—vote by feet* dalam menentukan barang publik di wilayah mana, yang akan dimanfaatkan. Untuk mengukur desentralisasi fiskal di suatu wilayah, terdapat dua variabel umum yang sering digunakan, yaitu pengeluaran dan penerimaan daerah.

Ebel dan Yilmaz (2002) menyatakan terdapat variasi dalam pemilihan indikator untuk mengukur desentralisasi antara negara yang satu dengan negara yang lain.

Meskipun sama-sama menggunakan variabel yang pengeluaran dan penerimaan pemerintah, yang menjadi pembeda adalah variabel ukuran (*size variables*) yang digunakan oleh peneliti yang satu dengan peneliti yang lain. Ada tiga *size variables* yang umum digunakan, yaitu: jumlah penduduk, luas wilayah, dan GDP.

D. Dana Perimbangan

Sejak diberlakukannya sistem desentralisasi, sumber pembiayaan pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, salah satunya pembiayaan melalui dana perimbangan. Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Selain untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, dana perimbangan juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pemerintah pusat dan daerah serta antar pemerintah daerah. Dana perimbangan merupakan sistem transfer dana dari pemerintah yang merupakan satu kesatuan utuh. Dana perimbangan untuk masing-masing daerah terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Dana alokasi Umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran pemerintah daerah, untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada publik. Sementara Dana Alokasi Khusus dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu

mendanai kegiatan khusus yang diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan peningkatan, perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang. Sedangkan Dana Bagi Hasil (DBH) dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Tujuan instrumen fiskal dari dana perimbangan yaitu berguna untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui belanja pembangunan dan investasi daerah.

Dengan meningkatnya dana perimbangan, kontribusi belanja pembangunan akan menarik investor untuk dapat berinvestasi di daerah sehingga akan memperluas basis kegiatan ekonomi di berbagai sektor, dan secara khusus memperluas lapangan usaha dan menurunkan tingkat pengangguran dan kemiskinan.

- **Dana Alokasi Umum**

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu transfer dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersumber dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU bersifat *block grant* yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. DAU untuk suatu daerah dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal.

Kebutuhan fiskal diukur dengan menggunakan variable jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Kapasitas fiskal diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan DBH. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah. Tujuan dan fungsi Dana Alokasi Umum (DAU) adalah untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.

Dana alokasi umum terdiri atas berikut ini:

- a. Dana alokasi umum untuk daerah propinsi.

Jumlah dana alokasi bagi semua daerah provinsi dan jumlah dana alokasi umum bagi semua daerah kabupaten/ kota masing – masing ditetapkan setiap tahun dalam APBN.

- b. Dana alokasi umum untuk daerah kabupaten/ kota

Dana alokasi umum ini merupakan jumlah seluruh dana alokasi umum untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/ kota. Perubahan dana alokasi umum akan sejalan dengan penyerahan dan pengalihan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi.

Dana alokasi umum ditetapkan sekurang – kurangnya 25% dari penerimaan negara yang berasal dari pajak dan bukan pajak setelah dikurangi dengan penerimaan negara yang dibagihasilkan kepada daerah. Dana alokasi umum untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/ kota ditetapkan masing–masing 10% dan 90% dari dana alokasi umum.

Dana alokasi umum bagi masing – masing daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota dihitung berdasarkan perkalian dari jumlah dana alokasi umum bagi seluruh daerah, dengan bobot daerah yang bersangkutan dibagi dengan jumlah masing– masing bobot seluruh daerah di seluruh Indonesia. Dana alokasi umum baik untuk daerah provinsi maupun untuk daerah kabupaten/ kota dapat dinyatakan dengan rumus sebagai berikut.

$$DAU = \text{jumlah dana alokasi untuk daerah} \times \frac{\text{bobot daerah yang bersangkutan}}{\text{jumlah bobot dari seluruh daerah}}$$

Hasil perhitungan dana alokasi umum untuk masing – masing daerah ditetapkan dengan keputusan presiden berdasarkan usulan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Usulan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah setelah mempertimbangkan faktor penyeimbang. Faktor penyeimbang adalah suatu mekanisme untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan daerah dalam pembiayaan beban pengeluaran yang akan menjadi tanggungjawab daerah.

Rincian dana alokasi umum kepada masing – masing daerah disampaikan oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Penyaluran dana alokasi umum kepada masing – masing kas daerah dilaksanakan oleh Menteri Keuangan secara berkala.

- **Dana Alokasi Khusus**

Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan keada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakann urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK bertujuan:

- 1) Diprioritaskan untuk membantu daerah-daerah dengan kemampuan keuangan di bawah rata-rata nasional, dalam rangka mendanai kegiatan penyediaan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat yang telah merupakan urusan daerah.
- 2) Menunjang percepatan pembangunan sarana dan prasarana di daerah pesisir dan pulau-pulau kecil, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah rawan banjir/longsor, serta termasuk kategori daerah ketahanan pangan dan daerah pariwisata.
- 3) Mendorong peningkatan produktivitas perluasan kesempatan kerja dan diversifikasi ekonomi terutama di pedesaan melalui kegiatan khusus di bidang pertanian, kelautan dan perikanan, serta infrastruktur.
- 4) Meningkatkan akses penduduk miskin terhadap pelayanan dasar dan prasarana dasar melalui kegiatan khusus di bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.
- 5) Menjaga dan meningkatkan kualitas hidup, serta mencegah kerusakan lingkungan hidup, dan mengurangi risiko bencana melalui kegiatan khusus di bidang lingkungan hidup, mempercepat penyediaan serta meningkatkan cakupan dan kehandalan pelayanan prasarana dan sarana dasar dalam satu kesatuan sistem yang terpadu melalui kegiatan khusus di bidang infrastruktur.
- 6) Mendukung penyediaan prasarana di daerah yang terkena dampak pemekaran pemerintah kabupaten, kota, dan provinsi melalui kegiatan khusus di bidang prasarana pemerintahan.

- 7) Meningkatkan keterpaduan dan sinkronisasi kegiatan yang didanai dari DAK dengan kegiatan yang didanai dari anggaran Kementerian/Lembaga dan kegiatan yang didanai dari APBD.
- 8) Mengalihkan secara bertahap dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan yang telah menjadi urusan daerah ke DAK. Dana yang dialihkan berasal dari anggaran Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Kesehatan.

- **Dana Bagi Hasil**

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. DBH dilakukan berdasarkan prinsip *by origin* (daerah penghasil) dan penyaluran berdasarkan realisasi penerimaan.

DBH dapat diklasifikasikan berdasarkan sumbernya, terdiri dari Pajak, yaitu Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Biaya Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan (PPH); Sumber Daya Alam berasal dari Kehutanan yaitu Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR); Pertambangan Umum berasal dari Iuran Tetap (*Landrent*), Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi (*Royalty*); Perikanan berasal dari Pungutan Pengusahaan Perikanan dan Pungutan Hasil Perikanan; Pertambangan Minyak Bumi dibagi dengan imbalan 84,5% untuk

pemerintah pusat dan 15,5% untuk pemerintah daerah; Pertambangan Gas Bumi dibagi dengan imbalan 69,5% untuk pemerintah pusat dan 30,5% untuk pemerintah daerah; Pertambangan Panas Bumi untuk daerah sebesar 80% dan dibagi dengan rincian 16% untuk provinsi yang bersangkutan, 32% untuk kabupaten/kota penghasil dan 32% untuk seluruh kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan (UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah).

2.2 Penelitian terdahulu

1. Penelitian yang dilakukan oleh Budiantoro Hartono (2008) yang berjudul

“Analisis ketimpangan pembangunan ekonomi di Provinsi Jawa Tengah.”.

Penelitian ini bertujuan menganalisis ketimpangan pendapatan regional, pengaruh investasi swasta, angkatan kerja serta dana pembangunan terhadap ketimpangan ekonomi di Jawa Tengah. Menggunakan model regresi berganda dengan data time series dari tahun 1990-2008. Hasil penelitian yaitu ketimpangan pembangunan antar daerah di provinsi Jawa tengah menunjukkan ketimpangan semakin melebar. Nilai investasi swasta, rasio angkatan kerja, dan alokasi bantuan berpengaruh terhadap ketimpangan secara parsial maupun simultan.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Anggun Ciptasari Nurana (2012) yang berjudul

“Analisis Dampak Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Ketimpangan

Perkembangan Wilayah di Kawasan CIAYUMAJAKUNING”. Penelitian ini

bertujuan mengidentifikasi kesenjangan perkembangan di wilayah tersebut, serta mengidentifikasi pengaruh pelaksanaan kebijakan otonomi daerah terhadap ketimpangan perkembangan wilayah. Menggunakan Uji wilcoxon, dan regresi linier berganda. Kesimpulan dari penelitian Terjadi fluktuasi tingkat ketimpangan

dan cenderung mengalami peningkatan tiap tahunnya sekama kurun waktu tahun 1995-2009. Kebijakan otonomi daerah tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pemerataan atau penurunan tingkat perkembangan wilayah tersebut. Faktor-faktor yang signifikan terhadap ketimpangan wilayah di daerah tersebut adalah rasio belanja pembangunan dan tenaga kerja.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Hadi Sasana (2009) yang berjudul "*Analisis dampak pertumbuhan ekonomi, kesenjangan antar daerah, dan tenaga kerja terserap terhadap kesejahteraan di kab/kota provinsi Jawa Tengah dalam era desentralisasi fiskal.*"

bertujuan menganalisis pengaruh pertumbuhan ekonomi, kesenjangan, serta tenaga kerja terserap terhadap kesejahteraan di kabupaten/kota di provinsi Jawa tengah. Menggunakan metode analisis jalur (*path analysis*). Kesimpulan dari penelitian pertumbuhan ekonomi dan tenaga kerja terserap berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang positif terhadap kesejahteraan masyarakat. Kesenjangan ekonomi antar daerah mempunyai hubungan yang negatif terhadap kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Sulistyowati (2006) yang berjudul "*Analisis ketimpangan fiskal vertikal kabupaten dan kota di Jawa Tengah sebelum dan sesudah Otonomi daerah.*". Penelitian ini menggunakan standart deviasi, dan koefisien korelasi dengan variable subsidi daerah otonom, DAU, bantuan pembangunan, ketimpangan fiskal vertikal, DAK, Pinjaman daerah, total pengeluaran APBD, DBH.. Kesimpulan dari penelitian Sebelum maupun sesudah otonomi daerah adanya transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah tetap besar, seolah-olah hanya berganti nama saja. Berdasarkan perhitungan korelasi fiskal, terjadi perubahan pada saat sebelum dan sesudah otonomi daerah. Adanya sebaran transfer dana dari pusat yang merata untuk tingkat ketimpangan fiskal setelah otonomi daerah apabila dibanding periode sebelumnya.