

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keterpurukan perekonomian melanda Indonesia pada tahun 1998, tidak hanya pada Negara saja namun berdampak pada setiap Provinsi ataupun daerah se Indonesia. Dampak terjadinya krisis, tentunya membuat tingkat kesejahteraan menurun di wilayah tersebut. Penelitian yang dilakukan oleh Kuncoro (1995) memperoleh hasil bahwa ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat masih sangat tinggi.

Pemerintah, khususnya pemerintah daerah berperan besar dalam upaya “penyembuhan” di wilayahnya untuk mengatasi krisis multidimensional. UU Nomor 22 Tahun 1999 dapat dijadikan sebagai tonggak sebagai upaya pemerintah daerah keluar dari krisis. Penilaian atas kinerja pemerintah daerah dalam upaya membangun wilayahnya setelah badai krisis perlu dilakukan sebagai evaluasi pelaksanaan otonomi daerah yang telah digulirkan.

Pratikno (2005) berpendapat bahwa pola hubungan pusat daerah seperti yang terjadi pada masa orde baru merupakan pola hubungan yang sentralistik. Dalam pola hubungan yang sentralistik pemerintah pusat mendominasi segala segi pemerintahan. Ciri utamanya adalah perencanaan dan pengendalian yang terpusat yang mengharuskan adanya sistem organisasi pemerintahan dan manajemen proyek yang dikembangkan di daerah dengan tujuan agar hasilnya mudah diukur, dikendalikan, diawasi dan dievaluasi. Otonomi daerah merupakan realisasi dari ide desentralisasi (Imawan, 2005). Daerah otonom merupakan wujud nyata dan dianutnya asas devolusi dan dekonsentrasi sebagai makna dari desentralisasi sendiri. Dalam konteks ini, otonomi harus dipahami secara

fungsional. Maksudnya, orientasi otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat. Seharusnya pada upaya pemaksimalan fungsi pemerintahan (pelayanan, pengaturan dan pemberdayaan) agar dapat dilakukan secepat, sedekat dan setepat mungkin dengan kebutuhan masyarakat di daerahnya.

Faktor yang sangat penting dalam menentukan desentralisasi fiskal adalah sejauh mana pemerintah daerah diberi wewenang (otonomi) untuk menentukan alokasi atas pengeluarannya sendiri. Faktor lain juga penting adalah kemampuan daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya (PAD). Salah satu komponen utama desentralisasi adalah desentralisasi fiskal (Handayani, 2009). Artinya adalah memaknai desentralisasi tidak dapat dipisahkan dari isu kapasitas keuangan daerah, dimana kemandirian daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan diukur dari kemampuan menggali dan mengelola keuangannya. Menurut Usui dan Alisjahbana (dalam Handayani, 2009), kunci utama dari desentralisasi fiskal adalah pembuatan menjadi lebih dekat dengan masyarakat sehingga distribusi pelayanan publik menjadi lebih mudah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat lokal. Selanjutnya oleh disebutkan bahwa untuk mencapai tujuan tersebut, harus terdapat 2 (dua) prinsip yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. Fungsi mengikuti kapasitas (*function should follow capacities*)

Hal ini berarti pemerintah lokal harus mempunyai kapasitas sumber daya manusia yang cukup untuk memenuhi fungsi pemerintahan yang telah didelegasikan kepadanya.

- b. Pendapatan mengikuti fungsi (*revenues should follow function*)

Hal ini berarti bahwa di dalam pemerintahan lokal harus tersedia keseimbangan antara tanggungjawab pengeluaran dan instrument pendapatan.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia berdasarkan Undang- Undang No.33 tahun 2004 dibagi menjadi tiga, yaitu : desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Konsekuensi dari pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah otonom, tidak lain adalah penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (SDM) sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, prinsip (*rules*) *money should follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan (Bahl,2000). Artinya, setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan derivatif dari kebijakan otonomi daerah, melalui pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah. Artinya, semakin banyak wewenang yang dilimpahkan, maka kecenderungan semakin besar biaya yang dibutuhkan oleh daerah. Bahl (2000) mengemukakan dalam aturan yang keduabelas, bahwa desentralisasi harus memacu adanya persaingan diantara berbagai pemerintah lokal untuk menjadi pemenang (*there must be a champion for fiscal decentralization*).

Tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah adalah menumbuh-kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam

proses pertumbuhan. Esensi utama dari pengelolaan daerah secara otonom karena daerahlah yang memiliki kemampuan dalam mengetahui berbagai kebutuhan pembangunan serta potensi sumber daya yang dimiliki untuk menunjang pembangunan regional. Ketimpangan antar daerah akan memberikan pengaruh yang kurang baik dalam pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pendapatan antardaerah karena sebagai konsekuensi yang ditimbulkan. Untuk mengatasi masalah ketimpangan tersebut dilakukan dengan adanya proses pembangunan ekonomi nasional dan regional dalam jangka panjang untuk meningkatkan produksi riil atau pendapatan nasional riil per kapita yang terjadi secara terus menerus (*steady growth*). Adanya ketimpangan antar daerah yang satu dengan daerah lainnya berdampak pada ketidakseimbangan perputaran kegiatan ekonomi yang berpengaruh pada ketimpangan kemakmuran masyarakat antar daerah yang bersangkutan.

Pemerintah lokal, dengan kemampuan masing-masing memiliki cara tersendiri untuk membuat daerahnya semakin tumbuh cepat. Hal ini dapat dilihat salah satunya dari pendapatan per kapita tiap Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur. Wilayah Kabupaten/Kota se Jawa Timur mengalami kenaikan PDRB Per kapita setiap tahunnya, bahkan dalam perbandingan kenaikan PDRB Per kapita sebelum dan setelah adanya otonomi daerah (OTODA).

Sehubungan dengan latar belakang tersebut, penelitian ini memusatkan analisis pada konvergensi pendapatan per kapita antar Kabupaten/ Kota di Jawa Timur. Penelitian ini membatasi diri pada masalah apakah wilayah-wilayah miskin di Jawa Timur mampu mengejar ketertinggalan wilayah kaya di Jawa Timur, dan membandingkan antara sebelum adanya desentralisasi fiskal dan setelahnya.

Pembagian wilayah menurut kemampuan yang dilihat melalui pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita, menurut Klassen akan sedikit memudahkan dalam mengetahui pemetaan menurut kemampuan wilayah tersebut.

1.2 Rumusan masalah

Rumusan masalah dari penelitian ini adalah

1. Apakah terjadi konvergensi sebelum adanya desentralisasi fiskal di Jawa Timur dan seberapa besar *speed of convergence* yang dicapai?
2. Apakah terjadi konvergensi setelah adanya desentralisasi fiskal di Jawa Timur dan seberapa besar *speed of convergence* per kapita yang terjadi?
3. Bagaimana jika dilihat melalui tipologi Klassen kondisi pendapatan per kapita setiap Kabupaten/Kota di Jawa Timur sebelum desentralisasi?
4. Bagaimana jika dilihat melalui analisis tipologi kelas kondisi pendapatan per kapita Kabupaten/Kota di Jawa Timur setelah desentralisasi?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah:

1. Menganalisis adanya konvergensi pada pra desentralisasi periode tahun 1990-2001 serta menganalisa besarnya *speed convergence* pendapatan per kapita di Jawa Timur.
2. Menganalisis adanya konvergensi pada era desentralisasi periode tahun 2002-2010 serta menganalisa besarnya *speed of convergence* pendapatan per kapita di Jawa Timur.

3. Mengetahui gambaran tentang pola dan struktur pertumbuhan pendapatan per kapita Kabupaten/Kota di Jawa Timur melalui tipologi Klassen sebelum desentralisasi.
4. Mengetahui gambaran tentang pola dan struktur wilayah pertumbuhan pendapatan per kapita Kabupaten/Kota di Jawa Timur melalui tipologi klassen setelah desentralisasi.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi semua pihak, yaitu antara lain:

1. Manfaat ilmiah, memberikan informasi dan pengetahuan dalam lingkup ilmu ekonomi khususnya pendapatan per kapita di Jawa Timur.
2. Manfaat praktis, dengan penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi semua pihak yang akan melakukan penelitian dalam hal pembuktian konvergensi di Jawa Timur.
3. Manfaat kebijakan, memberikan masukan terhadap pemerintah daerah khususnya Jawa Timur dalam mengambil kebijakan ekonomi yang memberikan kemajuan untuk semua wilayah di Jawa Timur.

1.5 Sistematika Skripsi

Sistematika penulisan dalam skripsi ini terbagi menjadi lima bagian, yang dalam pembahasannya saling terkait, yaitu:

BAB 1 : PENDAHULUAN

Berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, serta tujuan dan kegunaan penelitian. Latar belakang menjelaskan informasi yang relevan untuk membantu pokok permasalahan, justifikasi penelitian, bersifat umum-

khusus. Rumusan masalah menjelaskan suatu keadaan, fenomena, atau konsep yang masih memerlukan pemecahan melalui suatu penelitian. Tujuan menjelaskan tujuan umum dan tujuan khusus yang ingin dicapai sesuai dengan latar belakang, perumusan masalah dan hipotesis yang diajukan, serta manfaat dari penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab kedua akan diuraikan landasan teoritis menjelaskan teori-teori yang mendukung perumusan hipotesis, yang didukung dengan penelitian terdahulu. Kerangka pemikiran teoritis menjelaskan permasalahan yang akan diteliti yaitu tentang apa yang seharusnya, sehingga timbul adanya hipotesis (dugaan awal penelitian). Jadi, hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap masalah yang diteliti.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ketiga dijelaskan mengenai definisi operasional yang mendeskripsikan variabel-variabel dalam penelitian. Jenis dan sumber data mendeskripsikan tentang jenis data dari variabel-variabel dalam penelitian, baik berupa data primer maupun sekunder. Metode analisis mendeskripsikan jenis atau model analisis dan mekanisme alat analisis yang digunakan dalam penelitian.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab keempat diuraikan tentang deskripsi objek penelitian yang secara deskriptif dibahas variabel-variabel yang berkaitan dengan masalah

penelitian. Analisis data dilakukan untuk menyederhanakan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Setelah data dianalisis, dalam pembahasan dijelaskan implikasi dari hasil analisis data dan interpretasi yang dibuat dalam penelitian.

BAB V : PENUTUP

Bab kelima merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan penyajian secara singkat apa yang telah diperoleh dari pembahasan. dan saran sebagai masukan pada penelitian mendatang. Saran-saran diajukan untuk perbaikan pelaksanaan (praktek di lapangan) dan perbaikan penelitian berikutnya berdasarkan penerapan teori yang digunakan.